

# **TESIS DOCTORAL**

**"ACTUACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE"**

**Director: D. Roberto Galán Vioque**

**M<sup>a</sup> Jesús Gómez Rossi**

**Octubre 2015**

## TESIS: “ACTUACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE”

<b>0. INTRODUCCIÓN</b>	0
0.1. IMPLICACIONES DE CARÁCTER SOCIAL	1
0.2. IMPLICACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	3
0.3. IMPLICACIONES MEDIOAMBIENTALES Y AGRARIAS	11
0.4. IMPLICACIONES URBANÍSTICAS	17
0.5. AVANCE DE CONTENIDOS	18
<b>1. CAPÍTULO I. MARCO JURÍDICO DEL SUELO NO URBANIZABLE</b>	23
1.1. ANTECEDENTES	23
1.2. LEY DE REGULACIÓN Y USO DE SUELO Y ORDENACION URBANA DE 1956	25
1.3. LEY 19/1975, DE 2 DE MAYO, DE REFORMA DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DE SUELO Y ORDENACIÓN URBANA Y REAL DECRETO 1346/1976, DE 9 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA.	31
1.4. LEY 8/1990, DE 25 DE JULIO, DE REFORMA DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO Y VALORACIONES DE SUELO Y TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY SOBRE EL RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA, APROBADO POR REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/1992, DE 26 DE JUNIO.	36
1.5. LEY 6/98, DE 13 DE ABRIL, DE RÉGIMEN DE SUELO Y VALORACIONES.	53
1.6. LEY 8/2007, DE SUELO Y REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008.	67
<b>2. CAPÍTULO II. LA UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL EN SUELO NO URBANIZABLE</b>	79
2.1. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LOS USOS EN SUELO NO URBANIZABLE.	79
2.2. ANÁLISIS COMPARADO DE LEGISLACIÓN.	93
2.2.1-2.2.18. Andalucía-Ceuta y Melilla	94
2.2.19. Compendio del análisis comparado autonómico	201
2.3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL.	207
2.3.1. Naturaleza de la autorización	207
2.3.2. Significado de los conceptos utilidad pública e interés social	217
2.3.2.1. Cuestiones preliminares	217
2.3.2.2. Síntesis de los conceptos a nivel autonómico	219
2.3.2.3. Consideraciones doctrinales	223
2.3.2.4. Análisis jurisprudencial	227
2.3.2.5. La condición “necesidad de emplazamiento en medio rural”	231
2.3.2.6. Hacia una aproximación sobre la necesidad de estos conceptos	237
2.3.3. Declaración de Utilidad pública e interés social versus Plan Especial	244
2.4. ANÁLISIS COMPARADO DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA. AFECCIÓN A LAS CONDICIONES BÁSICAS DE IGUALDAD.	248
2.5. ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS Y LOCALES EN LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL. EL CONFLICTO CON LA AUTONOMÍA LOCAL.	278
2.6. LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL PARA EL USO RESIDENCIAL.	297

2.7. EL CRITERIO DE FORMACIÓN DE NÚCLEOS DE POBLACIÓN EN LAS DECLARACIONES DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL.	308
2.8. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN LA TRAMITACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL.	317
2.8.1 Los informes sectoriales en concurrencia con la declaración de utilidad pública e interés social.	317
2.8.2 La renovación de las declaraciones de utilidad pública e interés social.	325
2.8.3 El generalizado déficit en la información registral de las fincas afectadas por declaración de utilidad pública e interés social.	327
2.9. LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL PARA LAS INFRAESTRUCTURAS.	328
<b>3. CAPÍTULO III. PARCELACIONES URBANÍSTICAS Y EDIFICACIONES IRREGULARES EN SUELO NO URBANIZABLE.</b>	376
3.1. INTRODUCCIÓN.	376
3.2. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE PARCELACIONES URBANÍSTICAS Y EDIFICACIONES IRREGULARES EN SUELO NO URBANIZABLE.	391
3.2.1. Parcelaciones urbanísticas.	391
3.2.2. La edificación vinculada.	404
3.2.3. La edificación residencial.	415
3.3. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PARCELACIONES Y EDIFICACIONES IRREGULARES EN EL DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO.	427
3.3.1-3.3.17. Andalucía-Valencia.	429
3.3.18. Compendio del análisis comparado autonómico.	493
3.4. CONTROL URBANÍSTICO PREVENTIVO EN SUELO NO URBANIZABLE.	500
3.4.1. Las medidas de prevención.	500
3.4.2. Licencia de parcelación o declaración de innecesariedad en SNU.	507
3.4.2.1. Concepto, origen y finalidad.	507
3.4.2.2. Procedimiento de tramitación.	512
3.4.2.3. Criterios para informar una licencia de parcelación o declaración su innecesariedad.	514
a) parcelas mínimas de cultivo/ parcelas mínimas establecidas en los propios instrumentos de planeamiento.	514
b) División simultánea o sucesiva de terrenos. Límites impuestos a la declaración de innecesariedad: el concepto de acto revelador. La inseguridad jurídica de este concepto jurídico indeterminado	521
c) El concepto de núcleo de población.	532
3.4.3. Control de suministros.	540
3.4.4. Nulidad de pleno derecho de las parcelaciones urbanísticas, caducidad e imprescriptibilidad.	547
3.4.5. Principio de nulidad versus seguridad jurídica.	553
3.4.6. Necesaria colaboración de notarios y registradores en el control preventivo.	562
3.4.6.1. Evolución normativa en esta materia	563
3.4.6.2. Requerimiento de licencia o declaración de su innecesariedad para autorizar o inscribir el acto	568

parcelario	
3.4.6.3. Inscripción de condiciones.	574
3.4.6.4. La función de Notarios y Registradores como intérpretes del concepto acto revelador.	575
3.5. REGULARIZACIÓN DE PARCELACIONES URBANÍSTICAS.	581
3.6. REGULARIZACIÓN DE EDIFICACIONES.	601
<b>4. CAPÍTULO IV. PROTECCIÓN DE LEGALIDAD EN SUELO NO URBANIZABLE: CRISIS DE COMPETENCIAS.</b>	615
4.1. EVOLUCIÓN NORMATIVA SOBRE LA MATERIA.	615
4.2. LA CRISIS DEL SISTEMA. NECESIDAD DE UN CAMBIO.	633
<b>5. CONCLUSIONES</b>	674
<b>ANEXO I. FICHAS-RESUMEN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	682
<b>ANEXO II. CUESTIONARIOS Y GRÁFICOS</b>	728
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	838

## **0. INTRODUCCIÓN.**

Se plantea el presente estudio desde la óptica del técnico urbanista que observa múltiples deficiencias en torno al régimen jurídico del suelo no urbanizable derivadas, en gran medida, del escaso protagonismo que esta clase de suelo ha tenido en la evolución de nuestro derecho urbanístico, problema al que se está poniendo remedio en los últimos tiempos, una vez comprobados los graves perjuicios que se han causado como consecuencia de esta marcada desatención a la que nos referimos.

El urbanismo es una disciplina jurídica que, lejos de ser autónoma, está íntimamente relacionada con otras muchas, y esta incidencia en otros sectores del ordenamiento jurídico es especialmente relevante cuando nos referimos al régimen jurídico del suelo no urbanizable. Nuestra vigente normativa urbanística estatal al referirse a la finalidad de las políticas públicas marca como objetivo la armonización de ámbitos y principios aparentemente dispares como la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente. Para introducir esta materia, sin ánimo de agotar esta reflexión, que por su dimensión resultaría inabarcable, podemos referirnos a implicaciones del régimen jurídico del suelo no urbanizable en al menos cuatro sectores: de orden social, económico, medioambiental y urbanístico.

### **0.1. IMPLICACIONES DE CARÁCTER SOCIAL**

Por lo que se refiere a las implicaciones de **carácter social** muy sucintamente, razones evidentes demuestran que el establecimiento de la segunda residencia en el suelo no urbanizable, a pesar de la prohibición absoluta que nuestra normativa contempla, es una tendencia marcada, cuyas consecuencias adversas se analizan incluso en los distintos Planes de Ordenación del Territorio que nos afectan. De la Cruz Mera<sup>1</sup> advierte como *“En España, la construcción y tenencia de “casas de campo” ha constituido durante años, una práctica cotidiana y habitual. La elitista existencia de masías, fincas, caseríos, casonas y pazos, dio paso, con el tiempo, a la proliferación de viviendas en suelo rústico, cuya única pretensión consistía en acercar a sus moradores a la naturaleza, al pueblo, o al mundo rural del que provenían, o al que pertenecían, y en*

---

<sup>1</sup> La vivienda en el campo. ¿Una especie en extinción? Revista CEMCI. Nº 10. Enero-Marzo 2011.

*propiciar una vía de escape de la rutina cotidiana*". Esta realidad hace que parte de la doctrina cuestione la legislación urbanística instando un cambio normativo que ampare la "vuelta al campo"<sup>2</sup>.

El retorno a los valores naturales que se demanda debe realizarse sin embargo, sin afectar a los principios que sirven de base al urbanismo moderno, vinculados a su vez al desarrollo sostenible y en este sentido, se defiende una "vuelta al pueblo" más que "una vuelta al campo", evitando la perjudicial repercusión que para el medio ambiente tiene la ocupación residencial del suelo no urbanizable.

La ocupación residencial desordenada y al margen de la legalidad urbanística del suelo no urbanizable es una realidad manifiesta<sup>3</sup>. A ello sin duda ha contribuido la falta de capacidad de las Entidades Locales para iniciar y sobre todo culminar los expedientes de protección de la legalidad urbanística<sup>4</sup>, restaurando el orden jurídico perturbado, lo que ha generado en los ciudadanos una auténtica conciencia de impunidad que ha propiciado la situación actual.

La creación de normas jurídicas prohibitivas o restrictivas de derechos debe venir acompañada de una exhaustiva motivación<sup>5</sup> para que, como dice el Defensor del Pueblo Andaluz en su informe al Parlamento del año 2000<sup>6</sup> *"el ciudadano comprenda su necesidad. Es por ello que se necesita dar a conocer a todos los ciudadanos las ventajas sociales y personales que puede reportar el cumplimiento de la normativa urbanística, de manera que al estar socialmente asumido el beneficio que conlleva, se haga más difícil el*

---

2 Rozados Oliva, Manuel Jesús. La utilización edificatoria del suelo no urbanizable. Revista de Derecho urbanístico nº 174. Diciembre 1999.

3 Al efecto puede consultarse el estudio sobre "Parcelaciones ilegales en el medio rural Andaluz" elaborado por la Dirección General de Urbanismo en Mayo de 1992 y el Informe del Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento "Las urbanizaciones ilegales en Andalucía" de Julio del año 2000. También puede consultarse el estudio estadístico incorporado a esta tesis realizado en el año 2014 en los municipios de la provincia de Sevilla.

4 Al presente estudio se adjunta como Anexo II un cuestionario realizado a los municipios de la Provincia de Sevilla en el que puede comprobarse fielmente esto que decimos. Asimismo, al objeto de obtener una visualización gráfica del problema, se han elaborado una serie de gráficos en los que se resume el resultado de la encuesta realizada. A partir de este momento, cuando nos refiramos al incumplimiento de las normas que afecten a la disciplina urbanística, nos remitimos a este Anexo que refleja a título ejemplificativo la realidad de esta disciplina.

5 En caso contrario, se producirá la *desuetudo* cuyas causas como "enfermedad crónica" han sido magistralmente analizadas por el profesor Jordano Fraga en "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado". Editorial Bosch. Barcelona, 1995. Página 582 y ss.

6 Informe Especial al Parlamento. Julio Año 2000. BOPA nº 58 de 19 de octubre del año 2000. Puede consultarse en <http://www.defensordelpuebloandaluz.es/content/las-urbanizaciones-ilegales-en-andaluc%C3%ADa>, así como en <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=4865>.

*incumplimiento a los infractores, y sobre todo que no hagan de la infracción algo digno de elogio, sino que ésta conlleve el reproche social". Asimismo concluye que sería necesaria "una campaña de información que haga conocer al ciudadano los aspectos positivos de la normativa urbanística, haciendo comprender el significado del concepto "función social de la propiedad".<sup>7</sup>*

De otro lado, las medidas tendentes a la regularización de los asentamientos<sup>8</sup> y otras edificaciones irregulares, tristemente dictadas cíclicamente con ocasión de los periodos electorales, inducen a confusión al ciudadano que, de un lado percibe que la norma se aplica con máximo rigor por los tribunales de justicia, incluso del orden penal y por otro, que existen continuos períodos de amnistía que premian inexplicablemente al propietario incumplidor, circunstancias que no contribuyen a una verdadera concienciación social de los perjuicios de la ocupación desordenada del suelo no urbanizable.

## **0.2. IMPLICACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO**

Desde un punto de vista **económico**, la "vuelta al campo" que algunos autores defienden debiera ser enfocada desde otra óptica, no sólo desde el punto de vista turístico o residencial de ocio bajo el temido concepto para el suelo no urbanizable de "segunda vivienda", sino una vuelta al campo con definidas políticas de empleo y formativas que revaloricen este sector primario que el ladrillo y un exorbitado consumismo dejaron definitivamente atrás<sup>9</sup>. La reiterada reivindicación del control de los precios de los productos agrícolas y ganaderos desde el agricultor hasta el consumidor, o

---

<sup>7</sup> Informe del Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento "Las urbanizaciones ilegales en Andalucía". Julio año 2000. Página 48.

<sup>8</sup> -En Andalucía, Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regulan el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.  
- En Canarias, Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.  
- En Cataluña, Ley 3/2009 de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos.  
- En Islas Baleares, Ley 7/2012, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible y la propia Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del suelo [...].  
Para un mayor detalle por Comunidades Autónomas puede consultarse el apartado de "Regularización de asentamientos" de las fichas que se adjuntan como Anexo I del presente documento.

<sup>9</sup> La vinculación de la actividad agraria con la urbanística puede apreciarse en la previsión contemplada en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 3/2012, de 22 de abril, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo según la cual "El Gobierno, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente ley, ha de iniciar los trabajos para la elaboración del Plan territorial sectorial agrario".

como señalara Barnés Vázquez, *“el abastecimiento de los mercados urbanos con precios asequibles, a la par que se alcancen retribuciones satisfactorias en orden a descubrir y arbitrar aquellos instrumentos económicos y jurídicos que permitieran la más eficaz incidencia sobre el medio natural (medios físicos, económicos y jurídicos<sup>10</sup>)”*, requiere un serio estudio que permita concluir las bases para garantizar un correcto destino del suelo no urbanizable. A este estudio anima la propia Exposición de Motivos de la Ley 19/1995, de 4 de julio de Modernización de las Explotaciones Agrarias para la que además *“En el contexto actual, la agricultura no sólo tendrá que cumplir su tradicional función productiva de alimentos y materias primas, sino que deberá dar satisfacción a nuevas demandas sociales ligadas a la conservación del medio ambiente y a la economía del ocio en el medio rural, permitiendo la diversificación de actividades que hagan posible en el futuro la obtención de rentas de estos nuevos sectores en auge, siempre que queden asegurados los equilibrios ecológicos básicos, haciendo posible la obtención de rentas complementarias a los profesionales de la agricultura”*.

Se vuelve a comprobar una vez más en este sentido, como el Urbanismo es una disciplina que lejos de ser autónoma se encuentra afectada por normas de muy diversos ordenamientos jurídicos, también por las diversas legislaciones reguladoras de las explotaciones agrarias, políticas de empleo, políticas migratorias... No resulta casual que la llamada Política Regional Europea, cuyas inversiones han representado un tercio del Presupuesto total de la Unión Europea haya tenido entre sus principales objetivos el fomento del desarrollo rural en dos planos fundamentales: a) adaptar las estructuras agrarias y pesqueras en el seno de las políticas comunes y b) atender las zonas que cuentan con un elevado índice de desempleo agrícola y baja densidad de población, caracterizadas en general por su tendencia a la despoblación. Estos objetivos cambian con la llamada Agenda 2000 que reduce estos objetivos al subsumirlos en otros pero que mantiene los anteriormente expuestos.

No compartimos aquella tesis que respecto al suelo no urbanizable se refieren a la *“necesaria superación de los dogmas, sobre todo, cuando responden a realidades que no existen. España ya no es un país primario (agrario) sino terciario y posindustrial. No tiene sentido preservar suelos agrarios en términos donde se ha abandonado hace más de una década toda actividad agraria. La prohibición de edificar en suelo no urbanizable*

---

10 La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario. Página 502. Civitas. Madrid, 1988.



*genera perversiones del sistema”<sup>11</sup>. El profesor Jordano Fraga<sup>12</sup> incide además en que el urbanismo del siglo XXI “debe reorientar la utilización del suelo no urbanizable común, permitiendo con normalidad su uso residencial aislado de primera o segunda vivienda, el turismo rural [...] para inyectar recursos en el mundo rural y en las corporaciones locales y fijar población y actividad económica en el ámbito rural. Un campo despoblado y ciudades saturadas no es un modelo de equilibrio”.*

*Y en el mismo sentido aquellas que se refieren a un “excesivo rigor de la normativa urbanística del suelo no urbanizable, extremada por la legislación autonómica a partir de una obsesión conservacionista no siempre justificada y muchas veces excesiva, especialmente en la España interior, habida cuenta de que en el marco de la Unión Europea una buena parte de ella parece indefectiblemente condenada al abandono de las explotaciones agrícolas y ganaderas tradicionales. Este abandono del campo que resulta de la política económica general y de la política agraria común en particular no sólo no asegura la preservación de la naturaleza, como ingenuamente parece creerse, sino que constituye un riesgo adicional de deterioro de la misma (piénsese por ejemplo en la proliferación de los incendios veraniegos), que sólo podrá combatirse con una política territorial inteligente, que no sólo no haga imposible los asentamientos de segunda residencia, sino que los estimule, dentro claro está de un cierto orden. Justo todo lo contrario de lo que hoy por hoy constituye la tendencia dominante”<sup>13</sup>.*

*Para Gutiérrez Colomina<sup>14</sup> en la misma línea “esta crisis agraria actual, esta crisis de valores del campo, de los núcleos rurales y de sus modelos de conducta, producen al predominio aceptado y querido de todo lo procedente e identificable con la ciudad [...] La continua urbanización del mundo rural no es sólo una consecuencia de la crisis estructural sino que es el desplazamiento de un mayor valor económico a las funciones urbanas, el elemento que ciertamente más incide en la permanente invasión del campo por la ciudad. En igualdad de calidad, lo urbano se impone a lo rural y sólo es posible*

---

11 Jordano Fraga, Jesús. La reclasificación del Suelo No Urbanizable. Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra). 2009. Página 372.

12 El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación. Editorial. Tecnos. Madrid, 2015. Página 51.

13 Fernández, Tomás-Ramón. Manual de Derecho Urbanístico. El Consultor. Madrid, 2001. Página 130.

14 Régimen Jurídico Urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 1990. Páginas 21 y 22.

*mantener una agricultura periurbana [...] Pero lo normal es la permanente invasión del mundo rural por parte de lo urbano, como consecuencia de los mayores beneficios que ello produce al propietario del suelo”.*

También en este sentido Pemán Gavín<sup>15</sup> para quien *“Ante las dificultades para dotar de una mayor eficacia a esta técnica (en referencia a la demolición) cabe plantearse la posibilidad de, al menos, dotar a su regulación de una mayor congruencia entre la legislación y realidad mediante la adecuación del ordenamiento a las posibilidades efectivas de actuación, todo lo cual, redundaría por otra parte, en beneficio de la seguridad jurídica en esta materia”.*

En un contexto de crisis económica como la actual, con tasas de desempleo difícilmente sostenibles, esta revalorización del sector primario debiera ser objeto de un planteamiento serio y objetivo que interesa al urbanista por su repercusión sobre el territorio y por la protección que las normas urbanísticas deben ofrecer al respecto en suelo no urbanizable.

El turismo de segunda residencia o incluso la acreditada demanda existente de viviendas en suelo no urbanizable por extranjeros que una vez finalizada su etapa laboral, deciden instalarse aquí para gozar de las virtudes de nuestro inmejorable clima son, qué duda cabe, otros factores que influyen a nivel económico pues ambos vienen acompañados de un consumo que desencadenan movimiento económico en el lugar de implantación, más aún con el alto poder adquisitivo que suele acompañar este tipo de migraciones. Ahora bien, esta nueva oportunidad de negocio sigue siendo viable en el pueblo, y no tiene por qué generarse necesariamente en el suelo no urbanizable, o es que el clima es distinto en el pueblo que en el campo. En estos supuestos deberán desarrollarse propuestas urbanísticas en el seno de la ciudad compacta que enriquezcan esta demanda.

Y en esta postura de dotar de merecido protagonismo al medio rural en un contexto puramente económico se enmarca una Ley relativamente poco conocida pero fundamental para el suelo no urbanizable que defendemos, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural cuya Exposición de Motivos nos habla de la importancia del medio rural en España y de la necesidad de desarrollar, como

---

<sup>15</sup> La demolición en la disciplina urbanística. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 187, 2001. Página 37.

sucede en la mayor parte de países desarrollados, políticas de mejora de las condiciones de las zonas rurales:

*“España ha cubierto la ausencia de una política rural propia hasta el presente con la aplicación de reglamentos comunitarios, pero necesita dotarse de una legislación adecuada para el fomento del desarrollo de su medio rural, ya que en la nueva Europa del siglo XXI la política rural tiende a depender subsidiariamente de los Estados miembros”<sup>16</sup>.*

El artículo 16<sup>17</sup> de esta Ley se refiere al apoyo a la agricultura territorial

---

16 Continúa: “La definición de esta política rural debe tener como referente las políticas comunes europeas y las orientaciones comunitarias, como la Estrategia de Lisboa de 2000 en relación con el empleo y la competitividad o la Declaración de Gotemburgo de 2001 en relación con el logro de un desarrollo sostenible. Pero, al mismo tiempo, es necesario establecer una política rural propia, plenamente adaptada a nuestras condiciones económicas, sociales y medioambientales particulares.

Toda política rural debe buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible. Esta iniciativa debe partir del Estado, concertarse con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, respetando el marco competencial, y promover la participación del sector privado.

Por lo que se refiere a su alcance, se trata de una Ley que comprende todo tipo de acciones y medidas de desarrollo rural sostenible, tanto de origen nacional como comunitario, aplicadas por la Administración General del Estado y concertadamente con las demás Administraciones Públicas, según sus respectivas competencias.

Asimismo, el alcance de este conjunto de acciones y medidas es relevante, pretende llevar a cabo un impulso de desarrollo en las zonas rurales y, prioritariamente, en las que padecen un grado mayor de atraso relativo, cualquiera que sea su localización dentro del Estado. Esta es una Ley que define una acción política de primer orden por el volumen de población potencialmente beneficiaria, por la amplitud del territorio de actuación afectado, y por la cantidad de recursos financieros públicos y privados que se verán comprometidos.

En cuanto a su contenido, la Ley persigue la mejora de la situación socioeconómica de la población de las zonas rurales y el acceso a unos servicios públicos suficientes y de calidad. En particular, se concede una atención preferente a las mujeres y los jóvenes, de los cuales depende en gran medida el futuro del medio rural.

Es una Ley de orientación territorial, lo que implica que será aplicada tomando en consideración criterios y directrices de ordenación territorial. Singularmente, la Ley contempla zonas rurales diferenciadas según una tipología establecida, define zonas rurales prioritarias y prevé el establecimiento de un plan por zona rural”.

17 Artículo 16: “Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural, en particular en las zonas rurales prioritarias o calificadas como de agricultura de montaña, mediante:

**a)** La prestación de una atención preferente a los profesionales de la agricultura, y de ellos prioritariamente a los que sean titulares de una explotación territorial. Esta preferencia se aplicará, en particular, en la asignación de derechos de producción o de pago único de la reserva nacional o derivados de otros fondos o normas comunitarias o nacionales, y en la percepción de incentivos para la reestructuración sectorial de la Política Agraria Común.

**b)** La aplicación de las medidas de los reglamentos comunitarios relativos a la ayuda al desarrollo rural, con carácter prioritario, a los profesionales de la agricultura titulares de explotaciones territoriales.

La aplicación prioritaria de estas medidas se extenderá a los profesionales de la agricultura

evidenciando que lejos del desencanto que propicia un abandono del medio rural, el legislador trata de revitalizarlo con carácter prioritario, reforzando su natural destino bajo el amparo del concepto de desarrollo sostenible, debiendo promover el mantenimiento y la mejora de la actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural.

En esta línea se enmarca también la evolución histórica de la PAC (The Common Agricultural Policy), que no en vano es la piedra angular de la construcción de la Unión Europea<sup>18</sup>.

Así lo pone de manifiesto el profesor Fernández Torres para quien la reforma de la PAC de 1992 es la primera de una serie de procesos institucionales de revisión, adoptados en medio de una situación esperpéntica, caracterizada por las notas que siguen: un incremento desaforado de los gastos agrícolas, que sólo sirve para financiar unos productos que el mercado no necesita, mientras parece irrefrenable el proceso de deterioro de las rentas agrarias y de declive de la población rural con el grave riesgo de desertización del espacio rural y de deterioro de los equilibrios biológicos y ecológicos.

Las medidas adoptadas irán acompañadas de fomento de la utilización de prácticas productivas menos contaminantes, más compatibles con la preservación del mismo y la conservación de técnicas de cultivo abandonadas. Son las medidas agroambientales.

*“A partir de la reforma de la Agenda 2000, la reforma de la PAC se encamina a la política de mercados y al desarrollo sostenible, la reforma Fischler 2003-2004, la reforma de 2008 y la de 2013 se encaminan en este sentido al pago por ecologización” y al otorgamiento a los jóvenes agricultores (hasta 40 años de edad) que se instalen por primera vez de un complemento del pago básico a través de un pago adicional durante un periodo máximo de cinco años, además de otras medidas específicas para pequeños*

---

titulares de explotaciones calificadas como ecológicas.

Estas medidas se aplicarán con los niveles de apoyo máximos posibles, cuando el beneficiario sea una mujer o un joven agricultor, titular o cotitular de una explotación, los profesionales de la agricultura, personas físicas que obtengan al menos el 50 por ciento de su renta de actividades agrarias, o cuando se trate de cooperativas y sociedades agrarias de transformación de explotación comunitaria de la tierra o ganado”.

18 Fernández Torres, Juan Ramón. La política agrícola común: origen, desarrollo y perspectivas. Revista de Derecho de la Unión Europea.

- La Política Agraria Común. Régimen Jurídico de la Agricultura Europea y Española. Aranzadi. Navarra, 2000.

agricultores”<sup>19</sup>.

El peso y la relevancia menguantes de la población agraria, y el debilitamiento de su posición económica son alguno de los factores que enmarcan las perspectivas de la PAC, la agricultura representa un 5 % del empleo total de los Estados miembros de la Unión Europea en contraste con el 24,9 % de la industria y el 70,1% en los servicios.

Por lo que al orden competencial se refiere, serán las Comunidades Autónomas, de conformidad con el artículo 148.1.7 de la Constitución española las que están facultadas para desarrollar una política agrícola propia orientada a las satisfacción de sus propios intereses, siempre y cuando se tenga en cuenta que *“aquella acción política ha de moverse dentro de las orientaciones e intervenciones básicas y de coordinación que el Estado disponga para el sector agrícola en cuanto componente esencial del sistema económico general” (STC 37/1987)*<sup>20</sup>. Ello no obstante, la actividad de transformación y uso del suelo representa una decisión esencial desde el punto de vista de la ordenación de la economía y lo condiciona. Toda esta materia, a tenor del artículo 149.1.13 es una competencia que en lo básico corresponde al legislador estatal y no puede ser cuestionada por el autonómico, para quien representa un límite”<sup>21</sup>.

A ello añade la Ley 45/2007, en su artículo 2º que: *“Sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, determina objetivos para las políticas de desarrollo rural sostenible de las Administraciones Públicas, regula el marco normativo de la acción de la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias y establece los criterios e instrumentos de colaboración con el resto de las Administraciones Públicas, en las materias relacionadas con el desarrollo sostenible del medio rural, con el fin de alcanzar una acción pública coordinada y complementaria en este ámbito que mejore la cohesión económica y social entre los diversos territorios, así como la protección y el uso sostenible de los ecosistemas y recursos naturales”*.

---

19 La progresiva concienciación sobre la necesidad de potenciar el sector agrícola y ganadero se muestran en las últimas medidas introducidas por las Comunidades Autónomas tendentes a potenciar la consolidación del sector y destinadas a los jóvenes. Muestra de ello subvenciones dirigidas a la 1ª instalación de jóvenes en explotaciones agrarias, en el marco del programa de desarrollo rural de Andalucía 2007- 2014 y su convocatoria para el año 2014.

20 Bermejo Vera, José. Derecho Administrativo (Parte especial). Página 611. Editorial Kronos. Zaragoza, 1991.

21 Medina Lemus, Manuel. Derecho Urbanístico. Página 15. J.M. Bosch Editor. Barcelona, 2006.

En el fondo de esta cuestión, el necesario intervencionismo administrativo en la actividad económica, cuyo debate no es nuevo. Sobre si a los propietarios de suelo rústico pueden imponerse incluso obligaciones positivas, ya se ha pronunciado el TC en sentencia 37/1987<sup>22</sup>, de 26 de marzo (FJ 2) *“No hay razón para entender que infrinja dicho contenido esencial, ahora constitucionalmente garantizado, aquella regulación legal que, restringiendo las facultades de decisión del propietario con relación al uso, destino y aprovechamiento de los fundos rústicos, imponga a éste o permita imponerle determinados deberes de explotación y, en su caso, de mejora, orientados a la obtención de una mejor utilización productiva de la tierra, desde el punto de vista de los intereses generales, siempre que quede salvaguardada la rentabilidad del propietario o de la Empresa agraria”*. Planteamiento que se ratifica en la STC 186/1993<sup>23</sup> (F.2) y especialmente en la STC 319/1993<sup>24</sup> (F.3). *En opinión del Tribunal Constitucional la imposición de deberes positivos de explotación no vulnera el contenido esencial de la propiedad, con un límite evidente que es la “pérdida o vaciamiento de la utilidad económica del bien” (STC 89/1994 (F. 5). En el marco de la Constitución española según la interpreta el TC, por tanto, al propietario pueden serle impuestos deberes positivos de explotación derivados de la función social cuyo incumplimiento permite la expropiación de las facultades de uso y disfrute modalizadas por la función social de manera que éstas puedan ser ejercidas por la Administración o un tercero, en cuyo caso deberá abonarse al propietario la indemnización correspondiente, sin que quepa entender en términos absolutos que la expropiación del uso implica la del derecho de propiedad mismo. El propietario debe ejercer su propiedad y no puede permanecer inactivo dañando así los intereses sociales”*<sup>25</sup>

Tejedor Bielsa distingue en este sentido *“la imposición de deberes y condiciones de explotación a la propiedad o la empresa agraria y la que pretenda realizarse con la propiedad urbanística. El uso agrario del suelo es, desde todos los puntos de vista, inherente a la propiedad del mismo, y constituye por tanto, una facultad más del propietario, lo cual permite entender que el legislador, al reconocer tal inherencia, se limite a “funcionalizar socialmente” su ejercicio e incluso a exigirlo so pena de*

---

<sup>22</sup> RTC 1987\37

<sup>23</sup> RTC 1993\186

<sup>24</sup> RTC 1993\319

<sup>25</sup> Propiedad, Equidistribución y Urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico. Página 219. Editorial Aranzadi. Pamplona, 1997.

*expropiación (del uso o de la plena propiedad)”<sup>26</sup>*

A otros aspectos económicos derivados del régimen jurídico del suelo no urbanizable nos referiremos en el estudio del primer capítulo, relativo a la implantación de actividades en suelo no urbanizable y las significativas diferencias a nivel autonómico, capaces de alterar la planificación económica general, afectando asimismo a las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes en las distintas Comunidades Autónomas. Si el régimen jurídico actual del suelo no urbanizable cumple los objetivos impuestos por la Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado resulta una cuestión que merece un mayor debate.

### **0.3. IMPLICACIONES MEDIOAMBIENTALES Y AGRARIAS**

Nos hemos referido a la “vuelta al campo” en sus justos términos como “vuelta al pueblo” argumentando frente a aquél sector de la doctrina que defiende la libre ocupación del suelo no urbanizable motivada en el abandono del sector primario, pero hemos de profundizar también en el principal argumento en contra de esta ocupación desordenada, vinculado a **factores medioambientales y al principio de desarrollo sostenible** que informa nuestra legislación urbanística<sup>27</sup>. En esa evidente tensión entre el derecho al medio ambiente y el desarrollo económico nuestra normativa urbanística se ha decantado por una meta: el desarrollo sostenible, definido en el Informe

---

26 Revista de Administración Pública nº 148. Año 1999. Propiedad, Urbanismo y Estado Autonómico.

Página 412. “...En cambio, el uso urbano del suelo no es una facultad inherente a su propiedad o, en términos más precisos, no lo es cuantitativamente ni desde el punto de vista temporal. Por tal razón, el legislador no puede pretender imponer deberes como “función social de la propiedad”, en relación con usos que no se encuentran inicialmente y en plenitud dentro de la propiedad del suelo”.

27 Artículo 2 Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. “Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente [...]

4. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo”.

En el mismo sentido, artículo 5 a) “Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje natural absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia”.

Brundtland<sup>28</sup> (incorporado a la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de Estocolmo de 1972) como *“el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”* incompatible con un uso residencial del suelo no urbanizable. El desarrollo sostenible impone el equilibrio entre el crecimiento económico (factor económico), la cohesión social (factor social) y la protección del medio ambiente (factor ambiental). El Tribunal Constitucional ha tenido que enfrentarse a la difícil interpretación de la Norma Suprema en la relación entre protección del medio ambiente y desarrollo económico, STC de 4 de noviembre de 1982<sup>29</sup>: *“En virtud del artículo 45 CE, que recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, sino que ha de armonizar la “utilización racional” de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida”*<sup>30</sup>.

*“El desarrollo sostenible procura pues garantizar el necesario equilibrio entre la utilización de los recursos, la conservación del medio y su mantenimiento al servicio de generaciones venideras. Contiene una doble exigencia: la ambiental respecto al sostenimiento y consumo de los recursos naturales limitados y a veces insustituibles o deteriorables, y buscar la integridad de los procesos y ciclos de la naturaleza y la equidad intergeneracional para garantizar las necesidades básicas [...]. Los cambios socioeconómicos, la sensibilidad social, los nuevos valores y el fracaso de las medidas han provocado una revisión conceptual y estratégica del desarrollo sostenible, para encuadrar los sistemas medioambiental, económico y social en un marco cambiante. Por ello, en un estadio más evolucionado se ha superado el concepto de desarrollo sostenible, al que se ha considerado ambiguo, economicista y productivo. [...] Ha evolucionado a un nuevo concepto global e integral, la sostenibilidad definida como “nuevo saber capaz de comprender las complejas interacciones entre la sociedad y la naturaleza. El saber ambiental reenlaza los vínculos indisolubles de un mundo*

---

28 Asamblea de la ONU. Año 1983. Comisión Mundial para el estudio del binomio Medio Ambiente-Desarrollo. Informe final.

29 RTC 1982\64

30 Pérez Moreno, Alfonso. Nuevas Ramas del Derecho: Derecho Urbanístico y Derecho Ambiental. Real Academia de Legislación y Jurisprudencia. Sevilla, 2007. Página 56.



*interconectado de procesos ecológicos, culturales, tecnológicos, económicos y sociales. El saber ambiental cambia la percepción del mundo basada en un pensamiento único y unidimensional que se encuentra en la raíz de la crisis ambiental, por un pensamiento de la complejidad. Esta ética promueve la construcción de una racionalidad ambiental fundada en la nueva economía, moral, ecológica y cultural, como condición para establecer un nuevo modo de producción que haga viables estilos de vida ecológicamente sostenibles y socialmente justos”<sup>31</sup>.*

En este sentido debemos plantearnos si los conceptos de desarrollo sostenible y sostenibilidad así definidos son compatibles en alguna medida con el crecimiento desordenado que la ocupación residencial del suelo no urbanizable supone, ¿compensa desde alguna de las perspectivas analizadas? Económicamente? Moralmente? Ecológicamente o culturalmente? *A priori*, la respuesta parece ser negativa.

Un exhaustivo y riguroso estudio de las repercusiones de la actividad urbanística sobre el entorno y en particular sobre las agresiones ambientales producidas en las distintas fases de transformación urbanística nos revela la gravedad de esos variados efectos o impactos ambientales, tales como *“la destrucción de la cubierta vegetal, la contaminación de los suelos, efectos provocados por la actividad extractiva necesaria para la obtención de materias primas que se emplean en la construcción, contaminación atmosférica, acústica, descarga y vertido de residuos, afección a recursos hídricos, producción de mayores cantidades de residuos, contaminación de las aguas, alteración de la dinámica hidrogeológica, incremento de la aridización al sustituir la superficie natural por la artificial, degradación del paisaje”<sup>32</sup>...*

*“El proceso de concentración urbana ha dado lugar, entre otros problemas, a la ruptura de la ecuación ciudad-campo. La ciudad destruye al campo. Destruye al suelo rústico y acaba con los hombres que le sirven [...] La ciudad no sólo absorbe a la tierra sino a los hombres que la trabajan [...]. Nada de extraño, por tanto, la reacción de los Ordenamientos en defensa de la agricultura. La conservación del espacio rural ha devenido así uno de los objetivos de la ordenación del territorio en los distintos países*

---

31 Allí Aranguren, Juan-Cruz. Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad. Pensar globalmente y actuar localmente. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 226. Año 2006. Página 151.

32 Moreno Molina, Ángel Manuel. Urbanismo y Medio Ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible. Editorial Tirant monografías. Valencia, 2008. Página 26 y ss.

europ<sup>33</sup>.

Como ya se ha mencionado, el principio de desarrollo sostenible es ya principio rector de nuestra actividad urbanística. La ordenación territorial y urbanística está absolutamente subordinada a este principio de desarrollo sostenible, como puede apreciarse también en otra importante Ley de protección de nuestro entorno, Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

El profesor Jordano Fraga<sup>34</sup> junto con un importante sector de la doctrina<sup>35</sup> son partidarios de un enfoque positivo del suelo no urbanizable: *“Somos partidarios de la utilización positiva o de un enfoque positivo del suelo no urbanizable. Creemos que el derecho debiera facilitar estas actuaciones siempre que sean racionales (y, sobre todo, ambientalmente racionales, no cabe un campo de golf o un complejo turístico en zona con déficit hídrico)”*.

En consecuencia, debemos referirnos a un enfoque positivo del suelo no urbanizable, pero creemos que no en estos términos, que considera el uso residencial del suelo no urbanizable como única salida, nos referimos a un enfoque positivo en varios sentidos. Primero porque ha dejado de tener carácter residual, dotándosele de mayor protagonismo, pero también porque lejos ya del nacimiento de las primeras normas urbanísticas que centraban su interés en la ciudad, la relevancia del suelo no urbanizable desde el punto de vista medioambiental de la mano del principio de sostenibilidad que a nuestro urbanismo informa, está fuera de toda duda, y porque como ya se ha apuntado, creemos firmemente en un necesario reforzamiento de su verdadera utilidad, con políticas de empleo que promuevan su correcto uso, respaldadas incluso por doctrina constitucional al respecto. Y bajo este enfoque nace la Ley 8/2007, de 28 de mayo, que provoca la reconsideración positiva del suelo rural<sup>36</sup>.

Este enfoque positivo del suelo no urbanizable desde el prisma del desarrollo sostenible ha sido identificado por otros autores como *“multifuncionalidad o plurifuncionalidad”*. *“A la agricultura y a la silvicultura se le viene atribuyendo una triple*

---

<sup>33</sup> González Pérez, Jesús. Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Editorial Thomson. Navarra, 2008. Página 129.

<sup>34</sup> La reclasificación del Suelo No Urbanizable. Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra). 2009. Página 372.

<sup>35</sup> Véase a Gutiérrez Colomina, Venancio. Obra citadas en bibliografía.

<sup>36</sup> En el mismo sentido, Leguina Villa, Jesús y Razquín Lizarraga, Martín M<sup>a</sup>. Las situaciones básicas de suelo. El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Editorial Reus SA. Página 382 y ss.

*funcionalidad: económica, ambiental y social. En la agenda política, la multifuncionalidad, atraviesa hoy gran parte del discurso político, utilizándose como argumento para defender el modelo agrícola europeo. Podría decirse que la noción “multifuncionalidad” tiene hoy un efecto similar a la noción de “desarrollo sostenible”. Por ello puede afirmarse que en la actualidad, la multifuncionalidad ha traspasado el ámbito puramente teórico, para constituirse en el eje sobre el que giran las políticas rurales en Europa. La creación de empleo y riqueza en el medio rural queda vinculada ya indisolublemente a la protección del medio y al uso sostenible de los recursos naturales”<sup>37</sup>.*

Es más, este enfoque del suelo no urbanizable que defendemos no puede ser sino la única opción posible si atendemos a las tendencias del urbanismo internacional que López Ramón denomina urbanismo supranacional europeo<sup>38</sup>. Intentar defender la ocupación del suelo no urbanizable, la eliminación de normas prohibitivas para su ocupación en mayor o menor medida es una medida contracorriente en muchos sentidos que se resumen en la idea que por motivos medioambientales se defiende desde las instituciones europeas de ciudad compacta. Sobre los necesarios límites al

---

37 Rodríguez-Chaves Mimbrero. La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural. Nº 273. Año 2012 . Páginas 153-192.

38 Fundamentos y Tendencias del Urbanismo Supranacional Europeo. Revista de Urbanismo y Edificación, nº 9. Año 2004. Páginas 71 y ss.

“Entre las propuestas de política urbana de la Unión Europea, el Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano (1990), la comunicación relativa a una política urbana (1997), la Nueva Carta de Atenas (1998-2003) constatan que “el avance constante de la urbanización en la época contemporánea determina el surgimiento de guetos urbanos. En consecuencia se propone el establecimiento de un compromiso con las auténticas y originales esencias urbanas. Como alternativa al crecimiento suburbano indiferenciado, que segrega al individuo, se busca “restablecer la ciudad diversa y multifuncional de la Europa de los ciudadanos”. La política de la UE en materia de desarrollo urbano habría de sostenerse sobre cuatro grandes ejes: fomento de la competitividad económica y el empleo, política de cohesión económica y social, política de transporte basada en las ideas de la movilidad sostenible y calidad de vida. Entre los trabajos urbanos del Consejo de Europa en la misma línea, la Carta urbana Europea (1992), la Carta Europea de Derechos Humanos en la Ciudad (2000) y por último hay que destacar los Movimientos de ciudades europeas sostenibles, Iniciativas europeas: Carta de Aalborg (1994), Plan de Acción de Lisboa (1996) y Declaración de Hannover (2000) en los que se manifiesta el convencimiento de que “la vida humana en este planeta no puede ser sostenible sin unas comunidades locales viables”. A tal fin se considera necesario basar el nivel de vida en la capacidad de la naturaleza, tratando de lograr “una justicia social, unas economías sostenibles y un medio ambiente duradero”. Cada ciudad debe encontrar, mediante un amplio desarrollo del principio de concertación, su propia estrategia sostenible, que le permita vertebrar las restantes políticas, especialmente las de sanidad, empleo y vivienda. La Carta concibe los recursos naturales como un capital que ha de ser invertido adecuadamente, previendo también medidas de ampliación y de incremento final de los productos. Especial atención se presta a la ocupación sostenible del suelo, la movilidad urbana sostenible, la responsabilidad en el cambio climático mundial y la necesidad de prevenir la contaminación en las mismas fuentes de producción.

crecimiento se ha pronunciado abundantemente la doctrina<sup>39</sup>.

Mucho se ha debatido además sobre el alcance constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado del artículo 45 de la CE. Para López Ramón y otros autores, *“la CE reconoce un derecho subjetivo al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Y al propio tiempo, un “deber de conservarlo”. Con lo cual, las dos vertientes, activa y pasiva, de las normas jurídicas de relación entre sujetos quedan perfectamente expresadas: la conservación del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona es un derecho y un deber del ordenamiento constitucional español. [...] En cuanto al objeto de este derecho subjetivo hay quien defiende un contenido establecido por el bloque de legalidad y hay quien lo amplía, con el “círculo vital” del individuo o con la posibilidad de un “desarrollo libre de enfermedades”. Para este autor, no es posible definir anticipadamente qué sea el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, puesto que se trata de un concepto jurídico indeterminado, sólo la casuística judicial permitirá determinar los niveles de calidad ambiental considerados constitucionalmente “adecuados”*<sup>40</sup>.

Sea cual sea la postura que defendamos sobre el contenido constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado, las repercusiones de una ocupación indiscriminada y que han sido sucintamente descritas, no son compatibles con un desarrollo coherente de este derecho constitucional.

En esta sede de análisis de la repercusión de la ocupación del suelo rural por la edificación aislada debemos recordar además las graves implicaciones que ésta tiene en orden a la protección del paisaje<sup>41</sup>.

Estas implicaciones a nivel medioambiental son también predicables a nivel agrario. *“La naturaleza y la agricultura se encuentran indisolublemente ligadas, y es la actividad más vecina a ella, ya que viviendo de la naturaleza y dentro de ella el agricultor es el primero en disfrutarla (Carrozza) y esta vinculación puede observarse en el*

---

39 Puchalt Ruiz, Marc. Los nuevos paradigmas del urbanismo europeo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 247. Año 2009.

-Hinojosa Martínez Eduardo. La Ley del Suelo de 2007, su habilitación competencial y su incidencia sobre la legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 241. Año 2008. Página 134.

40 El Medio Ambiente en la Constitución Española. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 222. Año 2005. Páginas 183 y ss.

41 Para un mayor detalle sobre este concepto a nivel normativo y jurisprudencial. Pérez González, Carlos. Relaciones entre la Ordenación Urbanística y la Protección del Paisaje. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 243. Año 2008.

*tratamiento que se ha hecho de los recursos naturales en todo el mundo , y no sólo recientemente, y ello es constatable en lo que a la Argentina se refiere con la simple lectura de su legislación agraria en momentos en que el mencionado impacto ambiental no había aún inficionado al derecho del modo que se observa ahora[...]*<sup>42</sup>.

#### **0.4. IMPLICACIONES URBANÍSTICAS.**

Una vez analizados estos principios que inspiran las nuevas tendencias del urbanismo internacional no podemos sino concluir de nuevo su incompatibilidad con un crecimiento desordenado en suelo no urbanizable, analizando ahora la **repercusión sobre el propio ordenamiento jurídico urbanístico.**

Resume el modelo de ordenación del territorio que propone el desarrollo sostenible, Lora-Tamayo Vallvé para quien *“sería el mantenimiento de una cierta estructura y un nivel de explotación sostenible de los sistemas no urbanos (rurales y naturales), una ciudad compacta y diversa en todas sus partes en los sistemas urbanos. Resolver los problemas en el seno de la ciudad supone mejorar la habitabilidad y con ella, la calidad de vida. La calidad de vida de los ciudadanos depende de factores sociales y económicos y también de las condiciones ambientales y físico-espaciales. El trazado de las ciudades y su estética, las pautas en el uso de la tierra, la densidad de la población y de la edificación, la existencia de los equipamientos básicos y un acceso fácil a los servicios públicos y al resto de actividades propias de los sistemas urbanos tienen una importancia capital para la habitabilidad de los asentamientos urbanos. Por lo tanto, para que se cubran las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos respecto a la habitabilidad de los barrios y la ciudad entera es aconsejable que se oriente el diseño, la gestión y el mantenimiento de los sistemas urbanos de modo que se proteja la salud pública, se fomente el contacto, el intercambio y la comunicación, se fomente la seguridad, se promueva la estabilidad y la cohesión social, se promueva la diversidad y las identidades culturales, y se preserven adecuadamente los barrios, los espacios públicos y edificios con significado histórico y cultural”*<sup>43</sup>.

Cómo encuadra esta moderna definición del desarrollo sostenible y la

---

42 Brebbia, Fernando P. Los confines y el futuro del derecho agrario. Derecho agrario. Ante el tercer milenio. “Dykinson S.L.”. Universidad de Almería. Madrid 2002. Página 181

43 Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible. Dykinson S.L. Madrid, 2006. Página 22.

planificación urbanística con un crecimiento desordenado del suelo no urbanizable. El término planificación se opone intrínsecamente con la ocupación desordenada. Hay que tener en cuenta que esta ocupación indiscriminada no supone simplemente un impacto medioambiental y paisajístico relevante sino que incide también en la planificación urbanística considerada desde la óptica del desarrollo urbano sostenible. La población incardinada en estos asentamientos o viviendas irregulares debiera ser computada en orden a la ratio de los preceptivos estándares urbanísticos, de lo contrario se mermaría el correcto funcionamiento de la ciudad en sus diversos niveles: asistenciales, educativos, comerciales, movilidad, accesibilidad...ello unido al contrastado riesgo para la seguridad vial. De otro lado, las condiciones de ocupación de esos inmuebles es difícilmente sostenible en orden a la seguridad, dado que no se han realizado los necesarios estudios de impacto que pueden entrañar enormes riesgos para la población que las habita, como suele suceder en épocas de fuertes lluvias, pero también en orden a la salubridad, al no tener resuelto satisfactoriamente su saneamiento.

Incide en esta materia el profesor Sánchez Sáez<sup>44</sup> para quien *“El deseo de cada español de tener una casa en el campo es otra cosa...un extremo injustificable que no puede tener encaje en ninguna regulación del suelo que se digne de proteger los valores del suelo no urbanizable y contra la que estoy radicalmente en contra. Contra eso hay que luchar. No hay nada digno de tutela en consentir construcciones por doquier que afecten al campo, con materiales, alturas, estéticas horribles (por no estar planificadas). Para eso ya tenemos el suelo urbanizable de baja densidad”*.

## **0.5. AVANCE DE CONTENIDOS**

Esta tesis enmarca tres capítulos temáticos seleccionados por su especial incidencia en orden a los problemas detectados en suelo no urbanizable, tres por tanto, serán las cuestiones básicas objeto de análisis.

De un lado, **los usos constructivos en suelo no urbanizable** desde una amplia perspectiva que, dejando al margen las edificaciones vinculadas, pasa por el análisis del concepto y de la naturaleza jurídica de las declaraciones de utilidad pública e interés

---

<sup>44</sup> “El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación. Director: Jordano Fraga, Jesús. Editorial Tecnos, 2015. Página 178.

social como figura clave sobre la que se asientan, un estudio comparado a nivel autonómico incidiendo en su repercusión en el derecho constitucional de propiedad, atendiendo a las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes que abarca también el uso residencial, el concepto de núcleo de población así como el conflicto competencial para su autorización.

En un segundo capítulo se realizará un extenso recorrido por las **parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable así como sobre los asentamientos** y las diversas soluciones adoptadas para su regularización. El procedimiento de regularización de asentamientos generalmente establecido por las normas contempla un sometimiento pleno a la acción urbanística con todas sus consecuencias, cumplimiento de la función social de la propiedad, distribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados y justa distribución de los mismos asegurando la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Nada que objetar más que los municipios afectados verán compensada su dejación de funciones en orden al ejercicio de la protección de legalidad, entonando el mea culpa, con una evidente privación de su potestad de planeamiento, viéndose obligados a planificar aquellas zonas que han sido ilegalmente ocupadas en detrimento de otras que pudieran ser más óptimas para el desarrollo del municipio. Cabe plantear si ésta es la única solución equilibrada viable.

Ahora bien, qué sucede con aquellas edificaciones de carácter aislado, no integradas en asentamientos que quedan al margen de la acción urbanística en el más amplio sentido considerada. Los procedimientos de regularización suelen asemejarlas al régimen de fuera de ordenación que les permite obtener suministros garantizando su ocupación, pero...qué hay en estos supuestos de función social de la propiedad, de distribución de beneficios y cargas o lo más importante, cuál es la participación de estos inmuebles en las plusvalías que deben generarse para la comunidad. Una regularización sin más de estas edificaciones unida a un verdadero cumplimiento del régimen jurídico de protección de legalidad va a conllevar una ineludible revalorización de las mismas quedando al margen de todos estos principios que informan la acción urbanística. En este sentido, en última instancia debieran arbitrarse fórmulas precisas para que esta regularización aislada participe de estos principios sin privilegios. Más aun considerando que una edificación de estas características va a convertirse en un bien muy preciado,

dados los enormes beneficios de inmuebles dotados de amplios espacios libres, ubicados en pleno contacto con el medio ambiente y lo que potencia más aún su valor, la imposibilidad legal de realizar una construcción de nueva planta de similares características con las consecuencias derivadas de esta limitación. Las situaciones disconformes con la ordenación urbanística en suelo no urbanizable y sus aspectos técnicos y jurídicos serán también objeto de análisis.

Por último, se pondrá de manifiesto la **insuficiencia en el cumplimiento de las normas urbanísticas que afectan al suelo no urbanizable** y que provocan su ocupación indiscriminada; la deficiente implantación de instrumentos de prevención y control de parcelaciones y edificaciones ilegales en suelo no urbanizable previstos en el ordenamiento y la inexistencia de criterios objetivos en la aplicación de estos instrumentos que conllevan necesariamente un **replanteamiento sobre la titularidad y el ejercicio de las competencias en materia de disciplina urbanística**.

Una simple visualización de la labor de los distintos agentes intervinientes en esta materia, técnicos urbanistas, Notarios o Registradores de la Propiedad... nos permite comprobar cómo sostienen distintas versiones a la hora de aplicar normas básicas. Qué circunstancias acreditan la necesidad de una edificación agrícola, qué justifica la constitución de una sociedad mercantil cuya única finalidad sea gestionar un suelo no urbanizable que posteriormente adquiere... son cuestiones que debieran interpretarse unánimemente al objeto de evitar que bajo el amparo de la libertad de interpretación que la falta de criterios objetivos permite, se incumplan normas de carácter básico que afectan al suelo rural.

La parcelación y edificación incontrolada en suelo no urbanizable son problemas endógenos de nuestro urbanismo que requieren una urgente intervención en un doble sentido. En primer lugar, se aprecia una acreditada incapacidad municipal para la asunción de las competencias derivadas de la disciplina urbanística que minoran los esfuerzos realizados por los Tribunales en orden a la concienciación sobre el carácter restrictivo de las normas urbanísticas de aplicación en esta materia y que requieren un replanteamiento de la actual distribución de competencias: Si deben continuar ejerciéndose las competencias urbanísticas disciplinarias por los Ayuntamientos, administración próxima al ciudadano, que se ha mostrado incapaz de controlar la situación o si convendría residenciar estas competencias, bien si no en su titularidad



simplemente en orden a su ejercicio, en otras Administraciones Públicas, alejadas de la realidad, del conocimiento del caso concreto e incluso de intenciones electoralistas que puedan llevarla por fin a buen término. La asignación de esta materia a entes especializados en el ejercicio de la protección de la legalidad urbanística permitirá asimismo generar criterios unánimes de aplicación de la norma, instando el cumplimiento de los mismos a las distintas Administraciones Públicas con competencias en la materia en orden a la consecución del debido principio de coordinación.

Asimismo hay que advertir el ínfimo número de supuestos que llegan a los tribunales de justicia por la falta de rigor en los procedimientos administrativos de protección de legalidad. Esta falta de rigor ha sido contrastada en la provincia de Sevilla con un estudio estadístico que la avala y que será adjuntado a este documento. En él se analiza si los municipios disponen de personal cualificado para la labor inspectora, si disponen de asesoramiento jurídico para la tramitación de los expedientes de protección, si tienen Plan de Inspección Urbanística, Avance o Inventario de suelo no urbanizable, número aproximado de edificaciones irregulares con las que cuentan y si tramitan expedientes de protección de legalidad y sancionadores. El resultado de este estudio nos permitirá extraer una serie de conclusiones que pueden obligarnos a replantear las bases del sistema. La carencia de un organigrama definido para el ejercicio de la protección de la legalidad a nivel municipal impide que el sistema pueda funcionar correctamente y de ahí que se observe con pesimismo que los procedimientos de regularización, lejos de ser una deseada *foto finish*, se convierten ineludiblemente en movimientos cíclicos que volverán a repetirse. Y ante esta primera conclusión no parece que pueda considerarse que el derecho no pueda ir en contra de la realidad social más aún cuando el bien jurídico protegido, el suelo no urbanizable, requiere una intervención inmediata por muchos motivos que ya han sido apuntados, todo lo contrario, deben sentarse las bases para un correcto funcionamiento de la disciplina urbanística que conlleva un replanteamiento de competencias en orden a su titularidad o al menos en cuanto a su ejercicio.

Esto no es algo nuevo<sup>45</sup>, la doctrina<sup>46</sup> se ha ocupado también extensamente de

---

<sup>45</sup> La necesidad de abordar la titularidad competencial en orden a la disciplina urbanística aparece ya en el Informe que sobre las Parcelaciones Ilegales presentara en el año 2000 el Defensor del Pueblo al Parlamento Andaluz, en él se hacía expresa referencia a que “*dado el carácter supramunicipal de las Diputaciones Provinciales, y la permanente insuficiencia de medios personales y materiales, éstas pueden*

esta materia.

## **1. CAPÍTULO I. MARCO JURÍDICO DEL SUELO NO URBANIZABLE.**

---

*realizar un papel fundamental en el asesoramiento técnico en materia urbanística a los medianos y pequeños municipios. El contrastado rigor y profesionalidad de los Servicios Técnicos de las Diputaciones Provinciales, su experiencia y una relativa lejanía territorial de los centros de decisión municipal y de la población destinataria de éstos a la hora de abordar estas cuestiones municipales, les da, en principio, una cierta posición de objetividad en orden a colaborar con la tarea de que los municipios cuenten con una figura de planeamiento adecuada a los retos que plantean las necesidades sociales, de vivienda y económicas en cada uno de los territorios de los más de 700 términos municipales que constituyen el tejido andaluz. Por ello se trata de un campo en el que sin perjuicio de la garantía institucional de la autonomía local, creemos que por vía de colaboración se puede prestar un importante asesoramiento técnico a los Ayuntamientos que en última instancia, son los que han de adoptar las resoluciones en esta materia”<sup>45</sup>.*

<sup>46</sup> García de Enterría, Eduardo. “Los principios de organización del urbanismo”. Revista de administración pública. Nº 87. 1978.

- López Ramón, Fernando “La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado en la legislación urbanística de Andalucía”. Revista andaluza de administración pública. Nº 83. 2012. Página 191.

-García Rubio, Fernando. Urbanismo y Edificación. La Gestión Urbanística en el Estado Autonómico. Thomson-Reuters. Cizur Menor. Navarra. 2011. Página 49.

- Castillo Blanco, Federico. Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante. Editorial Thomson-Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2006. Página 174. [...]

## **1.1. ANTECEDENTES**

La evolución histórica del urbanismo va ligada al concepto de ciudad y en esta primera afirmación podemos intuir las carencias del régimen jurídico del suelo no urbanizable. *“Desde la ciudad antigua (polis griega y civitas romana), la ciudad medieval (fortaleza), la gran ciudad (entre 100.000 y 250.000 habitantes) que surge en Europa entre los siglos X y XII, la ciudad barroca que concentra en la capital del Estado los grandes servicios públicos a las grandes concentraciones urbanas del siglo XIX como consecuencia de la revolución industrial<sup>47</sup>.”*

*¿Qué ocurría con lo que quedaba fuera de la ciudad? Allí no había ordenación desde el punto de vista jurídico, desde un punto de vista del Derecho Romano, era en todo caso en las provincias conquistadas, era ager publicus o sea, de todo el mundo, del pueblo y del Senado romano, luego del Príncipe cuando se propició el Dominado a partir de Diocleciano. Esa era la única regulación que había, era la regulación agraria romana y no había una configuración de limitaciones ni de uso de potestades administrativas por tanto se hacía lo que se quería, como en época romana y en la Edad Media. En la época Altomedieval no había elementos contaminantes ni grandes posibilidades de desarrollo de estas zonas y, es más el fenómeno de retorno al campo con la caída del Imperio Romano, esto es, abandono de las ciudades, los Bárbaros, las epidemias... influyeron en que hubiese un poblamiento de las zonas rurales, por lo tanto no había necesidad de establecer limitaciones sino que había una convivencia en el campo; estas zonas vuelven a tener importancia en cuanto a la población y por lo tanto no existe regulación alguna desde el punto de vista administrativo en esta época<sup>48</sup>.”*

Como bien expresa Parada Vázquez<sup>49</sup>, podemos decir que, *“con anterioridad a 1956, el suelo rústico sería aquél al que no alcanza la vigencia de las normas y ordenanzas municipales de ordenación, ni se vería afectado por esa, prácticamente única, legislación urbanística, que constituye la legislación de ensanche. Se trata, por consiguiente, de un suelo no contaminado por ningún tipo de intervención administrativa*

---

47 Carceller Fernández, Antonio. Instituciones de Derecho Urbanístico. Página 32. Editorial Montecorvo. Madrid, 1992.

48 García Rubio, Fernando. Estudios de Derecho Urbanístico. Página 14. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003.

- García Rubio Fernando. Régimen del suelo no urbanizable en la Ley de Cataluña de Urbanismo. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 37, nº 205, 2003. Páginas 106 y ss.

49 XVII Temas de Derecho Urbanístico. Urbanizaciones Privadas y suelo no urbanizable. Página 228. Gráficas Summa. Oviedo, 1980.

*[...]. Un suelo sobre el que efectivamente se cumple la regulación abstracta y general del derecho de propiedad, que permite a sus titulares la realización de obras y construcciones de todo tipo siempre y cuando se respeten los límites que imponen las relaciones de vecindad. Si esa regulación plena y limitada del ius edificandi no encierra en aquel momento ningún peligro para los intereses públicos, es porque las circunstancias económicas y las técnicas de entonces no permiten, ni en el tiempo, dando origen al levantamiento de la noche a la mañana de nuevos núcleos urbanos, ni en cuanto al espacio, provocando aprovechamientos abusivos, ningún trastorno de las condiciones naturales de su aprovechamiento. Es una sociedad lejos todavía del consumismo de nuestros días y de las exigencias del confort interior y en el entorno de la vivienda que hoy aparecen como imprescindibles. En ese contexto, el aprovechamiento del suelo rústico, por muy abusivo que quepa imaginarlo desde la óptica de nuestros hábitos, no producía, con anterioridad a la Ley del Suelo de 1956, ningún tipo de queja o reacción social”.*

Con carácter previo a la legislación de suelo de 1956, el urbanismo español se regía por una serie de disposiciones que, promulgadas en muy diferentes fechas, no integraban un conjunto orgánico. Esta legislación estaba constituida básicamente por las Leyes de Enanche y Extensión, de veintiséis de julio de mil ochocientos noventa y dos; de Saneamiento y Mejora Interior, de dieciocho de marzo de mil ochocientos noventa y cinco; de Solares, de quince de mayo de mil novecientos cuarenta y cinco y, finalmente, con carácter general, por diversos artículos de la Ley de Régimen Local, de veinticuatro de junio de mil novecientos cincuenta y cinco, además de otros preceptos complementarios de muy vario rango jerárquico o con ámbito limitado a ciertas ciudades. Con carácter previo la Ley de Enanche de Poblaciones de 1876 establecía la obligación de que hubiera terrenos que no estuvieran afectados por los planes de urbanización pero que sean colindantes que se les establezca un régimen de protección: evitar las construcciones<sup>50</sup>.

---

50 Para un exhaustivo análisis de la normativa anterior al 56, véase Pizarro Asenjo. Apuntes de Derecho Urbanístico. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. 2004.

## **1.2. LEY DE REGULACIÓN Y USO DE SUELO Y ORDENACION URBANA DE 1956.**

Esta Ley de Regulación y Uso del Suelo y Ordenación Urbana del año 1956 recogía una amplia tradición histórica: la permisible atribución de edificabilidad al suelo rústico. Esto se comprueba si revisamos la historia del derecho urbanístico español. *“El término municipal a efectos urbanísticos hasta ese momento, se dividía en las siguientes zonas o fajas: núcleo central o casco urbano, faja, parcial o totalmente envolvente de dicho núcleo o zona de ensanche y por último el resto del término, zona de extensión o extrarradio”*<sup>51</sup>. Históricamente el suelo rústico como hoy lo conocemos no ha sido preservado de la edificación, salvo por la ineludible repercusión de la legislación sobre Fortificaciones y Plazas Fuertes, previstas en la Novísima Legislación y Ordenanzas Militares de 1903, que por otros motivos, limitaban la expansión de la ciudad. *“La muralla [...], ese espacio fuera de las ciudades pero sobre el que tenía jurisdicción esa ciudad o el señorío, el realengo o la jurisdicción que fuera, es lo que se conoce popularmente como el alfoz, lo que hoy es el término municipal, ahí en el alfoz se permitían los usos agrícolas, agropecuarios... y no sólo esos usos sino también los lazaretos para leprosos...,aquellas actividades que no se podían ubicar en el medio urbano por las razones que fueran. Eso implica la existencia de una autorización tácita en cuanto a un aprovechamiento de estos suelos”*<sup>52</sup>. Es a través de una ley de 1422 donde encontramos el primer precedente de regulación del suelo rústico en ese momento, que es la atribución que se hace de facultades a los regidores y Alcaldes de los distintos municipios y ciudades para que puedan establecer mediante sus ordenanzas, dicen, costumbres, o sea era una atribución directa al mandatario para que hiciera lo que quisiera pero en suelo rústico...

Advierte García Rubio<sup>53</sup> que *“La denominación de suelo “rústico” tiene su origen en el primer Catastro inmobiliario del siglo XVIII, que es el del Marqués de la Ensenada. En el Catastro en 1843 se distingue el Catastro de rústica y el Catastro de urbana, aquellas fincas que tienen un aprovechamiento esencialmente agrario, ganadero o forestal y que tienen un valor por tanto conforme a esa naturaleza en ese momento, ya*

---

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

52 García Rubio, Fernando. Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003. Página 15.

53 Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003. Página 18.

*se ha producido la revolución industrial y lo urbano tiene un mayor valor que lo rústico, hasta ese momento no existía, y existen las normas de distinción, de hecho hoy en día la legislación catastral persiste [...] El porqué de esta legislación del 56 que atribuía edificabilidad al suelo rústico se motiva en la guerra civil, con todo un parque de viviendas destruido, se había producido un cierto retorno al campo y a su vez una emigración masiva y el fomentar la edificación, consagrando asentamientos tradicionales, parroquias rurales gallegas, asturianas, núcleos de población de Castilla y León incluso Castilla-La Mancha. Era muy difícil luchar contra ese fenómeno, y como no había una cultura de limitación en ese aspecto y tampoco un desarrollismo como el que hubo en los años 60 de acabar con el campo, no había una perspectiva medioambiental por lo tanto en su momento era lógico, y hasta con esas limitaciones comprensible, ese aprovechamiento urbanístico además, el aprovechamiento era muy limitado, lo único que daba eran chalecitos, viviendas unifamiliares, si acaso granjas... no había otro tipo de limitación, las lógicas del destino de los suelos pero se permitía vivir en la residencia vinculada a esos aprovechamientos”.*

De otro lado, supuso una revolución dentro del concepto del derecho de propiedad y no fue bien acogida, algunos autores constatan la existencia de un *amplio abuso sobre la misma que determinó su generalizado incumplimiento*, así García de Enterría<sup>54</sup> advierte las dificultades de aplicación de una Ley que situaba “*a más de la mitad de la población al margen de la misma*”. A ello se añade, que “*la atribución de edificabilidad al suelo rústico tuvo nefastas consecuencias para la ordenación del territorio pues la traducción práctica del “disfrute” por parte de la propiedad privada del referido coeficiente de edificabilidad así como la aplicación de los diversos supuestos en que se permitía superar el mismo, colaboraron decisivamente al proceso de alteración progresiva de la naturaleza del suelo rústico dando lugar a la aparición de numerosos núcleos residenciales*”.

Para Rodríguez Moro<sup>55</sup> “*La ley del suelo de 1956, obra del Arquitecto Bidagor y del jurista Ballbé, vendrá a dar estado jurídico-positivo a una necesidad sentida en nuestra patria, que, en este particular, no es sino una pieza del tablero internacional, pues en casi*

---

54 Obra citada por Pareja i Lozano en Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons, 1990. Páginas 53 y 58.

55 Revista de Administración Pública, nº 20, 1956. Páginas 183-189.

*todo el mundo se da, con idéntica intensidad, un parecido fenómeno urbanístico. Cítese la Ley Francesa de 15 de junio de 1943; la Ley inglesa de 1947 sobre planeamiento urbano y rural; la Ley belga de 23 de octubre de 1946 sobre ordenación urbana de las ciudades o la Ley sueca de 30 de junio de 1947 en la que se regula la edificación. En todas estas estas Leyes, la idea central de su normación es la creación de órganos adecuados para la realización de los planes urbanísticos con un sentido nacional superando el estrecho sentido localista de casi toda la legislación anterior”.*

La Exposición de Motivos de la Ley del 56 parte de la consideración de insuficiencia de los textos legales vigentes para afrontar y resolver la ordenación urbanística en las verdaderas dimensiones que el crecimiento demográfico y el futuro de España requerían, y en ese orden de cosas, se analizan los principales problemas que se plantean y que sólo tangencialmente afectan al suelo no urbanizable que no es objeto de protección específica salvo por la preocupación por la especulación del suelo que *“malogra toda ordenación urbana, sustrae prematuramente terrenos a la agricultura y, al exigir por los todavía no urbanizados precios de solar, coloca a los adquirentes en difíciles condiciones de contribuir a la obra urbanizadora, y, en suma, un movimiento migratorio que, al no ser encauzado, concentra en algunas ciudades, a costa del medio rural, notables masas de población, con repercusiones de alcance nacional”.*

No interesaba en definitiva al legislador del 56 la situación del suelo rural en un momento de fuerte movimiento emigratorio del campo a la ciudad, que hacía preocupante la situación de éstas pero bajo ninguna circunstancia, sensación de riesgo para las zonas agrarias. Puede constatarse que no existe ninguna otra mención en su Exposición de Motivos más que la referencia a los Planes Especiales como instrumentos de ordenación para *“la protección del paisaje, las vías de comunicación, la conservación del medio rural, el saneamiento de poblaciones o cualesquiera otras finalidades análogas”.*

El artículo 65 de la Ley determinaba que el suelo rústico era residual, señalando que lo constituirían los terrenos que no fueren incluíbles en ninguno de los supuestos de los dos artículos anteriores, artículos 63 y 64 que se ocupan de determinar los terrenos que planeamiento general clasifica expresamente como suelo urbano y de reserva urbana.

Nuestra primera Ley del Suelo, *“trasluce un urbanismo vinculado al nacimiento y*

*evolución de las ciudades, es un intento de racionalizar el fenómeno urbano y que se despreocupa del suelo rústico”<sup>56</sup>*

Opinión contraria sostiene el profesor Fernández Rodríguez<sup>57</sup> para quien el hecho de que esta primera ley declarase el suelo rústico como insusceptible de desarrollo urbano, *“no significaba en absoluto que el legislador se desentendiera de él. Desde su primera redacción la Ley de ordenación urbana aspiró siempre a ordenar de un modo u otro el territorio entero. Por eso distinguió dentro del suelo rústico los espacios de especial protección”*.

Pareja i Lozano<sup>58</sup> realiza un extenso análisis de los problemas más significativos con que se encontró la aplicación del régimen del suelo rústico en la Ley de 1956 y entre ellos destaca la aplicación del régimen del suelo rústico en los supuestos de ausencia de Plan General. *“El artículo 66 establecía una norma de aplicación directa en ausencia de Plan General que definió con carácter residual para el suelo rústico “los demás terrenos que no podían incluirse en perímetros edificados al menos en un 20% de su extensión superficial”, si bien ello no impidió la aparición de Planes Parciales en suelo rústico, derivado de la aceptación jurisprudencial y en la práctica administrativa. A ello añade la atribución de un coeficiente de edificabilidad. La atribución del referido coeficiente de edificabilidad es desde luego significativa de una determinada concepción de cómo debía considerarse el “contenido normal” de la propiedad rústica, y expresa una cierta timidez (superada a partir de la reforma de 1975) de los legisladores al dar el salto cualitativo que suponía pasar del ejercicio de técnicas de policía a la configuración de la función pública urbanística.[...] El establecimiento del indicado coeficiente, cuya aplicación tuvo prevalencia sobre el resto de limitaciones que regían sobre el suelo rústico, llegó a justificar la formación de núcleos residenciales sobre el suelo rústico, y dio lugar a que por la jurisprudencia se pudiera afirmar que “La Ley del Suelo sienta el principio general de la edificabilidad del suelo rústico (STS 9 mayo 1973. Aranzadi 2111)”*. Pareja i Lozano alude también a las limitaciones a las facultades de disposición. *“La aplicación de dicho precepto se encontró asimismo con frecuentes problemas, derivados por una parte de la falta de definición de las referidas unidades mínimas de cultivo, así como su escasa*

---

56 Díez-Picazo, Luis y Ponce de León. Revista de Administración Pública. Nº 43, 1964. Páginas 37-50.

57 Manual de Derecho Urbanístico. El Consultor, 2001. Página 129.

58 La evolución del Derecho Urbanístico en el Suelo Rústico o No Urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 2006. Páginas 298 y ss.



*articulación con las previsiones urbanísticas al respecto. Junto a ello, la no sujeción a control administrativo previo de los fraccionamientos y segregaciones en esta clase de suelo, a diferencia de lo que sí sucedía en el suelo urbano, facilitó en gran medida el surgimiento de núcleos residenciales en suelo rústico, normalmente vinculados a fenómenos de segunda residencia, radicalmente al margen de cualquier racionalidad o planificación, con importantes déficits en cuanto a sus infraestructuras urbanísticas, constituyendo dicho fenómeno, en definitiva, una de las peores herencias, territoriales y ambientales derivada de la inaplicación de los principios que sobre el suelo rústico se contenían en la Ley del Suelo de 1956". Por último, señala la desvirtuación del suelo rústico por la legislación sectorial. Se cita la Ley de 21 de julio de 1962 que "propició expropiaciones urbanísticas para la creación de polígonos de viviendas, dando lugar al surgimiento de núcleos residenciales de configuración no especialmente feliz al margen de los modelos de ordenación urbanística diseñados en sede de planeamiento general. Similar reflexión respecto a las actuaciones producidas sobre suelo rústico en ejecución de los Planes de desarrollo impulsados a partir de la Ley 194/1963, en cuya virtud se establecía la localización de los correspondientes polos de promoción y desarrollo industrial sin sujeción de ningún tipo a las previsiones urbanísticas. También cuestionada la implantación en suelo rústico de instalaciones industriales y la inefable Ley de Zonas y Centro de Interés Turístico Nacional de 1964 que no se plantea desde luego determinar los criterios territoriales relativos a la localización de los asentamientos urbanísticos con finalidad turística, sino que, bien al contrario, en la determinación de las características y condiciones que debían cumplir las promociones acogidas a dicha Ley ninguna se estableció sobre su vinculación o articulación con el planeamiento urbanístico de carácter general que se pudiera haber formulado, lo que facilitó el surgimiento de tales centros, en muchos casos de un gran impacto territorial, ambiental y paisajístico".*

Porto Rey<sup>59</sup> señala que "Se llegó a conseguir una utilización urbanística del suelo rústico a través de Planes Parciales modificativos del General, por medio de Planes Especiales, con simples Proyectos de Urbanización, por medio de parcelaciones y creación de huertos familiares en suelo rústico, a través de Planes de Ordenación como extensión del casco urbano, artículo 12.3 de la Ley".

---

<sup>59</sup> Porto Rey, Enrique. El suelo rústico en las Leyes del Suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 2006. Página 323.

Otros autores son menos pesimistas en la valoración de esta primera Ley del Suelo considerando Parejo Alfonso<sup>60</sup> que *“el haber de la Ley está integrado de un lado por la consolidación de una cultura urbanística, y de otro, por la efectiva consolidación en el Derecho español de una renovación total del concepto del derecho de propiedad del bien del suelo o tierra con destino urbanístico. La causa del fracaso último de la Ley no ha de buscarse pues, tanto en ella misma cuanto en la precocidad de sus soluciones de fondo y en la incapacidad de los medios administrativo y social llamados a aplicarla”*.

Para Fernández Rodríguez<sup>61</sup> la Ley de 1956 *“es un raro ejemplo en nuestro Derecho Público de norma jurídica que se adelanta a su tiempo sin una base doctrinal previa, que, en aquellas fechas, no existía pura y simplemente. Su singularidad se acrecienta todavía más si se piensa que, a pesar de carecer de un soporte doctrinal autóctono, el legislador de 12 de mayo de 1956 no acudió al fácil y no infrecuente expediente de “importar” las técnicas ya ensayadas en el Derecho Comparado, aún conociéndolas suficientemente, sino que hizo obra propia aprovechando lo mejor de dichas experiencias y de nuestras propias tradiciones. Si a todo ello se añade que el texto legal supo situarse a la vanguardia del Derecho Europeo de la época, se comprenderá hasta qué punto están justificados los elogios vertidos sobre el mismo desde el primer momento. La ley reclamó por primera vez la entera responsabilidad para los poderes públicos en lo que concierne a la ordenación urbanística de todo el territorio nacional”*.

Vaque Cabellería<sup>62</sup> concluye que *“En cualquier caso, de la importancia de esta Ley del 56 se constata la pervivencia de buena parte de sus normas, reencarnadas en las sucesivas leyes de suelo y urbanismo, primero estatales después también autonómicas”*.

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

---

60 Derecho Urbanístico Instituciones Básicas. Página 53. Ediciones Ciudad Argentina, Argentina, 1986.

61 Manual de Derecho Urbanístico. El Consultor. Madrid, 2001. Página 21.

62 Cincuenta años de la Ley del Suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 225. Año 2006. Página 11.

Madrid y en la misma línea el Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio , sobre “Actuaciones Urbanísticas Urgentes”.

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

Ya en 1969 era evidente la necesidad de reformar la Ley. La existente prácticamente sólo había servido para crear una conciencia urbanística. El entonces ministro Mortes Alfonso encomendó el proyecto de reforma a Emilio Larroderra.

La ley de 1956 sería entonces objeto de una primera reforma por Ley 19/1975 que dio lugar al Texto Refundido de ambas leyes (RD 1346/1976), de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, norma que fue objeto de desarrollo por el Reglamento de Planeamiento (RD 2159/1978), el Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978) y el Reglamento de Disciplina Urbanística (RD 2187/1987).

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

Escasas referencias también en la Exposición de Motivos de la Ley del 75 a los valores dignos de protección del suelo no urbanizable y a las innovaciones de su régimen jurídico, salvo con carácter general que en el suelo no urbanizable, por sus propios valores, *de orden agrícola, paisajístico, etc., o por conveniencia de limitar la dinámica urbana, se excluye todo posible uso de esta clase.* Sin embargo, del estudio de su articulado puede deducirse una *“renovada preocupación por la protección de la naturaleza que tiene significación en un estudio sobre el régimen jurídico del suelo no urbanizable desde diversas perspectivas: nos importa, por lo que se refiere a la concepción del suelo no urbanizable; también por lo que respecta al régimen jurídico del aprovechamiento en dicho suelo; en fin, por la existencia de una pluralidad de tipos de suelo no urbanizable. En cualquier caso, es un hecho claro que la protección de la naturaleza se configura como elemento clave en el momento de definir las condiciones*

*del suelo no urbanizable e incluso a los efectos de analizar el contenido del derecho de propiedad del suelo no urbanizable*<sup>63</sup>.

Para Parejo Alfonso<sup>64</sup> *“La modificación más sustancial que afecta al régimen del suelo no urbanizable consiste en la desaparición del derecho al aprovechamiento mínimo general que la anterior ley reconocía, asimismo, hay que recordar que los puntos esenciales de esta reforma del 75 afectan a la disciplina urbanística que había sido uno de los aspectos en los que más se había frustrado la legislación del 56, de tal forma que se hace un considerable esfuerzo frente a las transgresiones de la legalidad urbanística. Completa, perfila y dota de mayor eficacia a los mecanismos tanto de protección preventiva de dicha legalidad y de reintegración, jurídica y real, del orden conculcado, como de sanción de las infracciones correspondientes”*. Es más, nos dice Carceller Fernández, *“la supresión del contenido mínimo para el suelo no urbanizable fue acertada porque al titular de tal clase de suelo no tiene por qué reconocérsele una facultad de edificar de trascendencia urbanística, con el riesgo de dar lugar a una urbanización fraudulenta o clandestina*<sup>65</sup>.

Esta legislación supone además la incorporación de los primeros indicios de sostenibilidad del suelo no urbanizable, con instrumentos como el Plan Nacional de Ordenación y los Planes Directores Territoriales de Coordinación que establecían, de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la Planificación económica y social y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que habían de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en el que habían de coordinarse el Plan y las Normas a las que afectara.

La legislación del 75 distingue además en su artículo 80 dos categorías de suelo no urbanizable, el suelo al que el Plan no incluya como suelo urbano o urbanizable, es el residual o común y los espacios con especial protección por su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico que es el de protección específica.

---

63 Estudios de Derecho Urbanístico. Madrid, 1984. Página 256.

64 Derecho Urbanístico Instituciones Básicas. Ediciones Ciudad Argentina, Argentina, 1986. Página 55.

65 Instituciones de Derecho Urbanístico. Editorial Montecorvo. Madrid, 1991. Página 323.

Nos recuerda Argullol Murgadas<sup>66</sup> que la propia denominación del suelo rústico ahora como no urbanizable tiene su significado. *“Mientras al emplear la denominación de suelo rústico en el 56 predominaba una visión agraria y de continuidad con la construcción histórica del régimen del suelo, al acoger la denominación de suelo no urbanizable, el ordenamiento se refiere directamente a la función propiamente urbanística de dicho suelo que, aunque pueda parecer paradójico, es la de no urbanizarse. Y lo más importante, continua, “deberá concederse tanta atención al suelo no urbanizable como a los restantes tipos de suelo”.*

Advierte Pareja i Lozano que, *“La nueva denominación como suelo no urbanizable implica una mayor carga urbanística, y de hecho durante los debates en Comisión del Proyecto de Ley se vino a justificar dicha denominación en un sentido limitador del régimen establecido por la Ley Urbanística sobre la propiedad rústica, en cuanto a los efectos de dicho régimen, que se consideraron operativos únicamente desde la perspectiva propia de la ordenación urbanística. Dejando aparte la mayor o menor operatividad de esta visión restrictiva, interesa señalar aquí la circunstancia de que el cambio de denominación del suelo rústico por suelo no urbanizable supuso una plena valoración de la función urbanística de esta clase de suelo que permitió superar el continuismo histórico de que en cierto modo adoleció el régimen del suelo rústico establecido por la Ley de 1956, puesto de manifiesto sobre todo, tal y como hemos tenido ocasión de estudiar, en la atribución a esta clase de suelo de un coeficiente mínimo de edificabilidad”<sup>67</sup>.*

Para una valoración general de esta Ley del 75 y su reforma, hay que tener en cuenta el contexto en el que nace. *“En pleno proceso de elaboración de la ley de Reforma estalló la crisis económica. Con ella terminó la etapa de prosperidad basada en la disponibilidad ilimitada de energía barata y se esfumó igualmente la ilusión del crecimiento indefinido. Es más que evidente que en este nuevo contexto la óptica del ensanche estaba fuera de lugar y, sin embargo, ésta fue la perspectiva en la que siguió instalado el Texto refundido de 9 de abril de 1976, resultante de la reforma. La inmensa mayoría de sus preceptos estaban orientados en efecto, a la producción de nuevo suelo urbano y, aunque las ideas de renovación urbana, de remodelación de los centros*

---

<sup>66</sup> Estudios de Derecho Urbanístico. Madrid, 1984. Página 271.

<sup>67</sup> La evolución del Derecho Urbanístico en el Suelo Rústico o No Urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 2006. Páginas 304.

*históricos y de preservación de sus valores específicos no eran ajenas a él, es obvio que la ejecución de las mismas resultaba gravemente dificultada por la carencia de técnicas e instrumentos adecuados para operar en el suelo urbano, que necesita, por su propia naturaleza, un tratamiento muy distinto y una operatoria muy diferente de la que reclama la actuación en suelo rústico con miras a su urbanización y edificación”<sup>68</sup>.*

Parejo Alfonso<sup>69</sup> incide en que *“La Ley del 76 concibe el urbanismo, la actividad urbanística, en último término, como urbanización, generación o construcción sistemática de nueva ciudad. Esta es la razón de la denominación misma del suelo no urbanizable y del régimen que se le aplica (no un estatuto propio, sino determinado por relación del suelo urbanizable o programado). No existe en la Ley propósito real y decidido de ordenación positiva e integral de esta clase de suelo; antes al contrario, se le ordena de manera negativa y residual. Su régimen de aprovechamiento es, en realidad, un marco en el que sólo están definidos los límites o prohibiciones, restando vacío el contenido; vacío, que se llena por el procedimiento de aplicación analógica del régimen de otra clase de suelo, para solventar el problema de la incidencia esporádica, asistemática e irregular en él de políticas o proyectos públicos sectoriales o de iniciativas espontáneas privadas. Semejante planteamiento es hoy insostenible desde el doble punto de vista de la realidad misma, al menos en algunas extensas partes de nuestra geografía, de las formas de aprovechamiento del territorio y del programa constitucional (exigente de una política global medioambiental, de racionalización de la utilización del entero territorio y de ordenación de todo el suelo conforme al interés general). Ha de irse, pues, a la contemplación del suelo no sujeto a procesos sistemáticos de transformación para su destino final urbano o directamente preservado de la misma, como objeto también de una política de ordenación que no por distinta tiene que tener menor intensidad de contenido positivo”.*

Para García Rubio<sup>70</sup>, *“En definitiva, en la legislación del 76 el destino fundamental del suelo no urbanizable era el agrícola, ganadero, forestal o equivalente, o sea que sirve para cazar, plantar pinos y mantenerlos, y recoger las piñas se supone, para*

---

68 Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón. Manual de Derecho Urbanístico. El Consultor. Madrid, 2001. Página 26.

69 Problemas básicos del Urbanismo actual. Derecho Urbanístico Local. Editorial Civitas. Madrid, 1992. Página 33.

70 Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003. Página 20.

*explotaciones agrícolas y ganaderas. Pero se establece unas posibilidades de excepción. La excepción más importante del 76, es la que intentaba recuperar algo de lo que quedaba del aprovechamiento urbanístico de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados que establecía la Ley del 56 es la posibilidad de construir viviendas unifamiliares que no constituyan núcleo de población. Y el que no constituyan núcleo de población es fundamental puesto que si se realizan cuatro o cinco juntas ya estaríamos hablando de un núcleo de población, una urbanización ilegal o el consentimiento de un núcleo rural que no constituye un núcleo de población. En segundo lugar las construcciones e instalaciones vinculadas a una obra pública, teóricamente, las construcciones e instalaciones declaradas de interés público o de utilidad social que necesariamente han de ubicarse en el medio rural”.*

Señala Pareja i Lozano<sup>71</sup> que *“La legislación urbanística de 1976 utilizó pues, la técnica de remisión a conceptos jurídicos indeterminados para definir los usos y construcciones admitidos en suelo no urbanizable, lo que en un principio dio lugar a ciertas incertidumbres, especialmente ante la interpretación jurisprudencial de dichos conceptos, que daría lugar a pronunciamientos sorprendentes, que justifican la necesidad de emplazamiento en el medio rural en base a que dicha instalación comportaba “el abaratamiento de los costes, la descongestión urbanística y el incremento de puestos de trabajo”. Pese a carecer de la necesaria homogeneidad, progresivamente cobró un mayor papel la exigencia de una vinculación funcional a la naturaleza propia del suelo no urbanizable”. [...] “En cuanto a la vivienda, la problemática de los usos residenciales en el suelo no urbanizable ha aparecido tradicionalmente vinculada con el control de las facultades de disposición en esta clase de suelo, que como se ha visto constituyó una de las principales frustraciones en la aplicación de la legislación de 1956. En este aspecto la legislación de 1976 no aportó ninguna novedad, por lo que persistieron los problemas de control urbanístico de los procesos de parcelación ilegal en suelo rústico”.*

Este era el marco normativo general del suelo no urbanizable hasta la promulgación de la Constitución Española de 1978 que va a suponer un cambio sustancial en orden a la atribución de competencias en materia urbanística. Así, el

---

<sup>71</sup> La evolución del Derecho Urbanístico en el Suelo Rústico o No Urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 2006. Páginas 309.

artículo 148.1.3º estableció que las Comunidades Autónomas podrían asumir competencias en materia de “Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

El Estado se reserva no obstante entre otras, la competencia exclusiva en su artículo 149. 1 para “La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” así como para la “Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección” (Artículo 149.1.23).

También de interés para la materia por la invocación realizada al efecto en la legislación estatal posterior se encuentran el artículo 149.1.8, competencia sobre la legislación civil y el 149.1.13, competencia sobre la coordinación de la planificación económica, todas ellas denominadas competencias horizontales.

Asimismo el Estado se reserva la competencia sectorial de muchas otras materias que inciden en la urbanística, con el fin de asegurar su prevalencia sobre el Derecho de las Comunidades Autónomas.

Desde la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía, en diciembre de 1979, País Vasco y Cataluña, todas las Comunidades Autónomas han asumido competencia plena en materia urbanística. El artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco inicia el camino atribuyéndose competencia exclusiva en “Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”, y en el mismo sentido el artículo 9.9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuyendo esta misma competencia para la Generalidad.

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

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



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

Este régimen jurídico del suelo no urbanizable se resume en tres artículos (5, 6 y 7), que volvían a incidir en que no podría ser destinado *a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales.*

Sobre la competencia estatal en el régimen jurídico del suelo no urbanizable nos referiremos en profundidad al cumplimiento de la cláusula “condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de derecho y cumplimiento de deberes” pero no hay que menospreciar la importancia que sobre esta materia tiene la legislación básica sobre protección del medio ambiente. La protección del medio ambiente mira a la calidad de vida (artículos 45 y 47 CE), del mismo modo que la actividad económica mira el nivel de vida (arts 40.1 y 130.1). Ambas ordenaciones están en una específica tensión. La ordenación económica y social trata de transformar el medio para ajustarlo a las necesidades del hombre y la ordenación del medio ambiente trata de conservar dicho medio y preservarlo para futuras generaciones.

Para Lliset Borrell<sup>72</sup> *“El equilibrio entre la actividad económica y la actividad de protección del medio ambiente debe encontrarse no sólo en el plano ejecutivo, sino antes, en el plano normativo y en el de la planificación. De aquí que se puedan justificar en este título las normas básicas de conservación del suelo no urbanizable (artículos 5 a 7 LRS). A ello añade que la propiedad inmobiliaria es, en origen, una propiedad no urbanizable, y, no comporta ninguna facultad urbanizadora ni, por ende, edificatoria, salvo las escasas posibilidades que la propia legislación urbanística, por remisión a la agraria contiene”.*

De interés para este estudio por la repercusión constitucional que más tarde tendrá la materia, el Preámbulo de esta Ley según el cual: *“la delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del*

---

<sup>72</sup> Nuevo Régimen Urbanístico (Comentarios a la Ley 8/1990, de 25 de julio). Publicaciones Abella. El Consultor. Madrid, 1990.

*suelo y ordenación urbana con el mismo o similar contenido al Texto Refundido actualmente vigente, con pretensión de aplicación plena, ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Pero tampoco, las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley vigente, porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional". Por estas razones "La Ley 8/1990, se ciñe a modificar el régimen sobre los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectado por el proceso de urbanización, fijando las condiciones básicas que aseguran la igualdad de todos los españoles ...[...] III. Al definir las condiciones básicas del derecho de propiedad, la Ley desarrolla principios ya consagrados en el sistema vigente, pero sin el grado de coherencia exigible a la hora de su concreción. 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, sin consideración alguna a su posible utilización urbanística".*

Esta ley, comenta González Pérez<sup>73</sup> *"pese al rigor lógico con que desarrolla los principios de que parte, contiene un conjunto de normas heterogéneas de muy distinta eficacia en el territorio del Estado. Si la ley del suelo pudo comenzar con la afirmación de que tenía por objeto "la ordenación urbanística en todo el territorio nacional", congruente con los principios que informaban el Ordenamiento jurídico vigente en el momento de su promulgación, tal norma dejó de tener valor al estructurarse el Estado de las autonomías y la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico se promulga cuando la competencia estatal se encuentra limitada por la de las Comunidades Autónomas. Lo que determina que, desde esta perspectiva, contenga tres tipos de normas: unas, de aplicación plena en todo el territorio nacional, otras que tienen el carácter de legislación básica y otras que son de aplicación supletoria en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias".*

El Título I está dedicado a regular el régimen urbanístico del suelo y sus normas son de distinta naturaleza, las contenidas en el capítulo I, que lleva la rúbrica de "Principios generales", tienen todas el carácter de legislación básica, asimismo, tendrán

---

<sup>73</sup> Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo. Editorial Civitas. Madrid, 1991. Página 63.

también el carácter de legislación básica de conformidad con la Disposición Final primera los artículos 1 a 11 y en consecuencia el Capítulo II relativo al suelo no urbanizable.

Dice la STS de 15 de febrero de 1991<sup>74</sup>, resumiendo el contenido del régimen urbanístico del suelo no urbanizable en esta Ley 8/1990 que *“este suelo tiene una función positiva que hoy aparece recogida en el artículo 5 LRRU, y que consiste en una utilización para fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos o más ampliamente en la utilización racional de los recursos”*.

En definitiva, concluía Lliset Borrell<sup>75</sup> *“el mérito de la Ley 8/1990 es llevar el concepto moderno de propiedad, vinculada a su función social a sus últimas consecuencias. No sólo parte de la división entre suelo y aprovechamiento, éste atribuido por el plan, sino que el aprovechamiento presenta, a partir de 1990, diferentes grados de concreción que van desde la atribución teórica en las previsiones del plan hasta su concreta materialización con la edificación, pasando por el derecho al aprovechamiento apropiable y el derecho a edificar como etapas intermedias”*.

No obstante, fue calificada como *“autoritaria y rígida en exceso, inapropiada y exagerada para afrontar una simple, aunque difícil, coyuntura y evitada e ignorada por quienes han de aplicarla no tanto por su secreta elaboración cuanto por su extremado teoricismo y su distanciamiento consiguiente de la realidad sobre la que está llamada a operar, la Ley 8/1990 es susceptible de muy diversas objeciones formales y materiales que han sido arrastradas hasta el Texto Refundido del 92”*<sup>76</sup>.

La novedad de la Ley dirá Fernández Rodríguez<sup>77</sup> es la *“radicalización exagerada de ese esquema, la formalización de la estructura secuencial de la propiedad, la disección de las distintas facultades que integran el derecho y el encadenamiento rígido y formal de cada una al cumplimiento de los distintos deberes de forma que o bien no nacen o bien se pierden cuando esos deberes no se cumplen. Pero más grave que todos los errores analizados es, sin duda, el que resulta del procedimiento seguido para la elaboración de la Ley. A diferencia de la reforma de 1975, que fue precedida de un largo*

---

<sup>74</sup> RJ 1991\956

<sup>75</sup> La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico. Nuevo Panorama Urbanístico tras la Sentencia del TC de 20 de marzo de 1997. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1997. Página 51.

<sup>76</sup> Fernández Torres, Juan Ramón. Refundición y Constitución: Examen el Texto Refundido. Revista de Administración Pública, nº 131. Página 119.

<sup>77</sup> Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico. Editorial Aranzadi, 1991. Páginas 68 y ss.

*debate académico, la Ley 8/1990 se gestó en el silencio de los despachos de la Administración por un grupo de teóricos muy reducido que, en general, carecían de experiencias de gestión y se ofreció bruscamente en forma de proyecto ya aprobado por el Gobierno al público en general [...]. La ley 8/1990 no es una Ley socialmente compartida [...]. La Ley 8/1990 ha nacido mal. La Ley 8/1990, de 25 de julio, no le pareció bien a nadie, ni a derecha ni a izquierda.*

Para Tejedor Bielsa<sup>78</sup>, *“La reforma de 1990 ha de ser situada en unas coordenadas específicas, jurídicas y sociales, de indudable trascendencia que dejaron su impronta en los trabajos parlamentarios y, sin duda, han inspirado el juicio que el Tribunal Constitucional emitiría acerca del Texto Refundido de 1992 y, por su través, de la propia Ley 8/1990, mediante la STC 61/1997. Desde el punto de vista jurídico dichas coordenadas son, sobre todo, lo dispuesto en el artículo 47 de la Constitución, la nueva organización del Estado establecida en el Título VIII de la misma y la garantía constitucional de la propiedad en el marco de un Estado social de Derecho. Desde el punto de vista social, el elemento clave en torno al cual gira la reforma es el constante incremento del precio de la vivienda que empezaba a constituir un obstáculo insalvable a la posibilidad de acceso a la misma. Todo ello ha de ser necesariamente tenido en cuenta para comprender la Ley 8/1990[...]. En cualquier caso, al margen del debate constitucional, lo cierto es que el urbanismo español ha estado siempre condicionado por dos factores: uno socioeconómico al que se ha aludido brevemente, el alto precio de la vivienda y la imprescindible acción de los poderes públicos para facilitar a los ciudadanos el acceso a la misma; el otro jurídico, la incidencia del derecho urbanístico, del desarrollo urbano mismo sobre el derecho de propiedad, resuelta tradicionalmente en nuestro ordenamiento urbanístico mediante un modelo equidistributivo. Estos dos factores explican la evolución legislativa del derecho urbanístico. Éste siempre ha sido en España un derecho de expansión urbana, de producción en masa de suelo edificable equipado para saturar un supuesto mercado y hacer descender los precios del mismo y de la vivienda; y un derecho equidistributivo, que disciplina el reparto de beneficios y cargas derivados del desarrollo urbano, en la creencia de que la única manera de satisfacer los intereses públicos exigidos por éste es la previa satisfacción de los privados de los*

---

<sup>78</sup> Propiedad, Equidistribución y Urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico. Editorial Aranzadi. Pamplona, 1998. Página 132.

*propietarios. La tensión que se desprende de los debates parlamentarios constituye un clarísimo exponente de la grave crisis del actual modelo urbanístico. La equidistribución es la clave del mismo: equidistribución interna entre los propietarios de los beneficios y cargas para hacer posible equidistribución externa entre el conjunto de los propietarios beneficiados por el desarrollo urbano y la comunidad”.*

*De otro lado, “La ley 8/1990, de 25 de julio, fue la primera Ley del Suelo posterior a la Constitución, la primera norma que afrontó en el nuevo marco constitucional el denominado problema del suelo formulando alternativas concretas al modelo vigente, si bien es cierto que sin llegar a plantear una ruptura completa del mismo. Sin embargo, lo cierto es que produjo un claro efecto catalizador en relación con el urbanismo que, quizá como consecuencia de la grave crisis [...] La aprobación de esta norma, extremadamente polémica y que puso de manifiesto el radical enfrentamiento entre dos concepciones de la propiedad, abrió la caja de Pandora, inició el debate sobre el modelo urbanístico conveniente para nuestro país o, si se prefiere, para nuestras Comunidades Autónomas”.*

*Para el profesor Fernández Rodríguez<sup>79</sup> “El Texto Refundido del 76 se mantuvo con el consenso general y sin tensiones de ningún tipo hasta 1990 y hubiera llegado hasta hoy muy probablemente si el legislador estatal no se hubiera lanzado impremeditada y torpemente a reformarlo en esta última fecha mediante una Ley, la de 25 de julio de 1990, elaborada apresuradamente sin contar con la opinión de las autoridades autonómicas y locales, ni de los expertos y los operadores públicos y privados. La Ley de reforma de 1990 fue por esa razón mal recibida por todos y provocó la reacción de las Comunidades Autónomas”<sup>80</sup>.*

Siguen apreciándose además en esta época múltiples carencias respecto al suelo no urbanizable a las que contribuye la doctrina introduciendo matices interpretativos que se trasladan a la práctica y que no ayudarán a divulgar el cambio conceptual respecto a este régimen jurídico. Ejemplo de lo que decimos es la interpretación sobre la inscripción registral de edificaciones en suelo no urbanizable, se plantea la doctrina en estos momentos si para la inscripción registral de las declaraciones de obra nueva en suelo no urbanizable serían necesarios los mismos requisitos que para el suelo urbano,

---

<sup>79</sup> Manual de Derecho Urbanístico. El Consultor. Madrid, 2001. Página 37.

<sup>80</sup> Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón. Manual de Derecho Urbanístico. Página 37. El Consultor. Madrid, 2001.

licencia y certificado técnico o si por el contrario, esta exigencia es sólo predicable para las construcciones en suelo urbano y urbanizable. Incidiendo en el cambio de concepto que para el derecho de propiedad supone la Ley 8/1990, llega a concluir Parejo Gamir<sup>81</sup> *“sobre el carácter constitutivo de la licencia, que la propiedad del solar parece ser ahora más bien un simple presupuesto subjetivo del acto administrativo, y que en relación al suelo no urbanizable, existiendo una prohibición general de edificar, salvo supuestos legales concretos, la licencia enerva esa prohibición de edificar [...] pero esa licencia no tiene el mismo significado constitutivo y creador que la licencia del artículo 25 tiene, conforme al previo artículo 20 [...]. Aquí sigue vigente la doctrina clásica sobre la licencia como simple autorización de policía, como acto que remueve una prohibición legal previa. Y si ésta es la solución sustantiva, idéntica debe ser en el terreno formal o documental. En una palabra: no es que el artículo 25 se halle situado en otro Capítulo de la ley, es que su contenido no armoniza en el sentido y finalidad de la licencia de obras necesaria para las construcciones que cita el artículo 6. Por eso no debe aplicarse a las mismas. Lo que sí es cierto es que en la práctica será a veces difícil discernir cuándo estamos ante uno u otro tipo de suelo [...] Ante un caso concreto, podrán plantearse dificultades, que el buen sentido jurídico de notarios y registradores solucionará. La prudencia y el buen sentido dictarán la conducta a seguir. Como consejo de índole práctico habrá que acudir a la información municipal del artículo 29”*.

Para Gutiérrez Colomina<sup>82</sup>, la ley *“sólo dedica tres artículos al régimen del suelo no urbanizable, que esencialmente recogen las siguientes ideas: Menor rigidez en la delimitación del uso, el aprovechamiento edificatorio del suelo no urbanizable queda indefinido y la finalidad del planeamiento es de protección”*.

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

---

81 Aspectos documentales de la nueva Ley del Suelo. Revista de Administración Pública nº 125. 1991. Página 216.

82 Un enfoque positivo del suelo no urbanizable y urbanizable no programado. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 29. 1995. Página 263.

A este texto legal seguiría el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio que se ocupará en el Capítulo II del Título I del régimen jurídico del suelo no urbanizable incidiendo en el mismo sentido sobre el destino vinculado en su artículo 15, la prohibición de fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria (artículo 16.1) de parcelaciones urbanísticas (artículo 16.2), limitando la posibilidad de construcción a la explotación agrícola, servicios de obras públicas, utilidad pública e interés social y residencial aislado (Artículo 16.3), éste último de aplicación supletoria de conformidad con lo previsto en la Disposición Final Única.

La propia Exposición de Motivos del Texto Refundido del 92 enmarca la compleja situación del urbanismo tras la Constitución y en este sentido refiere *“Las dificultades objetivas que la tarea refundidora ha presentado se derivan de las profundas diferencias existentes entre la vigente Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de abril de 1976 y la Ley 8/1990, además de la amplitud de la delegación legislativa encomendada, así como de los diversos Reales Decretos-leyes que sobre la materia se han dictado entre las fechas de referencia”*.

De esta compleja situación se hacía eco ya en el año 92 Lliset Borrell<sup>83</sup> al analizar la constitucionalidad del Texto Refundido del 92 concluyendo que *“existían en nuestra Constitución títulos competenciales estatales para una regulación general del urbanismo. La cuestión radicaría sin embargo, en la extensión y alcance de esa regulación”*.

Estas dificultades se acrecientan por las innovaciones que en materia urbanística ha introducido la Constitución, al atribuir a las Comunidades Autónomas competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3) e imponen una regulación de suelo acorde con el interés general que impida su especulación, a cuyo efecto se prevé que la Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los poderes públicos.

González Pérez<sup>84</sup> analiza pormenorizadamente las facultades que ha de atender la acción urbanística sobre el régimen del suelo (art. 3.1) que de conformidad con la Disposición Final Única, número 1, tiene el carácter de legislación básica, refiriéndose en

---

<sup>83</sup> Ley del Suelo (Comentarios al TR 1992). Publicaciones Abella. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1993. Página 33.

<sup>84</sup> Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992). Páginas 84 y ss. Editorial Civitas. Madrid, 1993

primer lugar *“a procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad, garantizando el cumplimiento de las obligaciones y cargas derivadas de la misma”, a “impedir la desigualdad atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos” y por último, a “asegurar la participación de la Comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.*

Gutiérrez Colomina<sup>85</sup> destaca varias ideas generales acerca del contenido de la Ley de Reforma de julio de 1990 y del Texto Refundido incidiendo en que se inserta en un marco legislativo en el que no existe una normativa autonómica desarrollada en términos generales y partiendo del hándicap de no ser una legislación tan omnicomprendiva como la del 76. Además añade que, *“no es en sí una legislación de carácter y contenido urbanístico, sino que regula fundamentalmente el Estatuto de la Propiedad y lo inherente a la misma, no estableciendo criterios para determinar el ámbito subjetivo de aplicación pero sí una dualidad de regímenes jurídicos, el referente al suelo no urbanizable y urbanizable no programado y el referente al suelo urbano y urbanizable.* Asimismo respecto del Texto Refundido hay una serie de determinaciones que implican lo establecido para el suelo no urbanizable en la Ley de julio de 1990 y entre las que destaca: Clarificación de la competencia municipal y autonómica en el procedimiento de autorización de la edificación, aplicación parcial del suelo urbano y urbanizable y facultad de establecimiento de un régimen de especial protección”.

El artículo 15 del TR de la Ley del Suelo vuelve a referirse a que los terrenos clasificados como suelo no urbanizable o denominación equivalente atribuida por la legislación autonómica, no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales [...]. El suelo no urbanizable, cualquiera que fuera su categoría, no podrá ser objeto de la actividad urbanística, quedando fuera del proceso urbanizador. Y es que como dice la STS de 15 de febrero de 1991 antes mencionada, *“este suelo tiene una función positiva que hoy aparece recogida en el artículo 5 LRRU, y que consiste en una utilización para fines agrícola, forestales, ganaderos, cinegéticos o más ampliamente en la utilización racional de los recursos”.*

---

<sup>85</sup> Un enfoque positivo del suelo no urbanizable y urbanizable no programado. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 29. 1995. Página 81.



Fernández Torres<sup>86</sup> considera que *“el nuevo texto legal reformaba aspectos puntuales de la legislación urbanística en vigor hasta su aprobación y en concreto, respecto al suelo no urbanizable, el artículo 16.1 del TR 1992 prohíbe que en suelo no urbanizable puedan efectuarse fraccionamientos “en las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos... en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, “o en otra aplicable”, para la consecución de sus correspondientes fines” Por su parte, el artículo 85.1.4ª de la Ley del Suelo de 1976 establecía la misma prescripción, pero referida específicamente a los terrenos rústicos y a la legislación agraria. La transgresión de tan taxativa introducción comportaba la nulidad de los actos de división, segregación o parcelación. Precisamente en razón de los gravosos efectos que el ordenamiento jurídico anuda al incumplimiento de esta prohibición, se revela necesario denunciar la alteración operada en este punto por el artículo 16 del TR 1992. En primer lugar, la definición del suelo no urbanizable no concuerda con la de terreno rústico, lo que conduce a sostener la imposibilidad de aplicar extensivamente la legislación agraria a los terrenos clasificados precisamente como suelo no urbanizable. Y, en segundo lugar, como consecuencia del ensanchamiento, a todo el suelo no urbanizable, del ámbito material de la prohibición de fraccionamientos operada por el TR de 1992, el Gobierno se ha creído en la obligación de ampliar igualmente el objeto de la remisión a cualesquiera otras legislaciones aplicables, con el fin, quizá, de preservar la voluntad de la ley. En consecuencia, al extrapolarse el precepto de la Ley del Suelo de 1976, se ha emprendido una labor que excede con mucho, de los límites de un mandato de refundición, razón por la cual el artículo 16.1 del Texto Refundido de 1992 no tiene cabida en el ordenamiento urbanístico”.*

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

Este Texto Refundido de la Ley del Suelo fue objeto de recursos de

---

<sup>86</sup> “Refundición y Constitución: Examen el Texto Refundido. Revista de Administración Pública”, nº 131. Página 136.

inconstitucionalidad acumulados por varias Comunidades Autónomas que consideraban que se habían vulnerado el régimen competencial constitucionalmente establecido, produciéndose en palabras del profesor Pérez Moreno, un auténtico “terremoto jurídico”<sup>87</sup>.

Resultan contundentes sobre la valoración de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 las apreciaciones realizadas por el profesor Fernández Rodríguez<sup>88</sup> para quien “con esta sentencia ha estallado en mil pedazos el ordenamiento urbanístico español, que hasta ahora había resistido muy bien la prueba del Estado de las Autonomías. De un modo enteramente natural y sin ninguna tensión apreciable las normas estatales había venido conviviendo con las Leyes autonómicas, sin que el progresivo aumento de éstas hubiera afectado al corpus del sistema global que unas y otras venían a conformar ni, por lo tanto, a la cultura urbanística común que con el tiempo se había ido formando [...] Las contradicciones e inconsecuencias en que incurre la Sentencia son tantas que sería fatigoso y aburrido hasta la náusea reseñarlas todas una por una... [...] Simple y brutal desapoderamiento del Estado en esta materia que la Sentencia constitucional ha venido a certificar, con el que España se ha convertido en un Estado sin territorio.[...] El Estado tiene muchas cosas que decir sobre el territorio, porque tiene muchas cosas que hacer en él y esas cosas que tiene que hacer ordenan materialmente, se quiera o no se quiera, cuando efectivamente las hace, el territorio al que afectan”.

E incide en que “La doctrina del Tribunal Constitucional no puede ser más clara, ni más sensata. Los órganos autonómicos competentes pueden intervenir en todos aquellos aspectos del planeamiento municipal que incidan en el modelo territorial superior, pero en todo lo demás tienen que respetar el libre despliegue por los Ayuntamientos de su potestad de planeamiento y abstenerse de introducir correcciones de ningún tipo. ¿Por qué no puede intentarse idéntica distinción de niveles entre el Estado y las CCAA”<sup>89</sup>.

---

87 Una reinterpretación del Estado de las Autonomías en la Jurisprudencia Constitucional sobre legislación de Urbanismo. Revista Andaluza de Administración Pública. Nº 43. 2001. Página 125.

88 La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico. El desconcertante presente e imprevisible futuro del Derecho Urbanístico. Páginas 17 y ss. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1997.

89 Fernández Rodríguez Tomás Ramón. Competencias del Estado y las CCAA. Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro. Página 93. Marcial Pons. Madrid, 1998.

En la misma línea, Pardo Moreno<sup>90</sup>, *“Es a partir de este momento cuando se pone en tela de juicio el Derecho Urbanístico español, viviéndose una situación de permanentes cambios legislativos e incidencias judiciales, derivadas del hecho atributivo de la competencia urbanística a manos de las Comunidades Autónomas”*.

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

Partiendo de la primera consideración sobre la constitucionalidad de la clasificación del suelo realizada por la legislación estatal que la sentencia del TC 61/1997<sup>91</sup>, de 20 de marzo reconoce como conceptos instrumentales al servicio de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana sin que *“de su tenor literal quepa inferir una concreta configuración o modelo urbanístico específico”* y considerando que *“el artículo 9.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo dispone tan sólo la existencia de tres supuestos básicos por relación con el derecho de propiedad urbana, a fin de distinguir otros tantos regímenes jurídicos fundamentales: suelo en el que no puede darse esta forma de propiedad (delimitación negativa)”*, en relación al suelo no urbanizable, la sentencia analiza pormenorizadamente el Título I, Capítulo II y en particular los artículos 15, 16 y 17 antes aludidos. En este sentido dice el Tribunal Constitucional (FJ 16) *“tales preceptos no tienen por objeto inmediato “la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial”, ni ejercer la competencia de ordenación del territorio, si bien es cierto que inciden en su configuración, señaladamente por vía negativa o de prohibición (arts. 15 y 16). Es claro que delimitar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico constituye*

---

<sup>90</sup> Régimen jurídico de las edificaciones en situación de asimilación a fuera de ordenación. Revista andaluza de Administración Pública. Nº 88. 2014. Página 379.

<sup>91</sup> Para un mayor detalle del contenido de la STC 61/1997. Ortega García, Ángel. Derecho Urbanístico y la Sentencia del TC. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 1997.

*uno de los aspectos básicos del urbanismo y, en términos más generales, de la ordenación del territorio, pero ello no puede significar, en el plano competencial, que cualquier norma que incida sobre el territorio, siquiera sea de forma mediata o negativa, tenga que quedar subsumida en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros muchos títulos competenciales, no sólo del Estado [...] La regla del artículo 15 no desborda, en conclusión, las condiciones básicas que garanticen el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho de propiedad urbana de todo los españoles y por tanto, encuentra cobertura en el artículo 140.1.1 [...] La prohibición de edificar en suelo no urbanizable...encaja...dentro de las condiciones básicas de la propiedad urbana"[...].El artículo 16 que prohíbe los fraccionamientos de la propiedad en contra de lo dispuesto por la legislación agraria....supone una limitación general sobre la facultad de disposición de la propiedad del suelo congruente con sus destino y un complemento necesario y coherente con el principio general de la no edificabilidad en el suelo no urbanizable. Por lo demás, el precepto se muestra respetuoso con la legislación sectorial que a las Comunidades Autónomas pueda corresponder”.*

Por último respecto al artículo 17 acaba concluyendo que *“el precepto impugnado guarda también relación con las condiciones básicas del ejercicio de la propiedad del suelo en la medida en que fija un límite general consistente en prohibir todo ejercicio del derecho contrario a lo que el área pretende precisamente preservar”.*

Para Carceller Fernández<sup>92</sup> *“En definitiva el artículo 15 subsiste porque el TC (FJ 16) considera que está delimitando, por vía negativa, el ámbito de la propiedad urbana, que, en consecuencia, queda excluida en el suelo no urbanizable. El apartado 1 del artículo 16 (prohibiciones y autorizaciones) supone una limitación general sobre la facultad de disposición de la propiedad del suelo congruente con su destino y un complemento necesario y coherente con el principio general de la no edificabilidad en el suelo no urbanizable, y se muestra respetuoso con la legislación sectorial que a las Comunidades Autónomas puede corresponder. Por otra parte, el apartado 2, no es más que un correlato de lo que dispone el artículo 15”.*

El artículo 16.3 será declarado inconstitucional en virtud de su consideración

---

<sup>92</sup> Lo que queda de la Ley del Suelo. Revista Derecho Urbanístico y medio Ambiente nº 153. Año 1997. Página 23.

como legislación de carácter supletorio en una materia, el urbanismo, sobre la que el Estado no tiene competencias. Los artículos 148 y 149 CE atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo, lo que significa que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime. Para García de Enterría<sup>93</sup> *“precisamente por este motivo no estuvo justificada la ruptura radical del sistema sobre el que había estado funcionando nuestro urbanismo durante cincuenta años “que el Estado carece de título para dictar leyes con el carácter de Derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas” es una afirmación que le parece y ha parecido a toda la doctrina, insostenible”*.

Considera Menéndez Rexach<sup>94</sup> que *“En consecuencia, las competencias del Estado “en modo alguno podrán legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo”, pero admite que pueda “propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística”, pero sin perder de vista que “es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre urbanismo”. [...] Pero ¿por qué las competencias estatales sólo pueden afectar “puntualmente” a la materia urbanística? ¿Qué significa aquí este adverbio tan impreciso? Desde la perspectiva jurídico-constitucional, parece difícil compartir la afirmación de que el establecimiento de las condiciones básicas del ejercicio de la propiedad urbana suponga “afectar puntualmente” a la materia urbanística. En segundo, porque la determinación de las condiciones básicas de un derecho constitucional no tiene nada de “puntual” por mucho que se estire el término [...] La línea divisoria entre la competencia estatal y la autonómica se traza mediante el concepto de “urbanismo”, entendido como “ordenación de la ciudad” o como “actividad de urbanización y edificación de terrenos para la creación de la ciudad”. El legislador estatal no puede imponer un determinado “modelo urbanístico” ni prefigurar las “políticas” que a este respecto podrán seguir las Entidades competentes. Ahora bien, lo que no está claro ni la sentencia explica, es lo que se entiende por “modelo urbanístico”. Al no establecer pautas cualitativas para diferenciar cuándo se está todavía en el ámbito de la “concepción de la propiedad” y cuándo se está ya imponiendo un determinado “modelo urbanístico”, el Tribunal se fija en criterios*

---

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

94 Las competencias del Estado y de las CCAA sobre el Régimen del Suelo. Comentario crítico de la STC 20 de marzo de 1997. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 153. Año 1997. Páginas 40 y 70.

*puramente cuantitativos, como el de la “densidad” normativa, cuya aplicación produce una impresión de subjetivo y está en la raíz de numerosas incoherencias que se pueden detectar en la argumentación. Desde esta perspectiva, como la sentencia reconoce en muchos casos la competencia estatal sobre la materia, pero aprecia extralimitación en el modo de su ejercicio, subsisten importantes dudas sobre el alcance de dicha competencia, con el riesgo de que en futuras iniciativas legislativas la normativa estatal sea de nuevo sometida al test de constitucionalidad y permanezca en entredicho durante largo período, como ha ocurrido con la legislación de 1990-1992”.*

Probablemente, el reparto constitucional de competencias en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, que permitió que las diversas Comunidades Autónomas asumiesen competencia exclusiva en sus respectivos Estatutos, como señala Tejedor Bielsa<sup>95</sup> *“fue producto de una inadecuada comprensión o percepción de las mismas por parte del constituyente, que se manifestó en la precipitada inclusión de la competencia en tales materias, mediante una enmienda transaccional y cuando el parecer mayoritario parecía el contrario, entre las que desde el primer momento podían asumir todas las Comunidades Autónomas. Quizá el constituyente estaba pensando únicamente en las funciones ejecutivas y no, propiamente, en la legislación urbanística o, mucho menos, en el modelo urbanístico, entonces unánimemente aceptado y asumido. En cualquier caso, la situación competencial en materia urbanística que se desprende del bloque de constitucionalidad es el resultado de esta inadecuada percepción por el constituyente de la compleja problemática urbanística, que ha obligado al Tribunal Constitucional a forzar los términos de algún título competencial estatal con objeto de hacer factible una interpretación correctora en virtud de la cual el Estado pueda dictar ciertas normas que, por más que pretenda sostenerse lo contrario, son normas urbanísticas [...] Especialmente destacable se ha revelado, como ha quedado expuesto, lo establecido en el artículo 149.1.1 de la CE, respecto del cual el intenso debate doctrinal en el que han participado destacados administrativistas y constitucionalistas ha dejado paso a una concepción del mismo como título competencial que permite al Estado, al definir las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho de propiedad y*

---

<sup>95</sup> Revista de Administración Pública nº 148. Año 1999. Propiedad, Urbanismo y Estado Autonómico. Páginas 395 y 404.

*de la libertad de empresa, configurar un modelo de propiedad y empresa urbana, enmarcando, en definitiva, los modelos urbanísticos concretos que podrán adoptar las Comunidades Autónomas”.*

En definitiva, el Tribunal constitucional viene a refrendar la limitación de usos contenida en el Texto Refundido del 92 así como la competencia estatal para el establecimiento de esta delimitación negativa del derecho de propiedad todo ello en orden a garantizar el las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes de todos los españoles. Con esta sentencia provocaría que resucitara la anterior legislación urbanística estatal derogada para que cumpla sus funciones de Derecho supletorio, TRLS 76 y RRDD-Leyes 3/1980 y 16/1981. El primero sobre creación de suelo y para la agilización de la actividad urbanística y el segundo sobre adaptación de Planes Generales de ordenación urbana.

Mucho se ha debatido doctrinalmente en torno a esta sentencia del Tribunal Constitucional. Nos referiremos a ella más adelante en profundidad respecto a aquellas materias que directamente afectan al suelo no urbanizable pero cabe apuntar ya las reflexiones que sobre la obra de Fernández Rodríguez recoge González-Berenguer y Urrutia<sup>96</sup> para quien *“de todo ello resulta pues que lo que, en principio, parece ser una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, de hecho es una competencia en buena parte compartida entre éstas y el Estado, situación que obliga en cualquier caso a adoptar una actitud extremadamente prudente y a intensificar los mecanismos de comunicación, información y colaboración recíprocas. La coordinación efectiva de todas las acciones con incidencia en el territorio constituye a partir de ahora el gran reto que todos los poderes públicos deben afrontar ya que ninguno de ellos aisladamente dispone de todos los resortes de la acción territorial [...]. De ese planteamiento ha partido, el legislador de 25 de julio de 1990 al reformar el Texto Refundido de 1976 y de él es también, lógicamente, tributario el nuevo Texto Refundido del 92. No obstante, el delicado tema de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, está aún por resolver definitivamente, supuesto que tanto la Ley de 25 de julio de 1990 como el Texto Refundido del 92 han sido objeto de varios recursos de inconstitucionalidad”*

---

<sup>96</sup> La Ley del Suelo después de la Sentencia del TC de 20 de marzo de 1997. Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Civitas 1997. Página 75.

Ahora bien, cabe concluir con González Pérez y Toledo Jáudenes<sup>97</sup> que respecto al suelo no urbanizable perdura la misma normativa anterior a la STC 61/1997.

En el Texto Refundido del 92 el Estado también obligaba a que todas las construcciones e instalaciones en suelo no urbanizable tuvieran que tener autorización previa a la licencia por parte de la Comunidad Autónoma pero tampoco dicha circunstancia tuvo viabilidad y expresamente se declaró inconstitucional, no por el fondo, por la regulación que se hacía, sino por la forma, por la competencia para legislar señalando que, no se puede legislar con carácter supletorio siquiera, y por supuesto esta disposición no era básica. En cuanto a la forma, la referida regulación, queda expulsada del ordenamiento jurídico por el Constitucional y encima produjo un fenómeno extrañísimo en la legislación histórica española y en la europea que es la resucitación de una Ley, una ley que había sido expresamente derogada por el TR del 92 que es el TR del 76, siendo esta la legislación que está vigente con carácter supletorio. Pero no todo el texto refundido del 92 ha sido derogado, en cuanto a suelo no urbanizable está vigente el artículo 138.2 que regula la adaptación al ambiente, las normas de adaptación al ambiente que señala: “Las construcciones habrán de adaptarse en lo básico al ambiente en el que estuvieran situadas y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural sea rural o marítimo o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos límites el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo”<sup>98</sup>.

El Texto Refundido del 92 fue modificado en dos aspectos fundamentales por el Real Decreto-Ley 5/1996 y posteriormente por la Ley 7/1997, en lo que afecta a la clasificación del suelo, suprimiéndose la categoría del suelo urbanizable no programado, quedando las dos categorías (programado y no programado) refundidas en una sola, la de suelo urbanizable y en lo concerniente a las llamadas cesiones de aprovechamiento urbanístico a los Ayuntamientos, por una parte dicha cesión dejó de ser exigible en suelo

---

97 González Pérez, Jesús y Toledo Jáudenes, Julio. La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico. Efectos de la STC 61/97, sobre la normativa urbanística estatal. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1997. Página 239.

98 García Rubio, Fernando. Estudios de Derecho Urbanístico. Página 23. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003.



urbano consolidado, y por otra, disminuyó su porcentaje del 15 al 10 por 100, tanto para el suelo urbano como el urbanizable.

En este punto, necesario es referirse al decisivo Informe elaborado por el Tribunal de Defensa de la Competencia en 1993 el Tribunal destaca con energía el “intervencionismo extremo” y la excesiva discrecionalidad que se otorga a las autoridades administrativas: *“El problema en España es que, en vez de fijar unas reglas generales de defensa de los intereses públicos, la autoridad urbanística va decidiendo todo hasta el extremo de poder determinar con el máximo detalle el uso de cada espacio. Al impedir a los propietarios decidir el uso del espacio, se segmenta el mercado del suelo, de tal forma que los distintos usos no compiten por la utilización del suelo. Es como si en vez de haber un mercado hubiera ochenta o cien mercados distintos. Esta falta de competencia entre usos alternativos, genera una mala asignación de recursos y da lugar a la aparición de rentas monopólicas. La compartimentación del mercado disminuye la oferta para cada uno de ellos y fuerza al alza los precios”*.

Para López Ramón<sup>99</sup> *“Estas consideraciones del Tribunal de Defensa de la Competencia tuvieron múltiples oposiciones por parte de la doctrina, porque grave era el temor a la producción de asentamientos difusos conforme al modelo de los Estados Unidos. El principal instrumento institucional de oposición fue la constitución de una Comisión de Expertos en Urbanismo (1995), que elaboró un interesante conjunto de propuestas. Sin embargo, la difusión de la sencilla (y engañosa) filosofía hecha valer por el Tribunal de Defensa de la Competencia llevó, tras un cambio de gobierno, a su aprobación en la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998”*.

Tras las elecciones de 1996 se promulga el Real Decreto-ley de 7 de junio de 1996 que suprimió la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado.

### **1.5. LEY 6/98, DE 13 DE ABRIL, DE RÉGIMEN DE SUELO Y VALORACIONES.**

La Ley 6/98 es continuista respecto de la supresión de la categoría de suelo urbanizable no programado aunque, se distingue entre el suelo urbanizable delimitado y el no delimitado por el planeamiento, a efectos del ejercicio de la facultad de promover

---

<sup>99</sup> Introducción al Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Barcelona, 2005. Página 27.

la transformación del suelo. Las principales novedades de la Ley son, por una parte, el desplazamiento o derogación del complejo engranaje de cumplimiento de deberes a los que se condicionó la adquisición de derechos urbanísticos por la Ley 8/1990 y el Texto Refundido del 92 y, sobre todo, las penalizaciones que dichas normas establecían para los propietarios incumplidores de su deberes urbanísticos en los plazos establecidos en el planeamiento o, en su defecto, en la propia Ley; por otra, el establecimiento de un nuevo porcentaje de cesión al Municipio que se concreta en el 10 por ciento del aprovechamiento del correspondiente ámbito, con la particularidad de que este porcentaje, que tiene el carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación que al efecto aprueben las Comunidades Autónomas; por último, la eliminación de la dualidad de valores del suelo, inicial y urbanístico, que se sustituye por el de mercado.

Otra de las principales novedades de la Ley 6/98 consiste en la clasificación del suelo, pues si hasta su entrada en vigor el suelo no urbanizable estaba constituido por toda la porción del término municipal que no estuviese clasificado como suelo urbano o urbanizable, la nueva Ley da un giro a esta clasificación y establece que tanto el suelo urbano como el suelo no urbanizable son terrenos que responden a criterios tasados por la Ley (artículos 8 y 9 respectivamente), siendo el resto del término municipal suelo urbanizable.

La Exposición de Motivos de la Ley 6/1998, resume el contenido de sus pretensiones. Así establece: *“Dentro de estos concretos límites, que comprenden inequívocamente la determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, la presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado. Y ello de acuerdo con el planeamiento y la legislación territorial o sectorial, en razón de sus valores ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos o culturales, de su riqueza agrícola, forestal, ganadera o de otra índole, o de su justificada inadecuación para el desarrollo urbano. Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española, para la que el legislador estatal tiene las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13.ª*

*de la Constitución Española”.*

Esta ley venía a llenar el vacío dejado por la sentencia derogatoria y respecto al suelo no urbanizable el artículo 9 identificaría los criterios que debieran concurrir para la consideración de un suelo como no urbanizable, en concreto, aquellos en los que concurra algún régimen de especial protección, que sea necesario preservar o que resulten inadecuados para el desarrollo urbano, mientras que en su artículo 20.1 prescribía un contenido similar al de la legislación precedente, *“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 y excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público”.*

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

Las principales novedades de la Ley 6/1998 además de afectar al régimen jurídico de protección del suelo no urbanizable<sup>100</sup> modifica la clasificación del suelo con una doble lectura. Si atendemos al especial estudio que a partir de la entrada en vigor de esta norma habría que realizar sobre el suelo no urbanizable y sus valores dignos de protección a todos los niveles, la conclusión no podría sino ser positiva. En el ámbito del planeamiento general se abriría un gran debate técnico y jurídico sobre el suelo no urbanizable y sus valores antes no apreciados. Sin embargo, si partimos de la declaración de intenciones que realiza la propia Exposición de Motivos, resulta obvio que las

---

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

modificaciones en torno al cambio de clasificación de suelo no están motivadas en un especial interés por los valores dignos de protección del suelo no urbanizable sino todo lo contrario, salvar lo mínimo para que el resto pueda ser susceptible de transformación. En el año 98 seguimos sin encontrar una legislación urbanística que otorgue un carácter central, que reivindique una categoría de suelo no urbanizable al menos equiparada en importancia a las otras dos, antes era residual y ahora que pareciera haber adquirido centralidad, la propia Exposición de Motivos viene a aclarar que se hace con el único objeto de flexibilizar la transformación del suelo, relegando de nuevo la importancia del suelo rústico que nos ha traído a la situación en la que nos encontramos.

Las principales novedades de esta Ley 6/98 las resume Estévez Goytre<sup>101</sup> señalando que *“facilitar el aumento de la oferta de suelo, además de los deberes ya exigibles en la legislación anterior, tanto en suelo urbano que carezca de urbanización consolidada como en el suelo urbanizable, ceder a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en que sus terrenos estén incluidos, se establece otro consistente en la cesión obligatoria y gratuita del suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente. Para los propietarios de suelo urbano consolidado por la urbanización únicamente se contempla la carga de completar a su costa la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar y edificarlos en plazo y con respecto al suelo urbano sin urbanización consolidada y al urbanizable, se contempla un régimen jurídico más simplificado.*

*Se afecta también al sistema de valoraciones y se introduce una mayor flexibilidad en orden a la adaptación a una coyuntura económica cambiante”.*

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

---

101 Manual de derecho urbanístico: tras la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones: doctrina, legislación y jurisprudencia. Editorial Comares. Granada, 1999.

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

También para Estevez Goytre<sup>102</sup> *“Esta eliminación del párrafo produjo fuertes reacciones por parte de la doctrina y de distintas Administraciones locales y autonómicas habiéndose apreciado por la doctrina que la reforma puede ser inconstitucional en tanto en cuanto no deja apenas margen de discrecionalidad a las Corporaciones Locales para clasificar el suelo urbanizable, toda vez que al ser éste un suelo residual y al estar ya totalmente reglada la clasificación de suelo urbano y la del suelo no urbanizable, se incluirán necesariamente como suelo urbanizable todos los terrenos que no se encuentren en las situaciones contempladas por los artículos 8 y 9 de la Ley, lo que sin duda influye negativamente en la potestad de planeamiento y en la autonomía municipal”*.

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

Dichas novedades introducidas por el RD-Ley 4/2000 se vieron a su vez afectadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo de, de medidas urgentes de liberalización en el sector

---

<sup>102</sup> Manual de Derecho Urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia. Editorial Comares. Granada, 2006. Páginas 9 y ss.

inmobiliario y transportes. El artículo 9.2 se vio afectado de nuevo por la reforma, añadiéndose a los terrenos que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados o en función de las servidumbres para la protección del dominio público, por su valor agrícola forestal, ganadero, por sus riquezas naturales, los que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística; lo que en la práctica se traduce en una mayor capacidad de los Ayuntamientos para clasificar suelo no urbanizable. Y, por otra parte, en lo que se refiere a la transformación del suelo urbanizable, el artículo 15.2 preveía que las Administraciones públicas puedan promoverla bien por razón de su titularidad dominical del suelo en el ámbito de que se trate, bien por razones de competencia sectorial. Como novedad también de la Ley 10/2003, que los instrumentos de planeamiento de desarrollo redactados por las Administraciones que no sean competentes para su aprobación, o por los particulares, se entenderán aprobados por silencio administrativo, salvo que la legislación autonómica establezca otro plazo como máximo, por el transcurso de seis meses, siempre que se hubiere efectuado el trámite de información pública y solicitado los informes que sean preceptivos transcurrido el plazo para emitirlos.

Para Parejo Alfonso<sup>103</sup> *“El legislador general-estatal ha respetado con esta Ley 6/98 la doctrina del Tribunal Constitucional en punto a la definitiva indisponibilidad por su parte del Derecho estatal urbanístico preautonómico, de modo que la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones no contiene decisión alguna sobre el TRLS 76. Esto no quiere decir que la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones no tenga ningún efecto sobre este último texto legal, pues al reordenar aquélla el campo del Derecho general-estatal de directa aplicación ha incidido inevitablemente en el del supletorio”*.

Como ya se ha puesto de manifiesto en el relato de la evolución del marco jurídico general que afecta a nuestro urbanismo las primeras legislaciones urbanísticas centran su atención primero en la ciudad y más tarde, ante los problemas derivados de

---

<sup>103</sup> Para un mayor detalle sobre esta materia: Parejo Alfonso, Luciano. El ordenamiento de la ordenación territorial y urbanística. Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro. Marcial Pons. Madrid, 1998. Página 119

su crecimiento, en el suelo urbanizable, relegando el estudio del régimen jurídico del suelo no urbanizable. Señala Fernández Rodríguez<sup>104</sup> que *“La ecuación semántica (urbanismo como ordenación de la ciudad), históricamente válida hasta la segunda guerra mundial, se ha roto estrepitosamente en la segunda mitad del siglo al comprobar hasta qué punto las tensiones que sacuden la vida urbana y todo lo que en el interior de la ciudad ocurre es una función de los fenómenos que tienen lugar fuera de ella, en su hinterland inmediato, por lo pronto, y en el contexto general del país entero en último término.*

*La constatación de esta evidencia llevó a los ingleses, auténticos adelantados en esta materia, a bautizar sus Leyes urbanísticas desde 1939 como Town and country planing acts, esto es, como leyes para la planificación del campo y la ciudad, idea totalizadora que en Francia empezó a expresarse, a partir de 1944, como aménagement du territoire, y que progresivamente fue incorporando contenidos adicionales a medida que se subrayaba las interrelaciones existentes entre la planificación física y la planificación económica hasta asumir y englobar también, las preocupaciones medioambientales que, desde hace sólo unos pocos años, reivindican la preservación de la naturaleza frente a las agresiones de que ésta es objeto por una sociedad altamente industrializada que tiende a subordinarlo todo al afán de producir más y más cada día. El urbanismo en la actualidad, decía el profesor Tomás Ramón Fernández en el año 2001, es sencillamente una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo. Se pregunta además por qué y la mejor respuesta que conoce se encuentra en el libro blanco inglés Land que, según práctica usual en el Reino Unido, sirvió de anticipo de la que luego sería la Land Community Act de 1975: “De todos los recursos materiales de que puede disponerse en estas islas, el suelo es el único que no puede incrementarse. Mediante las relaciones comerciales con otros países podemos obtener más alimentos, más petróleo o más mineral de hierro, a cambio de aquellos artículos o manufacturas que tenemos en abundancia. Pero el abastecimiento de suelo está ya determinado y fijo. Vivimos en un país pequeño y densamente poblado, por lo que la oferta del suelo no está ya determinada, sino que es escasa. Esto hace singularmente importante el deber de planificar correctamente el uso*

---

<sup>104</sup> Manual de Derecho Urbanístico. El Consultor. Madrid, 2001. Página 16.

*de nuestro suelo. Respecto a la planificación se ha dicho acertadamente que consiste en asegurar un equilibrio apropiado entre todas las demandas de suelo, de tal manera que el suelo se utilice en interés de todo el pueblo”.*

Pero la Ley 6/98 también sería sometida a juicio ante el Tribunal Constitucional, resolviéndose tres años después por la STC 164/2001, de 11 de julio<sup>105</sup>. La sentencia sólo declara la inconstitucionalidad de los artículos 16.1 y 38 de la Ley, así como de la DF única, que no afectan a la materia de nuestro interés. El profesor Pérez Moreno<sup>106</sup> nos dice que *“esta Sentencia induce un vaciamiento sustantivo de aquella competencia estatal sobre el urbanismo al aplicar una “ratio decidendi” montada sobre el hilo conductor lógico que podemos calificar como de tramos secuenciales. En el primer tramo del razonamiento se indaga el título competencial del Estado: será uno específico (medio ambiente, planificación, propiedad) o uno genérico, artículo 149.1.1. A continuación se admite que, pese a existir la competencia estatal, queda pendiente la determinación concreta de alguno de estos otros tramos: 1º Fijación de técnicas urbanísticas que conformen el modelo, 2º Decisión de criterios en el marco de la legislación sectorial que llega a relativizarse como meramente ejemplificativo, por ejemplo, en los valores y fines a considerar para la clasificación del suelo no urbanizable (FJ 14). Estos tramos secuenciales se atribuyen a la competencia de las Comunidades Autónomas, a las que se quiere persuadir de que los agravios que denuncian no son reales e irremediables sino eludibles mediante las artes de la hermenéutica o interpretación.*

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

El artículo 9 de la Ley 6/98 sería inconstitucional según los recursos planteados por el Parlamento de Navarra, el grupo de Diputados y del Consejo de Gobierno de la La Junta de Extremadura porque su contenido sería propiamente urbanístico y porque predeterminaría directamente la ordenación urbanística de cada Municipio, negando un ámbito propio de regulación al legislador autonómico. En este sentido diría el Tribunal Constitucional que el precepto impugnado establece, en síntesis, dos criterios directos para la clasificación del suelo como no urbanizable y que esos dos criterios mínimos sirven así como criterios mínimos de igualdad de todos los propietarios de suelo. Tal

---

<sup>105</sup> RTC 2001\164

<sup>106</sup> Una reinterpretación del Estado de las Autonomías en la Jurisprudencia Constitucional sobre legislación de Urbanismo. Revista Andaluza de Administración Pública. Nº 43. 2001. Página 133.



fin igualador atrae en principio la regulación del artículo 9 de la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones a la esfera competencial del Estado ex artículo 149.1.1 de la CE, permitiendo identificar un amplio margen de regulación para cada Comunidad Autónoma, y de ahí la conformidad constitucional del artículo 9.

En cuanto a la impugnación del artículo 20, especial énfasis puso el recurso de la Junta de Extremadura en que la remisión a la legislación urbanística se hace sólo al “procedimiento” que deben regir las autorizaciones, lo que resultaría limitativo de las competencias de las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional aclara que el artículo 20.1 tan sólo se refiere al suelo no urbanizable ordinario y no al suelo no urbanizable de especial protección. Por ello rechaza la tesis del Abogado del Estado para quien este artículo 20.1 en su párrafo 2º puede estar amparado por el artículo 149.1.23 (legislación básica de protección del medio ambiente). *“Dijimos en la STC 61/1997, FJ 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 CE. Éste debe ser hoy también el punto de partida para el enjuiciamiento competencial del artículo 20.1, párrafo 2º de la LRSV. Esta norma prevé la agregación del 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 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 como qué actuaciones son de interés público”*.

En consecuencia, la regulación de los 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.

La referencia a esta subcategoría o “subclase” del suelo no urbanizable, hasta

ahora se venía pacíficamente denominando por la doctrina como el “preservado”, si bien, nuestro Tribunal Constitucional pasa a denominarlo como suelo no urbanizable “común, ordinario o general”, lo que sin duda puede generar errores, ya que esa denominación se utilizaba antes para el suelo no urbanizable que simplemente se entendía por el planeamiento como ajeno al desarrollo o ensanche de la ciudad (inadecuado para un desarrollo urbano) y en contraposición al de especial protección, siendo, en aquel entonces, el primero discrecional para la Administración y el segundo de carácter reglado, y sin embargo hoy estas aseveraciones no son de aplicación a esas dos subespecies o subcategorías del suelo no urbanizable: el de protección especial y el preservado (ambos con escaso margen de discrecionalidad, por no decir nulo, pues han de atender a circunstancias objetivas u objetivables).

La expresa previsión en el suelo no urbanizable “ordinario (artículo 9.2) de actuaciones específicas de interés público, no impide la existencia de otros usos constructivos menores que, por ser conformes “con la naturaleza urbana de los terrenos”, integren las facultades urbanísticas de los propietarios de suelo no urbanizable común.

Además a cada Comunidad Autónoma corresponde determinar tanto el “procedimiento de autorización” como “qué autorizaciones son de interés público”. En relación con este punto hay que recordar con Cabral González-Sicilia<sup>107</sup> que *“la clasificación del suelo como no urbanizable común no viene impuesta por la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones, 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 de suelo más adecuada a aquella opción: suelo urbanizable”*.

Jordano Fraga<sup>108</sup> sintetiza la línea jurisprudencia constitucional en los siguientes mandatos interpretativos, *“la incompatibilidad de transformación (art. 9.1 LRSV) no la define la propia Ley, sino que provendrá de los “regímenes especiales de protección” establecidos por la legislación sectorial o el planeamiento territorial “del Estado o de las Comunidades Autónomas”. El artículo 9.1 no establece directamente el régimen de usos*

---

<sup>107</sup> Comentarios a la STC nº 164/2001, de 11 de julio, referente a la Ley del Suelo 6/1998. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 2001. Página 36.

<sup>108</sup> El suelo no urbanizable en la Legislación Estatal (o la necesaria finalización del síndrome de Penélope en el Derecho “Urbanístico” Estatal. Revista de Urbanismo y Edificación nº 10. Año 2004. Página 83.

*del suelo protegido, sino que se limita a asumir lo que resulte de la legislación sectorial y del planeamiento territorial. De otro lado, la efectiva clasificación del suelo como no urbanizable no deriva automáticamente e inmediatamente de la fijación de un “régimen de especial protección” sino que depende, en todo caso, de que el órgano público competente para la clasificación del suelo efectivamente concluya que el régimen de especial protección previamente establecido exige la clasificación del suelo no urbanizable. Por último, el listado de valores y fines determinantes de “regímenes especiales de protección” carece absolutamente de valor restrictivo”.*

Para Pareja i Lozano<sup>109</sup> *“La STC 164/2001 (FJ 32), indica que los usos del suelo no urbanizable deben adecuarse a su propia naturaleza y garantizar, en todo caso, la necesaria protección de los valores naturales que eventualmente hayan dado lugar a tal clasificación. Si, por el contrario, estamos ante lo que el Tribunal Constitucional denomina suelo no urbanizable “común” u “ordinario”, ello no excluye que, en sí mismo, este territorio tenga valor ambiental en tanto que espacio exento de los procesos urbanísticos, concepción ésta que debe ser necesariamente tenida en cuenta en las políticas de ordenación del territorio y que, en cambio, puede verse seriamente cuestionada por una admisión más o menos indiscriminada de usos, en una fórmula difícilmente compatible con el criterio formulado por la repetida STC 164/2001 respecto a la admisión de usos constructivos menores...conformes a la naturaleza del terreno. La autorización de dichos usos, normalmente mediante procedimientos específicos con intervención autonómica puede dar lugar a una ocupación indiscriminada de la categoría de suelo que nos ocupa, al margen obviamente de las previsiones del planeamiento urbanístico y en una dinámica que, salvando todas las distancias recuerda demasiado a algunas patologías detectadas durante el periodo de aplicación de la regulación establecida en la Ley de 1956 y que, al menos en parte, se habían subsanado durante la vigencia del régimen establecido por el TR de 1976”.*

Llegados a este punto no cabe sino concluir que, la Ley 6/1998 no introduce ninguna modificación significativa en el régimen jurídico del suelo no urbanizable más que aquella que hace referencia a la definición de esta clase de suelo, de carácter absolutamente reglado. Como señala el profesor Fernández Rodríguez<sup>110</sup> *“Por esta vía,*

---

<sup>109</sup> La evolución del Derecho Urbanístico en el Suelo Rústico o No Urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 2006. Páginas 320.

<sup>110</sup> Manual de Derecho Urbanístico. La Ley. Madrid, 2006. Página 133.

*sin embargo, la legislación autonómica quiso encontrar una salida, un escape, al espíritu que animaba a la Ley del Suelo a reducir al máximo el concepto de suelo no urbanizable para excluir solamente del proceso de transformación aquellos suelos que por alguna razón deberían permanecer en su estado natural. La brecha así abierta quiso cerrarla el Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, que para ello suprimió el inciso final del artículo 9.2, relativo a los suelos inadecuados para el desarrollo urbano. La dinámica creada por la legislación autonómica consiguió, sin embargo, imponerse finalmente y la nueva Ley de 20 de mayo de 2003, resultante de la tramitación parlamentaria de la del Decreto-Ley citado, reprodujo y reafirmó el inciso por éste eliminado, lo que permite a los Planes Generales clasificar como suelo no urbanizable aquellos que “consideren 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”.*

Esta sucesivas modificaciones o reformas legislativas de la normativa estatal provocadas tras la entrada en vigor de la Ley 6/98, generaron una cierta sensación de desorientación, de incertidumbre a nivel jurídico no falta de polémica. Para Jordano Fraga<sup>111</sup> *“la STC 164/2001 imponiendo una determinada interpretación conforme a la Constitución y la Ley 10/2003 han operado en el sentido de producir una adecuación sobrevenida de la legislación urbanística autonómica. Lejos de los peligros habitualmente denunciados cree un gran mérito de la legislación estatal vigente (1998/2003) la introducción de mecanismos reductores de la arbitrariedad en los procesos de clasificación del suelo. Y esto es un logro que debe ser mantenido porque no cercena la necesaria discrecionalidad inherente a la potestad de planeamiento ni afecta otras políticas para incidir en el acceso a la vivienda de todos (art. 47 CE). De otro lado, el legislador estatal debe reflexionar el impacto real de una nueva ordenación porque tantas reformas y contrarreformas desbordan la capacidad de adaptación y reciclaje de los equipos que “a pie de obra” realizan el planeamiento. Dicho de otro modo, debe evitarse el castigo para las normas irreflexivas que no es otro que la invigencia, no creyendo necesaria una nueva reforma estatal. El síndrome de Penélope debe finalizar”.*

---

<sup>111</sup> El suelo no urbanizable en la Legislación Estatal (o la necesaria finalización del síndrome de Penélope en el Derecho “Urbanístico” Estatal. Revista de Urbanismo y Edificación nº 10. Año 2004. Páginas 75 y ss.  
- Un profundo análisis de la sentencia en Ruiz Arnáiz, Guillermo. Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas.

Otros autores hablan de confusión inenarrable, el balance hasta el momento de comenzar el caos con los recursos de inconstitucionalidad era positivo *“hemos pasado de ser el mejor, o uno de los mejores, ordenamientos urbanísticos del mundo a ser, sin duda, el peor”* añade este autor *“que la situación actual es penosa. Desde la aparición del Decreto-Ley 5/1996 la desregulación ha logrado que los Bancos compren trescientos cincuenta millones de metros cuadrados de suelo, y el que precio de los pisos suba entre un 30 y un 40 por ciento. Los Bancos sólo movilizarán sus millones de metros cuando estén en precio. Ni un minuto antes. [...] A partir de hoy veremos el fracaso de las ciudades hechas a saltos en los suelos que han comprado los Bancos. Los Bancos han ganado la partida. Como siempre”*<sup>112</sup>.

Señala Parada Vázquez<sup>113</sup> que *“Respecto al suelo no urbanizable pues, la Ley 6/98 contiene nulas posibilidades urbanizadoras y edificatorias, ningún cómputo de aprovechamiento urbanístico en las valoraciones. Sin embargo, y excepcionalmente a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, la Ley estatal prescribe que podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público [...] pero la ley estatal no recoge la posibilidad, también admitida como excepcional en el Texto Refundido de 1992, de que el suelo rústico sirva para ubicar en el medio rural edificios destinados a vivienda familiar en lugares en los que no existiera posibilidad de formación de un núcleo de población, una posibilidad que se recogió en el Proyecto del Gobierno, construcciones destinadas a la explotación agrícola o ganadera, y viviendas que guarden relación con la naturaleza y destino de las fincas, pero que el texto definitivamente aprobado no ha recogido. Estos precedentes, la crítica a la esterilización urbanística del suelo no urbanizable, de especial incidencia, en muchas Comunidades Autónomas con formas de asentamientos caracterizadas por la dispersión en el medio rural, con la propiedad dividida en pequeñas fincas e inmersos en una cultura ancestral que considera edificable cualesquiera terrenos, han llevado a una reacción frente a la rigidez normativa tradicional del suelo no urbanizable, desarrollando diversos regímenes especiales que han llevado a una visión y aprovechamiento más positivo del suelo no urbanizable, y por ello alejado de la rigurosa esterilidad urbanística a que lo había condenado la reforma de 1975. Entre otras permiten la edificabilidad para vivienda e incluso las parcelaciones y*

---

112 González-Berenguer Urrutia, José Luis. Una reflexión sobre los últimos cuarenta años en el urbanismo español. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 171. Año 1999. Página 19.

113 Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Madrid, 1999. Página 137.

*urbanizaciones, Asturias, Valencia, Cantabria, Navarra, Galicia e Islas Baleares.*

*La confrontación de la Ley estatal de 1998 y su artículo 20, que es legislación básica, con la legislación autonómica reguladora del suelo no urbanizable es evidente, como evidencia el hecho que la Ley estatal rechazase al fin la razonable previsión contenida en el proyecto de permitir que en el suelo no urbanizable se edificasen viviendas que guardaran relación con la naturaleza, extensión y destino de la finca. ¿Cómo resolver el conflicto? ¿Habrá acaso que considerar que estamos ante una cuestión más terminológica que conceptual y que lo que en estas legislaciones autonómicas consideran suelo no urbanizable común, pero que permite sobre él actuaciones urbanísticas y edificatorias en realidad es urbanizable y que en esas Comunidades Autónomas es únicamente no urbanizable aquel suelo calificado de protección y sobre el que hay prohibición absoluta de urbanizar y edificar de forma genérica? ¿Estará emergiendo o resucitando una nueva categoría de suelo, el suelo no urbanizable pero edificable, prevista en la Ley del Suelo de 1956?”.*

Por último García Rubio<sup>114</sup> para quien “ *las Comunidades Autónomas han ido elaborando sus propias leyes urbanísticas que afectan al suelo rústico o no urbanizable. Un estudio pormenorizado del régimen jurídico del suelo no urbanizable en las distintas Comunidades Autónomas será llevado a cabo en el análisis de los distintos capítulos del presente documento pero podemos sintetizar a grandes rasgos la existencia de dos modelos:*

*-El modelo valenciano de la Ley 4/92 que es un modelo proteccionista y limitador de la construcción.*

*- El modelo canario con una regulación muy similar al respecto, pero son dos modelos por circunstancias geográficas y físicas muy diferentes. Valencia tiene terreno, aunque tiene un aprovechamiento muy intenso por ser una CA densamente poblada y además de una zona de segunda residencia por razones de turismo, pero tiene una posibilidad de establecer una ordenación del suelo. En cambio Canarias, necesita más suelo porque el terreno es limitado por un hecho físico que es la insularidad, eso implica que en Canarias haya una tradición de construcción rústica, de autoconstrucción incluso (las barracas y*

---

<sup>114</sup> Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003. Página 25.

*casa de campo en Valencia) pero es que en Canarias la población se autoconstruye su casa en el campo a base de bloques de cemento grandes que hace mucho más rápida la construcción, eso es muy habitual. En base a eso se aprobaron dos modelos, uno que establece aprovechamientos parecidos a los de la Ley del Suelo de 1976 de autorización siempre que no sea un núcleo...pero permisiva y otro que es más limitativa con los uso del suelo no urbanizable.*

*Además de dos modelos jurídicos, hay que distinguir dos modelos socioeconómicos, de Castilla para arriba, donde los suelos son más escasos, las poblaciones son más antiguas y más tradicionales hay un aprovechamiento rústico en suelos rurales, Navarra, País Vasco, Cantabria, Asturias, Galicia y Castilla León, porque Aragón está despoblado en ese aspecto. El levante está muy poblado y así Andalucía, Extremadura y Castilla La Mancha, el suelo no urbanizable abunda y por tanto es posible establecer limitaciones, no existiendo esa tradición socioeconómica de poblamiento rural, de parroquias rurales”.*

#### **1.6. LEY 8/2007, DE SUELO Y REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008.**

El contexto de la nueva Ley 8/2007 es expresivamente descrito por Fernández Rodríguez<sup>115</sup> para quien “*lo que empezó siendo una polémica interna entre dos Ministros socialistas (Sr. Solchaga, partidario de la liberalización propuesta por el Tribunal de Defensa de la Competencia y Sr. Borrell que rechazó enérgicamente las críticas al sistema tradicional) se convirtió en un motivo de enfrentamiento entre los dos grandes partidos que vienen alterándose en el poder, que parecen haber elegido el urbanismo como campo de batalla para dirimir sus diferencias políticas. Los canales de diálogo se han roto a resultas de ello, de forma que cuando gobiernan los populares no acuden a las Conferencias sectoriales que convocan los socialistas y cuando son estos últimos los que están en el poder los populares les pagan con la misma moneda, evidenciando además que la nueva Ley ha sido redactada por las mismas manos que redactaron el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 6/1998 de 13 de abril, la Ley valenciana de 1994 y las Leyes de Extremadura y Castilla-La Mancha que le han servido como modelo, a pesar de que el protagonista de este modelo, el agente urbanizador, acaba de ser explícitamente*

---

<sup>115</sup> La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo: Valoración general. Revista de Administración Pública nº 174. Septiembre- Diciembre. Año 2007. Página 65.

*condenado por el Parlamento Europeo en respuesta a las más de 15.000 denuncias formuladas por propietarios, en su mayoría extranjeros residentes en la Comunidad Valenciana, por los abusos en el ejercicio de la potestad expropiatoria a que la aplicación de ese sistema ha dado lugar, y a pesar también del escándalo y la preocupación que ha provocado la aparición en medio de la nada en el municipio toledano de Seseña de una urbanización de 13.500 viviendas que no podrán disponer de agua hasta dentro de varios años. No son éstos los mejores avales para una reforma legal cuya cobertura y justificación constitucional ha de ser la garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales que, según el artículo 149.1.1ª CE, es responsabilidad del legislador estatal”.*

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

Destaca López Ramón<sup>116</sup> como *“La invocación de preceptos constitucionales, relativos a la protección del medio ambiente, el derecho a la vivienda y la tutela del patrimonio cultural, se ha convertido en una especie de lugar común fácilmente identificable en los primeros artículos de las leyes urbanísticas de tipo general aprobadas por las Comunidades Autónomas. Sin embargo, es sobradamente conocido que el crecimiento de la urbanización en los últimos años ha desbordado ampliamente los límites que lógicamente derivan de tales contenidos normativos. Hay que decir con toda claridad que el penoso éxito de la liberalización urbanística ha contado con el apoyo generalizado e incluso entusiasta de los poderes públicos, particularmente en el ámbito municipal, sin que desde las instancias autonómicas o estatales se haya logrado contener el proceso de consumo desenfrenado del suelo”.*

El análisis que realiza la doctrina en torno a las causas que motivan la reforma urbanística se ocupa principalmente del crecimiento desmesurado del suelo urbanizable provocado por la liberalización urbanística, pero obvia incomprensiblemente el provocado por el crecimiento desordenado del suelo no urbanizable motivado por la

---

<sup>116</sup> Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo. Revista de Urbanismo y Edificación. Nº 16. Año 2007. Página 15.



falta de ejercicio de un régimen adecuado de protección de legalidad e incluso, lo que resulta más grave aún, por el amparo legislativo aportado por algunas Comunidades Autónomas al efecto. Las continuas reivindicaciones doctrinales y legislativas de un urbanismo sostenible quedan vacías de contenido al no contemplar esta otra realidad, que se obvia como históricamente ha sido tradicional, enfocando de nuevo los problemas al diseño de la ciudad consolidada.

La polémica principal de la Ley 8/2007 se encuentra lejos del suelo no urbanizable, se enmarca en lo que Tomás-Ramón Fernández la denomina *la “Nacionalización” del derecho a urbanizar, sobre si el derecho a urbanizar es una función de servicio público o si por el contrario se deja en manos del legislador autonómico la opción de “seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización” o considera que “la urbanización es un servicio público cuya gestión puede reservarse a la Administración o encomendar a privados”.*

Para Juan-Cruz Alli Aranguren y Alli-Turillas<sup>117</sup>, la Ley *“innova el régimen tradicional al configurar el régimen de derechos y deberes por medio de la teoría de los “círculos concéntricos” en los que existe un estatuto de la ciudadanía, de la iniciativa privada en la actividad urbanística y de la propiedad privada. La ruptura mayor con el régimen anterior es la desagregación del derecho de propiedad y el derecho a urbanizar, que no se le reconoce como parte total y sustancial de aquel, que queda limitado a “participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada” [...]. A pesar de su inspiración en nuevos valores, la Ley 8/2007 y el Texto Refundido siguen en parte el sistema de principios, valores y terminología que han venido caracterizando al orden jurídico urbanístico desde la Ley de 1956, con vueltas al pasado anterior a la Ley 6/1998, de la que se diferencia en sus principios inspiradores”.*

Para Parejo Alfonso la Ley tiene como objetivos la *“resintonización constitucional”, la “reorientación de la política pública territorial” y la “restitución a su ser de la política territorial y urbanística”*<sup>118</sup>.

*La Ley presume en su Exposición de Motivos de no ser una Ley urbanística, de haber prescindido “por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas,*

---

<sup>117</sup> Estudio Sistemático del Texto Refundido de la Ley del Suelo. Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio. Página 85. EditoriEal Dykinson SA. Madrid, 2008.

<sup>118</sup> El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007, de Suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 237. Año 2007. Páginas 14 y ss.

*tales como los tipos de planes o las clases de suelo... para no prefigurar, siquiera indirectamente, un concreto modelo urbanístico". Nada de esto es enteramente cierto, sin embargo.*

Advierte Fernández Torres<sup>119</sup> que *"La Ley 8/2007 es, sin ninguna duda, una Ley urbanística porque establece el régimen jurídico del suelo, que es la "materia prima" con la que todo ordenamiento urbanístico trabaja. Como la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 2001 dejó bien claro, el empleo de palabras no prefiguraba en absoluto modelo territorial alguno [...] Si la nueva Ley ha evitado hablar de clases de suelo y, en su lugar, lo ha hecho de situaciones en las que el suelo puede encontrarse no es con toda evidencia por la razón pretextada, que el Tribunal Constitucional desactivó, sino porque quiere eliminar a radice todo lo que pueda suponer un obstáculo a su decisión de valorar el suelo en función exclusivamente de su realidad física. [...]. Despejados los equívocos que las palabras con las que la propia Ley se presenta pueden producir es ya el momento de preguntarse por el significado y alcance de ese cambio de las "clases" por las "situaciones", esto es, por lo que realmente supone ese cambio para el estatuto de la propiedad del suelo. Yo diría que muy poco o nada".*

En este mismo sentido se pronuncia el profesor Jordano Fraga<sup>120</sup> para quien *"quizás una de las decisiones más llamativas tomadas en la Ley 8/2007, de 28 de Mayo sea haber prescindido de la clasificación tripartita del suelo considerando que esta nueva regulación resulta criticable porque supone un salto terminológico completamente innecesario y que sólo puede crear inseguridad jurídica porque el esquema que se supera en valoración son clases frente a clases".*

Añade Menéndez Rexach<sup>121</sup> que *"La desaparición de esta clasificación tripartita también se motiva en la Exposición de Motivos en una preocupación constante por luchar contra la especulación, se hace desaparecer el suelo urbanizable, todo ello a efectos de valoración porque la realidad es que la clasificación tripartita es perfectamente identificable con las nuevas categorías de suelo.*

---

<sup>119</sup> El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo. Revista de Urbanismo y Edificación nº 16. Año 2007. Página 27.

<sup>120</sup> Breves Reflexiones sobre la Ley del Suelo. El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Editorial Reus SA. Página 326.

<sup>121</sup> La incidencia de la tipología de suelo urbanizado-suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecidas por las Leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 237. Año 2007. Página 73.

*No es previsible la desaparición de la clasificación de suelo, que mantendrá distintas denominaciones a nivel autonómico y que tendrá que ser reconducible a uno de las dos situaciones establecidas por la legislación estatal”.*

Leguina Villa y Razquín Lizarraga<sup>122</sup> indagan sobre el contenido de este nuevo concepto “situación básica” para lo que *diferencian el sustantivo “situación” y el adjetivo “básica”*. En este sentido *“reconocen que por situación debe entender estado, realidad fáctica de un terreno. Debe por tanto atenderse a sus características materiales y no a otros elementos de carácter jurídico que puedan incorporarse y aquí es donde se produce la separación entre la regulación tradicional de la clasificación y la nueva concepción de las situaciones básicas de suelo. La clasificación era un acto formal derivado de la ordenación urbanística, que tenía como base el destino del suelo [...]. Por lo que se refiere al adjetivo, “básica”, tiene diversas consecuencias, la calificación de las situaciones del suelo como “básicas” se encuentra en íntima relación con el ejercicio de la potestad legislativa del Estado en estas materias, expresa que la regulación estatal sólo establece aquellos aspectos o elementos esenciales que sean precisos para configurar el esqueleto mínimo de los dos estatutos jurídicos, dejando su complitud a las Comunidades Autónomas y por último, no se impone ningún modelo urbanístico a las Comunidades Autónomas”*.

Mucho se ha debatido en definitiva, en torno a si efectivamente estamos ante términos sinónimos o si por el contrario existe algún matiz diferenciador. En este sentido nos parece interesante la reflexión de Baño León<sup>123</sup> para quien *“Clases y situación de suelo están vinculadas a la concepción estatutaria de la propiedad. La inclusión de un terreno en una situación básica u otra determina con carácter genérico un haz distinto de derechos y obligaciones. En este sentido, situación y clase son una misma cosa. También existe identidad entre ambas categorías jurídicas en punto a las valoraciones [...]. No nos parece correcto, sin embargo, deducir de estas dos afinidades la conclusión de que la Ley 7/2007 no innova nada al introducir el concepto de situaciones básicas de suelo, porque hay profundas diferencias: 1ª Las situaciones básicas de suelo del TRLS 2008 son independientes de los planes. 2ª Las situaciones básicas permiten que el plan prescindiera de la clasificación” [...]. El régimen jurídico de la propiedad del suelo es*

---

122 Las situaciones básicas de suelo. El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Editorial Reus SA. Página 376 y ss.

123 Derecho Urbanístico Común. Iustel. Madrid, 2009. Página 107 y ss y página 135

*la suma de las previsiones de la Ley estatal y del contenido de la ordenación que establezca cada Ley autonómica y las normas y planes que la desarrollen. La Ley del Estado establece el régimen jurídico en abstracto, la ley autonómica tiene que fijar el modo como se articule las condiciones básicas de la propiedad con las técnicas urbanísticas. Dicho de otro modo, el haz de derechos y obligaciones del propietario del suelo lo fija la legislación estatal; el contenido concreto del derecho de propiedad, la ley autonómica y las normas y planes que la desarrollen”.*

Por lo que aquí interesa, La ley 8/2007, de 28 de mayo, Ley de Suelo, en su Exposición de Motivos lo dice claramente, evitando valoraciones imprudentes, la historia del Derecho Urbanístico español se resume bien atendiendo a sus personajes principales *“donde la clase de urbanizable es la verdadera protagonista y la del suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención por jugar un papel exclusivamente negativo o residual.”* Y esta desoladora afirmación será probablemente la causa de muchos de nuestros males, la absoluta desatención al régimen jurídico del suelo no urbanizable y lo que es aún más grave, a las consecuencias frente al incumplimiento del poco existente. Y es entonces, en el año 2007, cuando el legislador se acuerda de las previsiones constitucionales sobre el Medio Ambiente y la calidad de vida y así insiste *“Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado [...]”.*

López Ramón<sup>124</sup> interpreta este preámbulo con un *“intento de conectar con los planteamientos europeos, sin embargo, una lectura atenta de los preceptos que la Ley*

---

124 Introducción al Derecho Urbanístico.. Marcial Pons. Madrid, 2013. Página 38.

*del Suelo dedica al urbanismo sostenible conduce a una cierta desilusión, al dominar en ellos una indudable carga ideológica, pero demasiado genérica, que quizá no sea suficiente para rectificar la fuerza de la tradición [...]. Debe reiterarse que el pleno acuerdo intelectual con esos objetivos no impide dudar de la efectividad de lo que corre el riesgo de quedarse en un catálogo de buenas intenciones. Si tal planteamiento puede considerarse admisible cuando los textos provienen de movimientos internacionales que carecen de competencias para imponer normas jurídicas, difícilmente, en cambio, cabe comprenderlo cuando se encuentra en una Ley nacional”.*

Para Baño León<sup>125</sup>, *“Los derechos y deberes de los propietarios del suelo no urbanizable siguen siendo en esta Ley idénticos aunque ahora son llamados derechos y deberes de los ciudadanos, que es apreciada como una idea interesante pero más efectista que efectiva”*<sup>126</sup>. Hay quien sin embargo no lo interpreta así y realizando una lectura conjunta de los artículos 9.2 y 8 b) del Texto Refundido *considera posible la explotación urbanística aislada del suelo rural, superándose así la concepción tradicional del uso excepcional urbanístico del suelo no urbanizable que ha caracterizado la legislación estatal”.*

Para Fernández Torres<sup>127</sup> *“El artículo 9.2 aporta un plus de precisión cuando al referirse a los usos excepcionales en el suelo en situación de rural dispone que el propietario habrá de costear y ejecutar las infraestructuras de conexión de la instalación, la construcción o la edificación con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración para su incorporación al dominio público cuando deban formar parte del mismo, así como satisfacer las prestaciones patrimoniales que en su caso se establezcan para legitimar usos privados son vinculados a la explotación primaria del suelo. Son éstas previsiones que ya figuraban en la mayoría de las Leyes autonómicas y que ahora la nueva Ley estatal generaliza. La única diferencia apreciable entre ambas Leyes es la extensión del deber de conservación que pesaba sobre los propietarios del suelo rural, que ahora comprende el de mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental”, así como el de prevenir*

---

<sup>125</sup> Derecho Urbanístico Común. Iustel. Madrid, 2009. Página 345

<sup>126</sup> Iglesias González, Felipe. Los derechos y deberes de los ciudadanos respecto del suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 237. Año 20047. Página 85.

<sup>127</sup> El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo. Revista de Urbanismo y Edificación. Nº 16. Año 2007. Páginas 24 y ss.

*la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebida en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas”. [...]“Hasta ahora sólo los ciudadanos de Extremadura, Castilla-La Mancha y Madrid disfrutaban de un concepto legal como éste, carencia que la Ley 8/2007 ha venido a librar al resto de los españoles. Es lástima que el legislador haya olvidado precisar el régimen de ayudas públicas que el cumplimiento de tan extensos deberes reclama, porque sin ellas no creo que haya nadie que pueda hacer frente a éstos con los escasos rendimientos que el campo produce (cuando los produce”.*

Nos dice Argullol i Murgades<sup>128</sup> que “el legislador ha venido regulando de unos años para acá, con mucha más precisión los usos, y sus intensidades y características en suelo no urbanizable que en suelo urbano o urbanizable, por la simple razón que en el suelo urbano y urbanizable, hay unos estadios normativos en cascada, los planes, que llevan a cabo estos cometidos. Por el contrario, en suelo no urbanizable la regulación sustancial de usos puede hacerse en la propia ley al no contemplarse que preceptivamente su ordenación deba establecerse en planes urbanísticos. La existencia de éstos es, en este tipo de suelo, facultativa. En algunas Comunidades especialmente conflictivas en lo que se refiere al suelo no urbanizable, como es la de las Islas Baleares, se ha adoptado una compleja regulación del suelo rural o no urbanizado. El legislador estatal ha entendido que debía regular de forma detallada el suelo rural, seguramente por dos motivos. En primer lugar, porque el suelo rural es el que más pacíficamente el TC aceptó que podía encajarse en las competencias del Estado en materia de medio ambiente. En la sentencia 61/1997 el TC manifestó que el título competencial estatal del artículo 149.1.23 de la CE permite establecer las bases de la legislación urbanística relativas al suelo no urbanizable, particularmente respecto del de especial protección.

Quizá la razón más decisiva continúa para establecer una regulación tan detallada hay que buscarla en la voluntad de protección de un espacio que sufre agresiones continuadas al tiempo que cada vez más juega un papel esencial para un crecimiento equilibrado de nuestras aglomeraciones urbanas [...]. En esta misma estrategia cabe situar la disposición adicional en la que se establece que los suelos que hayan sufrido incendios forestales quedan automáticamente clasificados como suelos rurales”.

---

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

Dentro de estas medidas incorporadas que comentamos cabe destacar también la inclusión en la Ley 8/2007, antes artículo 13.2 y ahora artículo 8.4 del Texto Refundido que *“No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación”*.

La Ley 8/2007 y los artículos que aún quedaban vigentes del Texto Refundido del 92 pasan a integrar el régimen jurídico vigente a nivel estatal mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo. Este Texto Refundido resume los inconvenientes que han planteado las continuas reformas legislativas a las que se añaden los envites constitucionales por lo que *“esta situación no puede superarse añadiendo nuevos retoques y correcciones, sino mediante una renovación más profunda plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales antes aludidos, sobre los que sienta unas bases comunes en las que la autonomía pueda coexistir con la igualdad. Para ello, se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común. No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado. Una Ley, por tanto, concebida a partir del deslinde competencial establecido en estas materias por el bloque de la constitucionalidad y que podrá y deberá aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, en particular, sobre patrimonios públicos de suelo”*.

El suelo rural es una situación básica de suelo que encuadra suelo rural urbanizable y el suelo rural preservado. El suelo rural urbanizable incluye el suelo que

tradicionalmente se ha clasificado como suelo urbanizable por lo que parece reproducirse el esquema de la Ley 6/1998, de 13 de abril en el que el suelo urbanizable tenía carácter residual, ahora denominado suelo situación de rural. De nuestro interés el suelo rural preservado que a su vez puede ser preservado especialmente (categoría que incluye los suelos tradicionalmente protegidos) o preservado genéricamente, para el resto de suelos.

Señala López Ramón<sup>129</sup> que *“En la primera categoría rige la prohibición de toda transformación ajena a los intereses públicos protegidos. En cambio en la segunda se admiten ciertas actuaciones urbanísticas que puedan ser consideradas de interés público o social, lo que se concreta en el establecimiento de procedimientos especiales de autorización y requisitos de las actuaciones. Entre dichas actuaciones permitidas diversas Comunidades Autónomas han venido incluyendo la vivienda familiar aislada, sin perjuicio del establecimiento legal de determinados condicionantes, supuesto cuya pervivencia en la actualidad suscita interrogantes sobre su compatibilidad con el régimen básico establecido en el TR del 2008”*.

Añade el mismo autor en una edición posterior que *“los problemas se suscitaron por la no inclusión del supuesto entre los expresamente permitidos en la redacción de 2008 del artículo 13.1 del TR; tras la reforma de 2013 todo el artículo 13 anterior ha sido derogado, y si bien la misma regla limitativa parece ahora recogida en el nuevo artículo 8.2, sin embargo, parece que el objeto de referencia sería ahora el suelo no urbanizable especial (el suelo en situación de rural a que se refiere el artículo 12.2.a)”*. Afirmación sobre la que cabe realizar matizaciones.

En el año 2013 se dicta por último, la **Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas**, que de conformidad con su Exposición de Motivos tiene por objeto la ciudad consolidada y así admite que *“La tradición urbanística española, como ya reconoció el legislador estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes”*. Sin embargo va a provocar una

---

<sup>129</sup> Introducción al Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Madrid, 2009. Página 102.



extensa modificación del Real Decreto Legislativo 2/2008, Texto Refundido de la Ley del Suelo mediante su Disposición Final Duodécima, que afecta a numerosos artículos, en concreto 2, 5, 6, 8 a 10, 12, 14 a 17, 20, 36, 37, 39, 51 y 53.

Por lo que aquí interesa, respecto al suelo en situación de rural se da nueva redacción al artículo 8<sup>130</sup>, que sin suponer cambio alguno respecto a la redacción original de la Ley 8/2007, otorga una mayor claridad expositiva al apartado para volver a dejar claro, siguiendo una constante tradición histórica, que no son posibles usos vinculados en suelo no urbanizable, más que aquellos que vengan acompañados de una declaración de interés social.

Debiendo concluirse en consecuencia que no se contempla en ningún momento la posibilidad de construcción en suelo rural o rústico, al margen de los supuestos mencionados.

Recientemente ha tenido lugar un nuevo importante pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre nuestra actual legislación de suelo TR 2008 que sin embargo, no afecta al régimen jurídico del suelo no urbanizable objeto de estudio en esta tesis. El recurso de inconstitucionalidad que da lugar a la sentencia 141/2014, de 11 de septiembre de 2014, se interpone contra los artículos 6a), 10b), 11.2, 15, 16.1b) y 34, así como contra las disposiciones adicionales primera y novena y la disposición transitoria cuarta de la Ley 8/2007, de 28 de mayo. En este estudio de la evolución del régimen jurídico del suelo no urbanizable, no podía faltar al menos una referencia por su contribución a esta materia merece, a los Planes Regionales y Subregionales de Ordenación del Territorio, que contienen importantes normas para la concreción por el planeamiento de las condiciones urbanísticas que han de presidir el

---

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

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

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

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

También a título ejemplificativo puede recurrirse al Decreto 341/2003, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana, que en su Título Segundo, “Determinaciones para la compatibilización y Determinación de Usos”, Capítulo I “Zonas sometidas a restricciones de transformación de usos”, establece una completa planificación de usos prohibiéndose en determinados casos y en función de los valores dignos de protección según las áreas o sectores propuestos, la autorización de actuaciones de interés público, así el artículo 45 relativo a la Zona A, zona de protección de recursos naturales, prescribe en su párrafo 2º que *“Asimismo se prohíben las actuaciones de interés público”*, con la consideración de norma de obligado cumplimiento.

Para terminar siquiera debemos dejar constancia de que entre las políticas de la Unión europea no se encuentra ni la ordenación territorial ni el urbanismo no cabe duda de la enorme influencia que las políticas en otros sectores como la protección ambiental

y la agricultura tienen en el Urbanismo como ya se ha expuesto<sup>131</sup>.

## **2. CAPÍTULO II. LA UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL EN SUELO NO URBANIZABLE**

### **2.1.-EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LOS USOS CONSTRUCTIVOS EN SUELO NO URBANIZABLE.**

Los conceptos de utilidad pública e interés social han sido tradicionalmente acogidos por nuestro ordenamiento jurídico considerando que las características del suelo urbano no siempre se adecuan suficientemente a las edificaciones que con este tipo de declaraciones se pretende. Pero, a pesar de la tipicidad de este fenómeno, algunas dudas importantes se ciñen aún hoy sobre su régimen jurídico.

Debemos conocer los antecedentes normativos de esta figura<sup>132</sup>, que nos permitirán avanzar después otros aspectos tales como su propia naturaleza jurídica.

Utilizaremos en adelante indistintamente la terminología de suelo no urbanizable o suelo rural o rústico, reconociendo así la técnica urbanística de clasificación del suelo que ha sido mantenida por la mayoría de Comunidades Autónomas a pesar de la renuncia que, de la tradicional clasificación de suelo, realiza el Texto Refundido de la Ley del Suelo 2/2008.

Nuestra primera Ley de Regulación y Uso del Suelo y Ordenación Urbana del año 1956 atribuía, como ya se ha comentado edificabilidad al suelo rústico. Sería el artículo 69.1 de la Ley del 56 el que por primera vez estableciera limitaciones urbanísticas en suelo rústico que implicaran transformación de su destino propiamente agrícola o forestal, permitiendo no obstante la edificación en proporción de un metro cúbico como máximo por cada cinco metros cuadrados para usos vinculados.

Por lo que aquí interesa, sería el artículo 69.1.2ºb) el que aludiría también por vez primera a aquellos usos excepcionales que permitirían su ubicación en un suelo

---

<sup>131</sup> Tejedor Bielsa, Julio C. Distribución de competencias y sistema de fuentes. Fundamentos de Derecho Urbanístico. Editorial Aranzadi. Navarra, 2009. Página 232 y ss.

<sup>132</sup> Porto Rey, Enrique. El suelo rústico en las Leyes del Suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 2006. Páginas 323 y ss.

impropio por su naturaleza para este tipo de desarrollos urbanísticos, y así se acogía tal posibilidad vinculada a un **“fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico” que exigiera un emplazamiento rural**, sin perjuicio de la edificación singular de vivienda unifamiliar a la que vinculaba la necesidad de ubicarse en “lugares alejados de los centros urbanos, en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población”. Llámese expresamente la atención sobre este aspecto que posteriormente ha sido indebidamente alterado o confundido en posteriores textos legislativos, haciendo depender también las construcciones declaradas de utilidad pública o interés social del requisito del peligro de formación de núcleos de población, cuestión sobre la que más tarde incidiremos.

Encontramos por tanto, en este texto normativo, los antecedentes más remotos de la declaración de utilidad pública e interés social, que como estudiaremos recibe distintas denominaciones a nivel autonómico. En este sentido y sin mayor precisión, se permiten las *“Construcciones o instalaciones necesariamente vinculadas a determinados terrenos: las que desarrollaren un fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico, que exija emplazarlas en el medio rural”*, requisito éste del emplazamiento en medio rural que también se ha mantenido en posteriores textos normativos y que en su origen como puede constatarse se exigía ya con carácter complementario.

En consecuencia, esta primera Ley del 56 que configuraba también por vez primera el uso del suelo conforme a la función social de la propiedad, permitiendo que la clasificación del suelo afectara a las facultades dominicales y estableciendo un estatuto jurídico del suelo que delimitaba los derechos y deberes del derecho de propiedad, posibilitaba a los titulares de suelo rústico la construcción de edificaciones con determinados fines, en concreto “nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico” con la exigencia añadida de la necesidad de emplazamiento en medio rural.

No podemos valorar qué concreta repercusión tuvo esta primera regulación en cuanto a la figura objeto de estudio, pero no hay que ser muy optimista teniendo en cuenta las rotundas afirmaciones ya citadas de Pareja i Lozano<sup>133</sup> relativas al amplio abuso sobre la misma. Asimismo citaba este mismo autor los efectos negativos que se derivaron de la atribución legal al suelo rústico de un coeficiente mínimo de

---

133 Régimen Jurídico el Suelo No Urbanizable. Marcial Pons, 1990. Obra citada en Marco jurídico general. Páginas 53 y 58.

edificabilidad. En tal sentido, *la necesidad de indemnizar cualquier disminución de edificabilidad de dicho coeficiente dificultó en gran medida la adopción de medidas de protección que para el suelo rústico preveía la Ley del Suelo de 1956, en sus artículos 13, 15 y 17, entre otros, e incluso la propia aplicabilidad de la limitación primera del artículo 69.1, conforme a la cual se prohibía la transformación del destino de las fincas previsto en los Planes de Ordenación. La contradicción era sin duda importante, dado que si bien ambas limitaciones configuraban el referido contenido normal de la propiedad, la posible contradicción entre ambas debía solventarse mediante la indemnización de la disminución de edificabilidad ocasionada por la aplicación de la referida limitación primera, lo que implicaba, sin duda, el reconocimiento, de una expectativa positiva, de construcción como núcleo residencial de la propiedad inmobiliaria*<sup>134</sup>.

La construcción destinada a fin social era uno de estos supuestos que permitía *“mayores volúmenes de edificación según el procedimiento previsto en el párrafo 3 del artículo 46”*.

El artículo 46 refería en sus párrafos segundo y tercero el procedimiento excepcional que aún hoy arrastramos de autorización de edificaciones en suelo rústico o no urbanizable, requiriendo en casos concretos y excepcionales modificación del régimen instituido con carácter general por los Planes que definieran las posibilidades de edificación o utilidades especiales. El proyecto de modificación debía someterse a información pública por plazo de un mes, y requeriría la aprobación de la Corporación municipal, con el quórum del artículo 303 de la Ley de Régimen Local, y de la Comisión Provincial o Central de Urbanismo, según procediere, con los mismos requisitos.

Lo hasta aquí avanzado nos permite concluir no sólo que el régimen jurídico contemplado casi 60 años más tarde en nuestra normativa urbanística vigente no difiere sustancialmente de su primer antecesor sino que, aunque se ha ido completando e incluso diversificando a nivel autonómico, lejos de ser mejorado y clarificado con el tiempo, seguimos encontrando importantes lagunas que aún persisten.

La ley de 1956 fue objeto de una primera reforma por Ley 19/1975 que dio lugar al Texto Refundido de ambas leyes (RD 1346/1976), de la Ley sobre Régimen del Suelo y

---

<sup>134</sup> La evolución del Derecho Urbanístico en el Suelo Rústico o No Urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº extraordinario 225. Año 2006. Página 300.

Ordenación Urbana, norma que fue objeto de desarrollo por el Reglamento de Planeamiento (RD 2159/1978), el Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978) y el Reglamento de Disciplina Urbanística (RD 2187/1987).

Ya se ha puesto de relieve la falta de protagonismo en la propia Exposición de Motivos de la Ley del 75 de los valores dignos de protección del suelo no urbanizable y a las innovaciones de su régimen jurídico, más allá de la genérica referencia a la necesidad de evitar cualquier dinámica urbana. Sin embargo, el suelo rústico se denomina por vez primera “suelo no urbanizable” con el significado que ello conlleva. Se prohíbe cualquier uso no vinculado o ajeno a la ejecución, entretenimiento y mantenimiento de las obras públicas y se permiten excepcionalmente **las edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural**, en el artículo 69 segunda.

Los artículos 85 y 86 del Texto Refundido del 76 dispusieron que en el suelo rústico no se podrían realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guardaran relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajustaran en su caso a los planes o normas del Ministerio de Agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Sin embargo, podrían autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 43.3 edificaciones e instalaciones de **utilidad pública o interés social que hubieran de emplazarse en el medio rural**, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no existiera la posibilidad de formación de un núcleo de población.

Respecto a la regulación anterior del 56, aparece por primera vez la distinción entre “*construcción e instalación vinculada a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas*” y “*edificaciones e instalaciones de utilidad pública e interés social*”, desapareciendo así la referencia anterior al “*fin social, asistencial, educativo, sanitario o turístico*”. Se mantiene la necesidad de emplazamiento rural y en relación sólo y exclusivamente a las viviendas, ahora incluso más claramente determinada, la exigencia de inexistencia de posibilidad de formación de un núcleo de población.

El Reglamento de Planeamiento en su artículo 36 prescribe que el Plan General debe establecer entre sus determinaciones la definición, a efectos de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley del Suelo, del concepto de núcleo de población, con base en las

características propias del Municipio, estableciendo las condiciones objetivas que dan lugar a su formación.

El artículo 43.3 de la Ley, referido en principio a la aprobación de Planes Especiales específicos, preveía aprobación previa por el Ministro de la Vivienda o por la Comisión Provincial de urbanismo, información pública durante quince días en la capital de la provincia, comunicación a los Ayuntamientos afectados y aprobación definitiva de los citados Órganos, reduciendo así el plazo de información pública y lo que es más importante, haciendo desaparecer la intervención municipal en fase de aprobación que la anterior normativa expresamente regulaba.

Llámesese también la atención sobre la configuración del procedimiento de aprobación de estas actuaciones de utilidad pública e interés social mediante “Planes Especiales” cuestión iniciada ya en la legislación del 56. Los Planes Especiales estaban regulados en la legislación de referencia en el artículo 17.2 para la ejecución directa de obras correspondientes a la infraestructura del territorio o a los elementos determinantes del desarrollo urbano previstos en el número dos, párrafo d), del artículo ocho, y en el número uno, párrafo b), del artículo doce. El artículo 12.1.b) a su vez aludía a las medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, [...], de conformidad, en su caso, con la legislación específica que le fuera de aplicación en cada supuesto, cuestiones éstas directamente vinculadas con la declaración de utilidad pública e interés social como analizaremos posteriormente en el estudio de su naturaleza jurídica.

Resumiendo, la nueva legislación ofrece una distinción entre las instalaciones vinculadas a las obras públicas en suelo no urbanizable, permitidas en todo caso como uso “típico” de esta clase de suelo y el uso “atípico” que introduce el concepto jurídico indeterminado de necesidad de declaración de “utilidad pública o interés social” manteniendo que debieran emplazarse en el medio rural, con las novedades apuntadas que afectan al procedimiento de autorización, que con más que probable intencionalidad elimina cualquier referencia a las Corporaciones Locales en la sede de aprobación definitiva. Queda así minimizada la participación municipal en el procedimiento de aprobación de las declaraciones de utilidad pública e interés social que va a corresponder al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo o a la Comisión Provincial de Urbanismo respectiva. La participación local queda reducida a la recepción

de la documentación, informe sobre la petición y elevación al órgano competente para su aprobación. Se mantiene el plazo de exposición pública más breve de quince días frente al mes de la legislación del 56.

Este concepto de “utilidad pública o interés social” requería originariamente una habilitación legal expresa en la normativa específica con base a la cual se pretendiera realizar la edificación o instalación. *“En otro caso, se estaría dejando al arbitrio de la propia Administración la obligación de cumplimiento por la misma de la ordenación urbanística”*<sup>135</sup>. En este sentido, en un primer momento, la construcción de utilidad pública o interés social *“se asimilaba al concepto determinado en la Ley de Expropiación Forzosa por la que se requiere una habilitación legal expresa en cada caso para la declaración de dicha utilidad o interés”*<sup>136</sup>.

Con mucho más detalle interviene el Reglamento de Gestión Urbanística, Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, que en sus artículos 44 y 45 pormenoriza las limitaciones en tanto no se aprueben los Programas de Actuación Urbanística, lo que obligaba a respetar las incompatibilidades de usos señalados en el Plan General, y la imposibilidad de realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guardaran relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajustaran, en su caso, a los planes o normas del Ministerio de Agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicios de las obras públicas. Sin embargo, podrían autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto, edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en los que no existiera la posibilidad de formación de un núcleo de población.

El procedimiento de autorización, descrito en el apartado segundo para construcción de edificaciones e instalaciones de utilidad pública, interés social o viviendas familiares requería que se hiciera constar nombre, apellidos, denominación social y domicilio de la persona física o jurídica que lo solicitara, emplazamiento y extensión de la finca en que se pretendiera construir, reflejados en un plano de

---

<sup>135</sup> García de Enterría, Eduardo y Parejo Alfonso, Luciano. Lecciones de Derecho Urbanístico. Editorial Civitas, Madrid, 1979. Página 383.

<sup>136</sup> Pareja i Lozano, Carles. Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons, 1990. Página 104.



situación, superficie ocupada por la construcción y descripción de las características fundamentales de la misma, justificación de utilidad pública o social y necesidad de su emplazamiento en el medio rural, y de que no se formaba núcleo de población.

Una vez recibida la documentación el Ayuntamiento informaría la petición y elevaría el expediente al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, cuando se tratara de capitales de provincia o municipios de más de 50.000 habitantes, o a la Comisión Provincial de Urbanismo respectiva, en los demás casos. Se sometía el expediente a información pública durante quince días en la capital de la provincia y transcurrido dicho plazo, se adoptaba la resolución definitiva por la autoridad u órgano competente. En la resolución había de valorarse la utilidad pública o interés social de la edificación o instalación, cuando dicha utilidad o interés no viniera atribuida por aplicación de su legislación específica, así como las razones que determinaban la necesidad de emplazarse en el medio rural. Si se trataba de edificios destinados a vivienda familiar, habría de valorarse, en su caso, con arreglo a los criterios del Plan General o Normas Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento las circunstancias en base a las cuales pudiera considerarse que no existía posibilidad de formación de un núcleo de población.

La redacción incorporada por este Reglamento vino a establecer un criterio menos restrictivo que el anterior sostenido por la doctrina que recordemos requería habilitación legal expresa, ahora se *“habilita al órgano competente de la Administración Urbanística (El Consejero o la Comisión Provincial de Urbanismo) a fin de que, para la concesión de la autorización previa, se valore “la utilidad pública o interés social” [...] Aunque no cabe considerar a dicha previsión reglamentaria como carente de base legal, parece claro que de la referida habilitación para los casos en que no exista una atribución legal específica, se deriva un ampliación del ámbito objetivo de la modalidad de construcciones que nos ocupan”*<sup>137</sup>.

La Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo que como ya se ha citado, recogía por primera vez en el Título I, régimen urbanístico de la propiedad del suelo, un Capítulo específico, el segundo, que regulaba el régimen jurídico del suelo no urbanizable, y que resumía en tres artículos. El artículo 5

---

<sup>137</sup> Pareja i Lozano, Carles. Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons, 1990. Página 104.

impedía usos de los terrenos clasificados como suelo no urbanizable o denominación equivalente por legislación autonómica, más allá del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, conforme a lo establecido en la legislación que los regulara. El artículo 6 remitía a la legislación que se aplicara para las construcciones e instalaciones autorizables en esta clase de suelo y el 7 se refería específicamente a la determinación por el planeamiento urbanístico de áreas de especial protección en la que estuviera vedada cualquier utilización que implicara transformación de su destino o naturaleza.

Se introdujo además el régimen de declaración de obra nueva en un intento nunca culminado de coordinar el Régimen Urbanístico con la actividad notarial y registral lo que suponía la necesidad de acreditar *“el otorgamiento de la preceptiva licencia de edificación y la expedición por técnico competente de la certificación de finalización de la obra conforme al proyecto aprobado”*, como filtro y mecanismo de prevención y control del cumplimiento de la normativa urbanística, artículo 25.2.

Y ante esta regulación básica llama la atención la refundición que seguiría, conformando el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

El artículo 16.3 mantenía que no se podrían realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guardaran relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca y se ajustaran en su caso a los planes o normas de los órganos competentes en materia de agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Estas construcciones e instalaciones podrían ser autorizadas por los Ayuntamientos. Podrían autorizarse por el órgano autonómico competente, de conformidad con el apartado 2º, **edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hubieran de emplazarse en el medio rural**, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar, en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población. El procedimiento de aprobación requería petición ante el Ayuntamiento, con justificación en su caso de la utilidad pública o interés social, informe del Ayuntamiento que, junto con la documentación presentada, se elevaba por éste al órgano autonómico competente, información pública durante quince días, al menos, y resolución definitiva del órgano autonómico.

Apréciase que será este Texto Refundido del 92 el que definitivamente confunda las condiciones urbanísticas hasta entonces vinculadas a las edificaciones en suelo no urbanizable, cuestión que será abordada en profundidad en el apartado específico del concepto “núcleo de población”.

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 que declaraba la invasión de competencias estatal respecto a la ordenación del territorio y el urbanismo, reduciéndose entonces al estatuto jurídico del suelo y la clasificación del suelo con sus derechos y deberes, recuperarán su vigencia los artículos 85 (excepto 1.4) y 86 de la legislación del 76, que se mantendrían con los artículos 16.1 y 2 y 17 del TR del 92.

*“En el año 98, la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones, aprobada el 13 de abril, vendría a llenar el vacío dejado por la sentencia derogatoria y así en su artículo 20.1 prescribía la posibilidad de usos vinculados de conformidad con su legislación específica, pudiendo excepcionalmente y a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística autorizarse **actuaciones específicas de interés público**, previa justificación de que no concurrían las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 9. Desaparece con esta legislación la referencia a la necesidad de emplazamiento en medio rural”<sup>138</sup>.*

Recordemos que el artículo 9.1 a su vez establecía que tenían la condición de suelo no urbanizable los terrenos que estuvieran 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.

En definitiva, si antes habíamos avanzado el desglose de las construcciones vinculadas a las obras públicas y habíamos hablado de utilidad pública o interés social, la ley del 98, se refiere genéricamente, salvaguardando las competencias autonómicas al

---

<sup>138</sup> Gutiérrez Colomina, Venancio. El régimen jurídico estatal y autonómico de la situación básica rural y de la clasificación de suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma Valenciana. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 45, Nº 264. 2011 , página. 94

respecto, a “actuaciones específicas de interés público”, considerando en consecuencia que ésta es una de esas condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad que constitucionalmente corresponden al Estado y eludiendo por primera vez cualquier referencia a la construcción de viviendas.

La ley 8/2007, de 28 de mayo, Ley de Suelo, permitía en su artículo 13 como venía siendo tradicional los usos vinculados y con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, que pudieran legitimarse **actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural**, con mención específica a la preservación de los terrenos protegidos.

El concepto “actuaciones específicas de interés público” es sustituido de nuevo en una misma referencia por el de “*interés público o social por su contribución a la ordenación*” y se desliga ahora sí como novedad, de la necesidad de emplazarse en el medio rural, ya que se utiliza el disyuntivo “o” y no “y” como venía sucediendo en anteriores redacciones. Novedad relativa pues, como había avanzado VenancioGutiérrez Colomina<sup>139</sup> fue la Ley de Régimen Jurídico del año 1998 la que suprimió la obligatoriedad de que se realizasen necesariamente en el ámbito rural.

En consecuencia, basta que sea una actuación de interés público o social por su contribución a la ordenación sin necesidad de que deba necesariamente emplazarse en medio rural, cuestión que sin embargo es obviada e incluso desatendida en muchas legislaciones autonómicas que exigen como condición sine qua non la necesidad de emplazamiento en medio rural, caso de Andalucía, Aragón o Asturias entre otras.

Se mantiene la iniciativa de protección de los suelos con algún valor digno de protección que se introduce ya en la legislación del 90.

Esta regulación pasa a integrar el régimen jurídico vigente a nivel estatal mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo.

---

139 Gutiérrez Colomina, Venancio. Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía. Coordinadores Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián. Diputación de Granada. Red de municipios. Cemci. Granada, 2009. Página 149.

No puede dejar de aludirse al flaco favor a la sostenibilidad ambiental que con su interpretación extensiva realiza algún sector de la doctrina. Así de una lectura meditada del artículo 13, ahora derogado por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, e integrado en el artículo 8.2, volvemos a insistir, se deduce una clarísima restricción de usos: *“agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”*.<sup>140</sup> *“Y “Con carácter excepcional” y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio”*.

Pero había que hacer una lectura conjunta de este artículo con el 9.2, ahora también afectado por la Ley de referencia, cuyo contenido se incardina en el actual artículo 9.3, relativo al contenido del derecho de propiedad del suelo, deberes y cargas, según el cual, cuando el suelo en situación rural no esté sometido al régimen de una actuación de urbanización, el propietario tendrá, el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca, en su caso, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, para legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria, así como el de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo.

No compartimos la interpretación que al respecto realizaba el profesor Baño León<sup>140</sup> según el cual *“este artículo, refiriéndose al anterior 9.2, contempla el derecho a erigir instalaciones y construcciones que estando legalmente permitidas notengan el carácter legal de edificación (artículo 8.1.a). [...] De tal forma que dentro de este concepto entran la totalidad de las construcciones agropecuarias, forestales, industriales que se suelen instalar en suelo no urbanizable. Así pues este derecho sólo abarca a las instalaciones no permanentes. Pero además, el ius aedificandi permite en suelo rural el derecho de edificación siempre que lo autorice la legislación autonómica, de acuerdo con los criterios de utilización racional de los recursos naturales (artículo 13.1). La ley no*

---

140 El estatuto del propietario en la Ley del Suelo. Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Colección Urbanismo y Derecho. Editorial Reus, SA. Madrid, 2008.

*excluye de raíz, continúa la posibilidad de utilización urbanística del suelo rural, siempre que no forme núcleo de población. En este mismo sentido trata de buscar amparo legal a diversas leyes autonómicas que habían previsto fórmulas mucho más complejas de utilización de esta clase de suelos pues regula las condiciones básicas del suelo no integrado en malla urbana”.*

Una interpretación sistemática como la que se propone y siempre restrictiva de conformidad con los criterios jurisprudenciales admitidos y que después estudiaremos, debe llevarnos a concluir que el artículo 9.3 está haciendo referencia a las edificaciones de utilidad pública e interés social y en última instancia al régimen de asentamientos y no a la facultad de edificar como derecho adquirido del propietario del suelo rural.

Mucho más cerca de la interpretación que se pretende Parejo Alfonso y Roger Fernández<sup>141</sup> que en relación al artículo 9 suscribieron que *“el apartado segundo enuncia tres deberes referidos específicamente al suelo rural que no esté sometido a una actuación de urbanización. [...] El de la letra b) alude al hecho de que en el medio rural se implantan a veces edificaciones, construcciones o instalaciones que son ajenas a su utilización normal conforme a su naturaleza o a su explotación primaria. De hecho, ciertas actividades nocivas, insalubres, peligrosas o contaminantes deben emplazarse necesariamente en dicho medio [...] La calificación que otorga la ordenación urbanística y/o la autorización que otorga la Administración actuante para dichos usos puede generar unas plusvalías en el suelo. Por eso, se otorga cobertura a una posibilidad ya utilizada previamente por algunas leyes urbanísticas autonómicas: el establecimiento de un canon o, en general, una prestación patrimonial de Derecho público a favor de la Administración.*

*El deber enunciado en la letra c) traslada al suelo rural un deber que es tradicional para la urbanización, pero que puede y debe hacerse extensivo a la edificación: conectarla con las redes generales de servicios y entregar, en su caso, las infraestructuras de conexión a la Administración [...]”.*

De otro lado, la interpretación no menos acertada que realizaban estos autores en relación al artículo 13 y que denominaban en buen término *“la utilización del suelo rural con las características propias del medio rural, comprensivo, en todo caso, del innecesario e inidóneo para satisfacer las necesidades de transformación urbanística”:*

---

141      Comentarios al Texto Refundido de la Ley del Suelo. Iustel Madrid, 2009. Pgs 175 y ss.

Permisi3n de la legitimaci3n por la ordenaci3n territorial y urbanística de actos y usos específcos de inter3s p3blico o social por su contribuci3n a la ordenaci3n y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en medio rural [...] Queda así, continúan, *definitivamente claro que, al igual que sucede en el caso de la expropiaci3n forzosa (artículo 9 Ley de Expropiaci3n Forzosa), el inter3s p3blico o social debe ser declarado a la vista y en funci3n de precisas característcas del acto a ejecutar; característcas que se reconducen en último t3rmino, sea al principio de preservaci3n del car3cter propio del medio rural, y por tanto, protecci3n y fomento (desarrollo sostenible de éste), sea a requerimientos legales del propio acto a ejecutar (p.ej. prevenci3n de riesgos de catástrofe, inundaci3n o de accidentes mayores). Y terminan “salvo lo que acaba de señalarse, no hay en el precepto comentado sustancial innovaci3n en el tratamiento tradicional en nuestro Derecho del suelo perteneciente al medio rural y mantenido en el artículo 20 de la Ley Régimen del Suelo y Valoraciones”.*

En esta misma línea Sánchez Goyanes<sup>142</sup> que interpretando el artículo 13.1.2º párrafo concluyó que *esta previsi3n es un marco dentro del cual cada legislaci3n auton3mica podrá pormenorizar esos conceptos del inter3s p3blico o social, mediante la enumeraci3n de concretos supuestos que supongan en la respectiva Comunidad manifestaci3n de la concurrencia de tales intereses. En definitiva, la tesis hecha propia por el Tribunal Constitucional en el FJ 32 de su STC 164/2001: “Para esta subclase de suelo no urbanizable (común, ordinario, general) admite el artículo 20.1, párrafo 2, LRS 98 ciertos usos constructivos excepcionales: aquellos que sirven a actuaciones específcas de inter3s p3blico. La expresa previsi3n 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 de la Ley del 98, y en los t3rminos que determinen las distintas legislaciones auton3micas, las facultades urbanísticas de los propietarios de suelo no urbanizable común.”*

Debiendo concluirse en consecuencia que no se contempla en ning3n momento la posibilidad de construcci3n en suelo rural o rústico, al margen de los supuestos mencionados.

---

142 Ley del Suelo. Comentario Sistemático del Texto Refundido de 2008. La Ley, edici3n 2009. Págin 539.

Por último, en este estudio de la evolución del régimen jurídico del suelo no urbanizable, especial referencia por su contribución a esta materia merecen los Planes Regionales y Subregionales de Ordenación del Territorio, que contienen importantes normas para la concreción por el planeamiento de las condiciones urbanísticas que han de cumplir las declaraciones de utilidad pública e interés social. Así, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 203/2006, de 28 de noviembre, en su Título III, relativo a las Estrategias de Desarrollo Territorial, contiene un amplio articulado compuesto por normas y directrices básicas, fundamentalmente en la Sección 3ª de “Redes de Asentamientos en áreas rurales” y 4ª “Orientación y control de los procesos de urbanización y calidad urbana” refiriéndose a las líneas estratégicas en relación al suelo residencial, pero también al suelo para actividades productivas, actividad comercial, la urbanización de áreas turísticas así como al control de los procesos de parcelación urbanística en suelo no urbanizable.

Con más detalle los Planes subregionales de Ordenación del Territorio, así como ejemplo, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, que regula en el Título II completas determinaciones sobre los distintos usos y el Título III con las no menos importantes determinaciones en relación con el sistema de protección, que han de ser en cualquier caso especialmente atendidas. Estas disposiciones derogarán al anterior referente en la zona, Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Sevilla, aprobado por Resolución de 7 de julio de 1986, que no estaba en vigor por falta de publicación, habiendo sido publicado por disposición de la Resolución de 14 de febrero de 2007 de la Dirección General de Urbanismo.

También a título ejemplificativo puede recurrirse al Decreto 341/2003, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana, que en su Título Segundo, “Determinaciones para la compatibilización y Determinación de Usos”, Capítulo I “Zonas sometidas a restricciones de transformación de usos”, establece una completa planificación de usos prohibiéndose en determinados casos y en función de los valores dignos de protección según las áreas o sectores propuestos, la autorización de actuaciones de interés público, así el artículo 45 relativo a la Zona A, zona de protección de recursos naturales, prescribe en su párrafo 2º que *“Asimismo se prohíben las*



*actuaciones de interés público*”, con la consideración de norma de obligado cumplimiento.

## **2.2- ANÁLISIS COMPARADO DEL RÉGIMEN JURÍDICO AUTONÓMICO DE LAS DECLARACIONES DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL.**

Estudiado ya el marco general del régimen jurídico del suelo no urbanizable y habiendo dejado sentado que las competencias urbanísticas son definitivamente autonómicas, sin perjuicio de las que corresponde al Estado en virtud de los títulos constitucionalmente atribuidos, corresponde ahora analizar la legislación autonómica al respecto, refiriéndonos a las distintas figuras y sistemas que conviven en nuestro Estado autonómico y que nos permitirán extraer después diversas conclusiones a nivel constitucional.

Este estudio pretende sistematizar los aspectos de especial interés para la implantación de usos no vinculados en suelo no urbanizable en cada Comunidad Autónoma<sup>143</sup>. Para ello se realiza una breve descripción del articulado de las diversas leyes autonómicas, resaltando singularidades y especificidades de los diversos regímenes y estableciendo una ficha - resumen que finalmente nos permitirá contrastar ágilmente las principales diferencias en cuanto a la permisibilidad y condiciones de usos en cada Comunidad Autónoma.

Al final de este proceso podremos determinar si existen 17 modelos o si por el contrario, podremos agruparlos salvando sus peculiaridades y carencias.

Para el análisis de esta cuestión es preciso referirse, en primer lugar, al entorno jurídico nacional en el que nacen dado que *a priori* el marco temporal en el que se dictan las normas jurídicas y el respeto a aquellos contenidos competenciales del Estado, suelen influir en las determinaciones que finalmente se adopten a nivel autonómico.

Respecto al entorno jurídico nacional en el que nacen las distintas normas

---

<sup>143</sup> Véase a también Porto Rey, Enrique. El suelo rústico en las Leyes del Suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 2006. Páginas 323 y ss.

-Estudios jurídicos de derecho urbanístico y medioambiental: libro- homenaje al profesor Joaquín M<sup>a</sup> Peñarrubia Iza / Mar Moreno Rebato (coordinadora) ; relación de autores, Manuel Jiménez de Parga y Cabrera...Madrid. Editorial Montecorvo [etc.]. Año 2007. Página 527. Perspectiva autonómica reciente y jurisprudencia menor.

autonómicas cabe anunciar que la práctica totalidad de las leyes autonómicas vigentes han sido dictadas con posterioridad a la Ley 6/98, de 13 de abril de Régimen de Suelo y Valoraciones. Con anterioridad, tan solo permanece en vigor la Ley 6/1997, de 8 de julio, de Suelo Rústico de las Islas Baleares y han sido dictadas ya bajo la vigencia del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de suelo, el Decreto Legislativo 1/2014 del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, que trae causa a su vez de la Ley 3/09, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, dictada ya al amparo por tanto, de la Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo, y la Ley 5/14, de 25 de julio de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana<sup>144</sup>.

En consecuencia, y a pesar de que como ya se avanzara en el estudio del marco jurídico general, el régimen jurídico del suelo no urbanizable no ha sufrido cambios significativos en el seno de la evolución histórica de la legislación estatal, podemos concluir en esta primera instancia que, la práctica totalidad de las leyes autonómicas han sido dictadas dentro del marco jurídico estatal que supone la Ley 6/98, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones, por lo que en este aspecto, debiera apreciarse una cierta uniformidad de contenido.

Partiendo de esta premisa, no se propone en el presente estudio una valoración jurídica sobre los diversos aspectos a tratar, sobre los aciertos o desaciertos de las distintas leyes autonómicas, ni sobre las conclusiones que finalmente se extraigan, cuestión que será evaluada más tarde en este mismo capítulo. Ahora nos ocupamos sin más de extraer una serie de conclusiones respecto a los usos en suelo no urbanizable que nos facilitarán después un estudio jurídico mucho más profundo sobre la materia y sobre la repercusión de los aspectos que finalmente se concluyan.

### **2.2.1. ANDALUCÍA**

El régimen jurídico andaluz se regula en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y en el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo.

---

<sup>144</sup>A estas leyes hay que añadir la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo en Islas Baleares que no obstante, en su Exposición de Motivos nos anuncia que excluye de su regulación los usos y actividades del suelo rústico que serán objeto de una legislación específica, de ahí la cita de la Ley 6/1997, de 8 de julio de Suelo Rústico de las Islas Baleares.

Para Martín Valdivia y Cuesta Revilla<sup>145</sup>, *"Esta Ley constituye la primera experiencia legislativa propia de Andalucía dado que, con anterioridad y tras la STC 61/1997, el Parlamento de Andalucía había aprobado la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se aprobaban con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana, que básicamente recuperaba como texto legislativo propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía la parte anulada del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio"*.

Según su Exposición de Motivos<sup>146</sup>, el Título II desarrolla el régimen urbanístico del suelo, siguiendo la clasificación establecida por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, dividiendo el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, y en base a criterios de orden estrictamente urbanísticos, define y precisa el contenido urbanístico legal de los derechos y deberes de los propietarios y su régimen, con especificación de los usos permitidos en cada clase y categoría de suelo.

La Ley de Ordenación Urbanística se refiere al suelo no urbanizable<sup>147</sup> en su

---

<sup>145</sup> "La adaptación de la LOUA a la legislación estatal de suelo un nuevo e inoportuno giro de tuerca hacia lo público. A propósito de la Ley 2/2012 de Andalucía (primera parte)". Revista de urbanismo y edificación. Nº 25. Año 2012. "Exabrupto jurídico que supuso la inopinada publicación de la Ley de reenvío recepticio 1/1997, al único objeto de remediar con una tirita la hemorragia que provocó la sentencia constitucional 61/1997, en nuestra legislación autonómica". Página 82.

<sup>146</sup> "En la Ley se ha hecho un esfuerzo para precisar los criterios por los que determinados terrenos deben ser excluidos del proceso urbanizador a través de su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo establecer el Plan General categorías dentro de esta clase de suelo. En este sentido, se identifican las razones por las que determinados terrenos han de preservarse del proceso urbanizador: En unos casos estas razones residen en sus valores naturales, ambientales y paisajísticos que pueden estar ya reconocidas en legislaciones sectoriales o bien que sea el propio Plan General el que les conceda dicha condición; en otros supuestos se hace necesario también preservar determinados terrenos del proceso urbanizador por estar expuestos a riesgos naturales o tecnológicos, o por la necesidad de ubicar en ellos determinadas actividades o usos, que han de estar necesariamente alejados de la ciudad. Criterios de sostenibilidad, crecimiento racional y ordenado de la ciudad y las propias características estructurales del municipio determinarán, asimismo, la clasificación de ciertos terrenos como suelo no urbanizable.

En base a lo expuesto, y como ya quedó apuntado, el Plan General de Ordenación Urbanística puede establecer hasta cuatro categorías de suelo no urbanizable: El de especial protección por legislación específica, el de especial protección por la planificación territorial o urbanística, el de carácter natural o rural, y el no urbanizable del Hábitat Rural Diseminado. Carácter novedoso tiene la categoría de suelo no urbanizable del Hábitat Rural Diseminado, que se define como el que da soporte físico a asentamientos dispersos de carácter estrictamente rural y que responden a ciertos procesos históricos, como han podido ser iniciativas de colonización agraria, que precisan de determinadas dotaciones urbanísticas, pero que por su funcionalidad y carácter disperso no se consideran adecuados para su integración en el proceso urbano propiamente dicho".

<sup>147</sup> Pérez Moreno-Alfonso-Antonio Alfonso Pérez Andrés. "La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía". Revista Andaluza de Administración Pública. Nº 48. Año 2002. Páginas 30-31. "El suelo no urbanizable ya no es en la Ley andaluza el resultado de aplicar leyes sectoriales o en atención a razones de protección de naturaleza, flora, fauna, ambiente, arqueología, valores paisajísticos, o agrícolas, forestal, ganadero

artículo 46 y por lo que aquí interesa, el artículo 52 recoge el régimen jurídico del suelo no urbanizable<sup>148</sup>, permitiendo en suelo no urbanizable no protegido los usos vinculados, la conservación, rehabilitación o reforma de las edificaciones existentes, las características propias del Hábitat rural diseminado, ejecución y mantenimiento de las infraestructuras y los servicios, dotaciones y equipamientos públicos y las actuaciones de Interés Público<sup>149</sup> previa aprobación del correspondiente Plan Especial o Proyecto de Actuación.

En cambio, en el suelo no urbanizable de especial protección sólo podrán llevarse a cabo segregaciones, obras y construcciones o edificaciones e instalaciones previstas y permitidas por el Plan General de Ordenación Urbanística o Plan Especial, que sean compatibles con el régimen de protección a que esté sometido, estando sujetas a su aprobación y en su caso licencia, de acuerdo con lo regulado en el apartado anterior.

El apartado 3º del artículo 52 genera enorme confusión. Dice que en suelo no urbanizable en el que deban “implantarse o por el que deban discurrir *infraestructuras y servicios, dotaciones o equipamientos públicos sólo podrán llevarse a cabo las construcciones, obras e instalaciones en precario y de naturaleza provisional realizadas con materiales fácilmente desmontables y destinadas a usos temporales, que deberán cesar y desmontarse cuando así lo requiera el municipio y sin derecho a indemnización alguna [...]*”. Este artículo es aplicable desde la interpretación ofrecida por la Dirección General de Urbanismo al periodo transitorio en el que el suelo destinado a

---

(Artículo 9 ley 6/98). La nueva Ley amplía los criterios a aplicar por el planificador llegando a relacionar desde el apartado a) a k) del artículo 46.1, siendo el último de la siguiente amplitud: puede declarar el suelo no urbanizable por “ser improcedente su transformación teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del municipio”. Atrás queda no sólo la Ley 6/98, sino la reforma restrictiva para la libertad del planificador introducida por el Real Decreto Ley 4/2000, de 13 de junio, cuya intención quedó superada por la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001”.

148Baena González, Antonio. “Introducción a la reciente Ley del Suelo andaluza”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 199. Año 2003. Página 27. “Aunque desde luego en una actitud mucho más conservadora que los anteproyectos de Ley, que llegaron a prever la ejecución de la urbanización en alguna categoría de este suelo por sistemas públicos y con plazos de ejecución. La Ley autoriza, permite y prohíbe construcciones y usos en esta clase de suelo, pero se remite al Plan todopoderoso, para terminar de legitimarlos positiva o negativamente ya que el Plan puede prohibir los legalmente autorizados (artículo 52.1.a)”.

<sup>149</sup> Gutiérrez Colomina, Venancio. Urbanismo y territorio en Andalucía. Edición actualizada por la Ley 2/2012 de 30 de enero de la Comunidad Autónoma de Andalucía. CizurMenor (Navarra) : Aranzadi, 2012. Página 475. “La jurisprudencia sostiene el criterio que la declaración de utilidad pública o interés social no es una potestad discrecional, sino que se trata de un concepto jurídico indeterminado. No hay discrecionalidad, y por tanto, no hay distintas alternativas justas”.

infraestructuras... es afectado por alguna circunstancia temporal, cítese como ejemplo el establecimiento de postes eléctricos paralelos por la afección provocada por la ejecución de un nuevo viario.

Este artículo completa además el régimen jurídico estableciendo que las instalaciones no vinculadas pueden materializarse mediante Proyecto de Actuación o Plan Especial, con una duración limitada aunque renovable<sup>150</sup>, *“no inferior en ningún caso al tiempo que sea indispensable para la amortización de la inversión que requiera su materialización”*. Además deberá asegurarse la prestación de garantía<sup>151</sup> por cuantía mínima del 10% *“para cubrir gastos que puedan derivarse de incumplimientos e infracciones, así como los resultantes, en su caso, de las labores de restitución de los terrenos”*, estableciéndose asimismo una prestación compensatoria<sup>152</sup> a gestionar por el municipio con destino al Patrimonio Municipal de Suelo, con una cuantía del 10% del importe total de la inversión, excluida maquinaria y equipos, pudiendo los municipios establecer cuantías inferiores mediante Ordenanza. Las Administraciones Públicas están exentas del pago de prestación compensatoria<sup>153</sup>. *“La prestación compensatoria es un mecanismo de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actividad urbanística en suelo no urbanizable, apurando al máximo las consecuencias de la tesis estatutaria del derecho de propiedad urbanística. Detrás de todo ello late la idea de que cualquier uso que suponga algo más que la utilización natural del predio es algo*

---

150 Baena González, Antonio. Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 2003. La LOUA prevé que el uso en edificación que otorgue la ordenación urbanística tenga una duración limitada, aunque renovable [...]. Lo que justifica, que en su día el Ayuntamiento vuelva a girar la correspondiente prestación compensatoria, como paso previo a la renovación de la licencia. Página 257.

151 Gutiérrez Colomina, Venancio. Régimen del suelo no urbanizable. Derecho Urbanístico de Andalucía. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. Editorial La Ley. Madrid, 2006. “Nos parece una mala justificación que dicha garantía tenga como finalidad principal prevenir una presunta conducta infractora del promotor de la actividad. ¿Por qué no se presume esta misma conducta en el resto de los suelos? En cambio sí está justificado responder de la restitución de los terrenos cuando proceda”. Página 246.

152 Baena González, Antonio. Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 2003. Página 257. Los Anteproyectos de la Ley andaluza, tan solo condicionaron el derecho del propietario de suelo no urbanizable a materializar usos excepcionales en las condiciones determinadas por la ordenación y por la aprobación del pertinente Plan Especial o Proyecto de Actuación, al previo pago de un canon urbanístico de entre el 5 y el 10% del importe total de la inversión a realizar en que parece valorarse el aprovechamiento. Sin embargo este canon, fue uno de los motivos de crítica de los trabajos preparatorios de la Ley. Y su eliminación es uno de los principios de la proposición de Ley del Suelo del Partido Popular. En el Proyecto de Ley, desaparece esa denominación, y con la justificación de que se produzca la necesaria compensación por el uso y aprovechamiento excepcional del suelo no urbanizable, establece una prestación compensatoria [...].

153 Además los artículos 38 y 39 de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía establecen un trámite especial para las Actuaciones de Interés Público que promuevan los órganos de la Junta de Andalucía y sus empresas públicas.

*otorgado ex novo por el plan*"<sup>154</sup>.

De ineludible interés para nuestro estudio los artículos 42 y 43 de la Ley. El artículo 42 define las actuaciones de interés público como *“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”*. Entre las actividades permitidas, infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos así como usos industriales, terciarios, turísticos o análogos pero nunca usos residenciales. Se excluye de la consideración de actuación de interés público las obras públicas ordinarias<sup>155</sup> y la implantación de infraestructuras y servicios para los que la legislación sectorial establezca un procedimiento especial de armonización<sup>156</sup>.

Para Galán Vioque<sup>157</sup> *“El hecho de que nuestra Constitución atribuyera a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y que a diferencia del urbanismo la ordenación del territorio no contara con una legislación estatal preconstitucional ha traído como consecuencia que las Cortes Generales hayan optado por fragmentar en leyes sectoriales la regulación de los aspectos territoriales que afectan a infraestructuras de su titularidad”*.

Respecto a los usos permitidos en suelo no urbanizable también se ha pronunciado el profesor López Benítez para quien *“existen determinados usos (canteras, instalaciones eólicas....) sobre los que cabe la sana duda de si constituyen una utilización normal de dicho suelo o si representan, en cambio, un uso atípico, en principio prohibido, salvo que se incluyan dentro de las actuaciones de interés público. Respecto a la exclusión de las infraestructuras cita a título ejemplificativo el artículo 5 de la Ley del Sector Eléctrico que establece una primacía de los planes eléctricos para la instalación de infraestructuras de producción, transporte y distribución de esta energía sobre los planes de ordenación del*

---

<sup>154</sup>López Benítez, Mariano y Pizarro Nevado, Rafael. Derecho Urbanístico de Andalucía. Tirant lo Blanch. Valencia. Año 2003. Página 201.

<sup>155</sup>Galán Vioque, Roberto. Obras Públicas de Interés General. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. Año 2004.

<sup>156</sup>De conformidad con las Disposiciones Adicionales 2ª y 3ª de la Ley 13/2013, de 23 de mayo reguladora del contrato de concesión de obra pública.

<sup>157</sup> Implantación territorial de las energías renovables. “La regulación de las energías renovables ante el cambio climático”. Director José Fco. Alenza García. Thomson-Reuters. Aranzadi. Página 297.

*territorio y sobre los planes urbanísticos, llegando incluso a permitir en este ámbito el empleo del recurso excepcional del artículo 244 de la Ley del suelo del 92. En todo caso, sí conviene advertir que el artículo 42.2 no es muy preciso en su expresión, porque no se trata de que estas actuaciones, en realidad, no sean utilizaciones atípicas del suelo no urbanizable, que sí lo son, sino de que quedan excluidas del severo régimen que se establece para estas actuaciones en los artículos 42 y 43 de la LOUA<sup>158</sup>. La interpretación de este artículo ofrece no pocas dudas, de ahí que, de conformidad con la interpretación sostenida por la Dirección General de Urbanismo con base en la legislación del sector eléctrico, deba someterse al trámite de Proyecto de Actuación cualquier línea eléctrica que pretenda transcurrir por suelo no urbanizable y que no se encuentre acogida a los Planes nacionales de electrificación<sup>159</sup>, lo que ralentiza no siempre necesariamente la actividad de las compañías eléctricas. Asimismo se plantea la duda de qué sucede en el supuesto de mejora o renovación de redes ya existentes que de conformidad con lo expuesto, parece que debieran someterse también al trámite de Proyecto de Actuación o Plan Especial si transcurren por más de un municipio.*

La implantación de actuaciones de producción de energía eléctrica mediante fuentes energéticas renovables debían ser consideradas Actuaciones de Interés Público de conformidad con lo establecido en la Ley 2/2007, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía, que ha estado vigente hasta el 10 de octubre de 2014. El Decreto- Ley 10/2013, de 17 de diciembre, sobre Ayudas financieras a las pequeñas y medianas empresas industriales de Andalucía y de ayudas para la reconstitución del potencial de producción agrario como consecuencia de adversidades naturales establece límites a la prestación compensatoria para este tipo de actividades.

Las Actuaciones de Interés Público se van a hacer efectivas mediante la aprobación de un Proyecto de Actuación o Plan Especial, éste último sólo en determinados supuestos estrictamente tasados.

El procedimiento de tramitación y el contenido del propio Proyecto de actuación carecen de previsiones específicas en orden a garantizar el cumplimiento de la

---

158 Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía. Coordinado por Manuel Rebollo Puig. Iustel. Madrid 2007. Páginas 319 y 325.

<sup>159</sup> Véase Disposición Adicional 12 de la Ley 13/2013, de 23 de mayo reguladora del contrato de concesión de obra pública así como artículo 5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

legislación sectorial con carácter previo, sólo encontramos en el apartado 6º del artículo 42 la alusión a la necesaria coordinación cuando exista “Incidencia en la Ordenación del Territorio”, de conformidad con el artículo 30 y apartado II del Anexo de la Ley 1/1994, de 11 de enero de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. De hecho, el artículo 43 relativo a la aprobación de los Proyectos de Actuación sólo prescribe la necesidad de informe de la Consejería de urbanismo.

Si analizamos la legislación de referencia anterior a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, que en nuestro caso se extiende hasta la entrada en vigor de la Ley 7/2002, por la aplicación transitoria del Texto Refundido del 92 mediante la Ley puente 1/1997, aparentemente no existen grandes diferencias en cuanto a la regulación de fondo respecto a las actuaciones de interés público, necesidad de utilidad pública e interés social, procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan el régimen jurídico de no urbanizable y desde el error producido por el exceso en la refundición del 92 también *la no inducción a la formación de nuevos asentamientos*, sin perjuicio claro de la necesaria compatibilidad con la categoría de suelo de que se trate, por la importancia adquirida con el transcurso de los años por la legislación medioambiental.

Mucho mayor detalle respecto al procedimiento y al contenido del nuevo documento para la tramitación de la declaración de utilidad pública: El Proyecto de Actuación.

Se introduce también ahora la figura del Plan Especial que se mencionaba en el procedimiento de tramitación en la legislación del 75/76 y en cuanto a su tramitación incluso en la del 56 y que ahora se requiere sólo en determinadas circunstancias, expresamente recogidas en el artículo 44.

De otro lado, novedad respecto a la forma, importantes cambios procedimentales, se pone fin a la competencia autonómica en el procedimiento de aprobación, de tal forma que la competencia recae ahora exclusivamente sobre los Ayuntamientos, con participación autonómica mediante informe.

Pero no podemos pretender quedarnos sólo en la superficialidad, la regulación de la legislación andaluza supone una auténtica innovación en el régimen jurídico del suelo no urbanizable por muchos motivos.



En primer lugar por un motivo hasta ahora no subrayado, y es que la vivienda, sufre un claro proceso restrictivo, preceptuando el artículo 52 ahora sí expresa y no genéricamente como había hecho la legislación anterior, que sólo estará permitida *“ante necesidad justificada [...], cuando esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos”* o más contundente aún, el artículo 42.1 en su apartado segundo: *“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 u otros análogos, pero en ningún caso usos residenciales”*. En este sentido se produce un cambio sustancial en el régimen del suelo no urbanizable que impedirá por primera vez expresamente la construcción de viviendas ajenas al destino de la finca, siguiendo la interpretación ya apuntada por la Ley 6/1998, de Régimen de Suelo y Valoraciones<sup>160</sup>. Así lo interpreta la mayoría la doctrina, véase por todos a López Benítez<sup>161</sup> que añade que *“la comprensión del precepto no es fácil. Desde luego, en correspondencia con los límites generales que a la utilización del suelo no urbanizable pone el artículo 52.6 de la LOUA, existe una prohibición general de establecer usos residenciales. Ahora bien, pensando por ejemplo, en los usos turísticos<sup>162</sup> que el precepto expresamente menciona, no parece descabellado pensar que sí se permiten, sin que quepa, por consiguiente, incluirlos en el concepto de uso residencial, la construcción de establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos en el ámbito rural, así como de complejos y villas turísticas. Mucho más dudoso resultará en cambio, por seguir con el ejemplo turístico, la construcción en el ámbito rural de campos de golf que lleven aparejadas la construcción de urbanizaciones, aunque sí la de campos de golf con oferta turística asociada”*. Sobre el alcance del concepto vivienda agrícola se ha

---

160 Zamora Wisnes, José. Notas para el debate sobre el urbanismo español y, en particular, andaluz. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 272. Año 2012. Página 75. *“La LOUA en nuestra Comunidad Autónoma, recogiendo una previsión tradicional en nuestro derecho, establece la facultad de edificar en suelo no urbanizable: viviendas unifamiliares para los propietarios o trabajadores agrícolas, las construcciones necesarias para la explotación agrícola o ganadera cuando no estén expresamente prohibidas (artículo 52). Lo que se niega al propietario del suelo rústico es el derecho a la propiedad inmobiliaria o, por decirlo con otras palabras, el derecho a hacer la ciudad, por cuanto su suelo no es un suelo apto para ello, al carecer de las infraestructuras y de los servicios necesarios para soportar una edificación residencial, comercial o industrial”*.

161 López Benítez, Mariano. Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía. Coordinado por Manuel Rebollo Puig. Lustel. Madrid 2007. Página 324.

162 Cabral González-Sicilia, Ángel. El turismo residencial en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 212. Año 2004. Páginas 131 y ss. Sobre los conceptos “Turismo”, “turismo residencial” y “segunda residencia” en la LOUA.

pronunciado magistralmente Venancio Gutiérrez Colomina<sup>163</sup>.

Pero respecto a lo que aquí nos interesa, las edificaciones vinculadas a la utilidad pública e interés social sufren un verdadero giro en su naturaleza jurídica, dejan de ser derechos *ad eternum* del titular del suelo para convertirse en una facultad o derecho transitorio, provisional por impropio, para esta clase de suelo vinculado a un plazo temporal que se extrae del necesario para la amortización de la actividad que se implanta. Es más, este uso extraordinario, atípico, en definitiva impropio del suelo rústico va a suponerle al titular de la actuación un coste añadido, el pago de un canon, la prestación compensatoria, por este uso atípico del suelo no urbanizable. Se echa en falta la inscripción registral de este carácter provisional para una mayor garantía, carácter precario del uso, así como deber de cese y demolición sin indemnización.

Respecto al régimen jurídico de los Proyectos de Actuación en Andalucía, como ya se ha comentado, se establece además la condición de no inducción a nuevos asentamientos.

Por último resulta necesario hacer una breve referencia por la incidencia que pueden tener en el régimen jurídico que nos ocupa a las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, reguladas en el artículo 21 que contribuyen a la correcta integración de la ordenación urbanística en el marco de la LOUA y su desarrollo reglamentario<sup>164</sup>.

### **2.2.2. ARAGÓN**

---

163 Manual Práctico de Derecho Urbanístico de Andalucía. Editorial Cemci. Granada. Año 2009. Página 176. "Esta vinculación no tiene carácter registral, con lo cual en caso de enajenación el nuevo adquirente no estaría obligado a cumplir esta vinculación. Por otra parte el alcance de esta vinculación no queda claro. ¿Bastaría que la tipología de la edificación respondiera a dichos destinos? ¿El promotor de la edificación tiene que estar dedicado a los destinos exigidos de manera exclusiva? ¿Tiene que tener un determinado volumen de explotación? ¿Bastaría como prueba formar parte de alguna cooperativa agrícola? Hay un sinfín de cuestiones que plantea esta nueva regulación que deberán aclararse reglamentariamente como ha hecho la CA de Castilla La Mancha. Mientras tanto los Ayuntamientos tendrán que interpretar prudentemente el contenido de este supuesto. Para ello sería conveniente que lo regularan en el PGOU".

<sup>164</sup>Pérez Andrés Antonio Alfonso. 20 años de Ordenación del Territorio y Urbanismo en Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública. Nº Extraordinario 2/2003. Volumen II. Página 296. "Se trata de auténticos instrumentos de ordenación urbanística que pueden contener tres grandes clases de normas, como ya viene siendo habitual en materia de planificación territorial: normas sustantivas de ordenación, de aplicación y eficacia directa; directrices, que vinculan en cuanto a sus fines o resultados, dejando que sean los municipios los que decidan las medidas más idóneas para alcanzarlos; y, por último, recomendaciones, que simplemente tiene carácter indicativo, no vinculan, pero orientan la acción municipal en materia de urbanismo".

La normativa urbanística más reciente viene constituida por el Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio por el que se regula el Texto Refundido de Urbanismo de Aragón. Tiene su origen en la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón que había experimentado ya diversas reformas y cuya Exposición de Motivos nos avanzaba ya que *“El régimen del suelo no urbanizable, por lo demás, es el tradicional en nuestra legislación urbanística, regulándose los posibles usos del mismo y los diferentes procedimientos para autorizarlos desarrollando lo establecido en la Ley 5/1999, de 25 de marzo, completando la regulación que en su día estableció. Además, se clarifica el régimen del suelo no urbanizable especial, precisando qué actuaciones pueden desarrollarse en el mismo, cuáles no y cuáles habrán de ser los procedimientos autorizatorios”*. Decía Tejedor Bielsa<sup>165</sup> sin embargo que *“el régimen jurídico de autorización de usos en suelo no urbanizable ha sido completamente revisado y se han introducido notables modificaciones y entre ellas, la prohibición por ejemplo de autorizar edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar en municipios sin planeamiento general o en aquellos cuyo plan general no lo autorice expresamente, o la sumisión a autorización especial de las extracciones, depósitos y beneficios de recursos minerales, y en general, las construcciones e instalaciones destinadas a la explotación de recursos naturales o relacionadas con la protección del medio ambiente”*.

El artículo 34 se ocupa de los usos en suelo no urbanizable genérico permitiendo las edificaciones vinculadas, las relativas a servicios de las obras públicas y expresamente las viviendas aisladas no vinculadas en función de las determinaciones previstas en el planeamiento general. El artículo 34 se ocupa de definir un concepto mínimo de núcleo de población que vendrá dado por la concurrencia de dos o más edificaciones en un círculo de 150 metros de radio. Además se exige el cumplimiento de determinadas condiciones urbanísticas también con el carácter de mínimo y así *“una sola edificación por parcela, que el edificio no rebase los trescientos metros cuadrados de superficie construida, así como que la parcela o parcelas tengan, al menos, diez mil metros cuadrados de superficie y que queden adscritas a la edificación, manteniéndose el uso agrario o vinculado al medio natural de las mismas”*.

A destacar como acertadamente, las viviendas vinculadas no serán objeto de

---

165La Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón. Renovación de la tradición urbanística española. Revista de urbanismo y edificación, nº 21. Año 2010. Páginas 69.

autorización especial sino que por el contrario se someterán sin más a licencia. La rechazable expresa permisibilidad de las edificaciones residenciales no vinculadas será objeto de expreso tratamiento en un apartado posterior. Para López Ramón<sup>166</sup> *"la vivienda familiar aislada no vinculada es el supuesto más problemático dado que resulta difícil estimar que tales construcciones contribuyen a la ordenación y el desarrollo rural, o que necesariamente han de emplazarse en el medio rural. En todo caso, la posibilidad de autorizar viviendas familiares aisladas en el suelo no urbanizable genérico se ha rodeado de cautelas"*.

Por lo que a nuestro estudio interesa hemos de centrarnos en el artículo 35 en el que aparece la referencia de nuevo a las construcciones e instalaciones que quepa considerar de interés público o social por su contribución a la ordenación y al desarrollo y cuyo emplazamiento en el medio rural sea conveniente por su tamaño, por sus características o por el efecto positivo en el territorio, requiriéndose en este caso que conjuntamente la actividad de interés público deba emplazarse en el medio rural y concretando nuevamente qué supuestos encuadran precisamente esta necesidad. De una lectura detenida de este primer apartado hemos de concluir que se introducen más conceptos jurídicos indeterminados que difícilmente aclaran qué concretos supuestos deban ser considerados, dejando un amplio margen a la indeseable interpretación subjetiva.

Con anterioridad, la legislación aragonesa recogía a título de ejemplo diferentes construcciones e instalaciones que podían ser autorizadas, como las destinadas a usos científicos, docentes, culturales, recreativos o deportivos. Sin embargo, como decía el profesor López Ramón<sup>167</sup>, *"para decidir en los casos concretos había de huirse de todo automatismo, siendo fundamental valorar tanto el concreto interés público o social de la construcción, como la necesidad de su emplazamiento en el suelo no urbanizable"*.

Conviene destacar la evolución sufrida por la normativa urbanística aragonesa en torno al conflicto "usos de utilidad e interés social" y los denominados en la Ley 5/1999 "Proyectos supramunicipales". El Decreto-Ley 2/2007, de 4 de diciembre, de "adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas

---

166Lecciones de Derecho Urbanístico Aragonés. Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2011. Páginas 125.

167Lecciones de Derecho Urbanístico Aragonés. Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2011. Páginas 121 y ss.

de vivienda y suelo en la Comunidad de Aragón”, eliminó los límites cuantitativos que marcaban los lindes entre la simple autorización en suelo no urbanizable y el proyecto supramunicipal y matizó que el interés público había de residir en la “contribución a la ordenación y desarrollo rural”. El artículo 76 que regulaba los proyectos supramunicipales había de permanecer inalterado. García-Alvarez García<sup>168</sup> se planteaba *entonces cómo interpretar una reforma asimétrica, concluyendo una mayor extensión del ámbito reconocido a los procedimientos de autorización especial, junto con la referencia expresa de tales actuaciones al “desarrollo rural” y sobre todo, a la “ordenación rural” que daban una pista de la funcionalidad ampliada que se pretendía dar a este tipo de actuaciones.* El artículo 76 definía los proyectos municipales. En la Ley 3/2009 el Capítulo III del Título III destinado a los Planes y Proyectos de interés general de Aragón sería derogado por la Ley 8/2014, 23 octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón lo que resulta lógico dado que estos Planes y Proyectos de Interés general para Aragón, que eran instrumentos para encauzar la acción territorial y urbanística de la Comunidad de Aragón, y que constituían para Tejedor Bielsa<sup>169</sup> una de las grandes novedades de la Ley de 2009, tenían una naturaleza híbrida entre la ordenación del territorio y urbanismo.

Previsión muy novedosa y vinculada con la problemática relativa a los informes sectoriales, la del artículo 34.2 que alude a que no deben someterse a procedimiento de autorización especial las construcciones que a su vez deban someterse a Evaluación de Impacto Ambiental o de autorización ambiental, previéndose un procedimiento autonómico de coordinación. Esta coordinación tan deseable y escasa al mismo tiempo en el seno de la Administración Pública no puede sino ser aplaudida porque permite una tramitación mucho más ágil y eficiente del expediente administrativo, fundamental para el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia que deben presidir los procedimientos. Dicho lo cual, habría que objetar que sea el órgano ambiental el que controle el procedimiento, debiendo ser a nuestro juicio el órgano urbanístico el que debiera ocuparse de recabar los distintos informes sectoriales como después se analizará más detenidamente. Esta especial determinación por la coordinación en el

---

168 García -Álvarez García, Gerardo. La adaptación de la legislación aragonesa al nuevo urbanismo estatal. Revista de urbanismo y edificación. Nº 17. Año 2008. Páginas 97 y ss.

169La Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón. Renovación de la tradición urbanística española. Revista de urbanismo y edificación, nº 21. Año 2010. Páginas 77 y ss.

seno de los procedimientos era anunciada en la propia Exposición de Motivos de la Ley en 2009 *“Precisamente por las razones expuestas, esta Ley no se limita a asignar un papel a cada Administración. En este caso, una sucesión o yuxtaposición de monólogos no hace una buena obra y, por ello, son precisos mecanismos de colaboración, eficaces y eficientes, especialmente en un entorno de recursos escasos. Por ello, constituye directriz fundamental en esta Ley el establecimiento de cauces orgánicos y funcionales de integración de las diversas políticas públicas de acción urbanística tanto en lo que respecta al planeamiento como a la gestión o a la disciplina urbanística”*.

El artículo 36 se ocupará del procedimiento de autorización especial con una tradicional regulación bifásica, clásica en este tipo de procedimientos de autorización especial en suelo no urbanizable, residiendo la competencia de aprobación definitiva en los ayuntamientos.

Por último, el artículo 37 contiene especiales cautelas para el suelo especial previendo no obstante que puedan establecerse actividades, construcciones u otros usos en suelo no urbanizable especial sin lesionar el valor específico que se quiera proteger.

El artículo 31.6 contempla los deberes de los propietarios del suelo no urbanizable introduciendo la prestación patrimonial, a regular mediante Ordenanza, añadiendo así aún más diversificación en cuanto al hecho imponible y cuantía, que no podrá superar eso sí el 5% del importe total de la inversión, sin precisarse exclusión de materiales y equipos; por lo demás, las letras a) y b) son reproducción casi literal del artículo 9.3 de nuestro actual texto legislativo estatal Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio. El apartado c) introduce un matiz digno de apreciación, mientras el Real Decreto Legislativo 2/2008 utiliza la expresión “costear, y en su caso, ejecutar”, la norma aragonesa añade “mantener y gestionar”.

### **2.2.3. PRINCIPADO DE ASTURIAS**

Los usos del suelo en el Principado de Asturias se regulan en el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Este Texto Refundido recoge los preceptos de las Leyes del Principado de Asturias 1/1987, de

30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial; 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la Disciplina Urbanística; 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Usos en el Medio Rural (que sigue siendo fundamentalmente la normativa específica de suelo no urbanizable<sup>170</sup>); 2/1991, de 11 de marzo, de Reserva de Suelo y Actuaciones Urbanísticas Concertadas, y 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística. La Exposición de Motivos<sup>171</sup> de esta última nos avanzaba que la ley había dado cabida a las formas de asentamiento humano características de Asturias “que configuran un peculiar sistema de poblamiento de su territorio”, autorizando la construcción de viviendas en los núcleos rurales<sup>172</sup> y en otros espacios, preservando el suelo no urbanizable de una transformación urbanística desordenada. Si nos remontamos a la legislación específica sobre suelo no urbanizable sobre “Edificación y usos en el Medio Rural” ya se refería a la necesidad de uniformar la regulación de esta clase de suelo, considerando que la utilización del suelo no urbanizable no puede efectuarse en contradicción con “sus tendencias genuinas”<sup>173</sup>.

---

<sup>170</sup>Tolivar Alas, Leopoldo. Notas a una norma largamente esperada: la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística. Revista de Urbanismo y edificación. Nº 7. Año 2003. Página 17.

<sup>171</sup>“En lo que se refiere al régimen del suelo, la Ley urbanística asturiana ha utilizado el margen de que dispone el legislador autonómico, para dar cabida a las formas de asentamiento humano características de Asturias, que configuran un peculiar sistema de poblamiento de su territorio. Se mantienen los aspectos básicos de la Ley del Principado de Asturias 6/1990, de 20 de diciembre, sobre edificación y usos en el medio rural, de modo que se autoriza el aprovechamiento urbanístico para la construcción de vivienda en los núcleos rurales y en otros espacios, manteniendo su carácter de suelos no urbanizables, a la vez que se los preserva de una transformación urbanística desordenada, dejando clara, en la línea seguida hasta ahora por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, su neta diferencia respecto al suelo urbano. En éste como en otros aspectos, la Ley requiere la colaboración de los concejos, en cuyas manos queda un margen de decisión fundamental, en función, eso sí, de la identificación de concretos valores que hagan necesaria su preservación”.

<sup>172</sup>Salto Villén, Francisco. Ley del Suelo del Principado de Asturias. Edición comentada. Coord. Jesús M<sup>a</sup> Chamorro González. Ediciones “Trea SL”. Gijón, 2003. Página 76. “Cabe señalar que con bastante frecuencia los propietarios de suelo calificado de genérico, o común, en los planes o en las normas subsidiarias [...] solicitan de la Administración su recalificación como núcleo, dado que en éstos el suelo vinculado es muy inferior, y por consiguiente, el valor del terreno se multiplica.

<sup>173</sup> “Todo ello hace precisa para el suelo no urbanizable una norma con rango de Ley que, siendo referencia obligada para los planeamientos, permita uniformar la regulación de esta clase de suelo, proporcionando la deseable homogeneidad a las actuaciones que resulten susceptibles de autorización. La utilización del suelo no urbanizable no puede efectuarse en contradicción con sus tendencias genuinas, de forma que habrá de potenciarse la preservación de los valores naturales que todavía subsisten en las zonas que históricamente se mantuvieron al margen de la ocupación humana y, en consecuencia, convendrá concertar los usos económicos y residenciales allí donde tradicionalmente se han venido produciendo, es decir, en los núcleos rurales.

El desplazamiento del fenómeno edificatorio hacia los núcleos se procura a través de un doble estímulo, ya que no solo se permiten en los mismos mayores posibilidades de construcción, sino que también se

En suelo no urbanizable el PGOU deberá delimitar las categorías de suelo<sup>174</sup> con indicación de los usos permitidos y las medidas necesarias para la conservación y protección de los elementos naturales, debiendo establecer además la ordenación urbanística de los núcleos rurales.

Los espacios que deban ser objeto de una especial protección no podrán ser dedicados a utilizaciones que impliquen transformación de su destino o lesionen el valor específico que se quiere proteger<sup>175</sup>.

Respecto al uso de viviendas, el artículo 124 contempla una regulación similar a la de núcleos rurales gallegos, permitiendo la edificación en aquellas zonas en las que el planeamiento lo disponga “para el mantenimiento del peculiar sistema de poblamiento asturiano” debiendo tratarse de edificios aislados añadiendo como restricción al peligro de formación de un núcleo de población<sup>176</sup>. Asimismo regula las obras de conservación y

---

atiende a facilitar la ejecución de las obras, simplificando trámites y desconcentrando o delegando las facultades de autorización. Ello exige, no obstante, que el núcleo este correctamente identificado a través de su delimitación gráfica en los oportunos documentos del planeamiento. El desarrollo de dichos estímulos se contempla sin menoscabo del reforzamiento de los mecanismos de vigilancia y sanción, tal como establecen las directrices regionales de ordenación del territorio”.

<sup>174</sup>Salto Villén, Francisco. Ley del Suelo del Principado de Asturias. Edición comentada. Coord. Jesús M<sup>a</sup> Chamorro González. Ediciones “Trea SL”. Gijón, 2003. Página 76. Respecto al suelo no urbanizable de ocupación residencial mediante núcleos rurales “Esta definición, pese a que en principio parece oscura, ayuda a elucidar los casos, pues en la mayoría de ellos ayuda a decidir notablemente, o bien no constituyen asentamientos consolidados de población, razón por la que se clasificaron de genéricos o bien no tienen los servicios a que alude el precepto”.

<sup>175</sup>**1.** *La utilización del suelo no urbanizable se regirá por la legislación urbanística aplicable y por las normas y planes especiales, ambientales y sectoriales que se dicten respecto a los terrenos que sean objeto de protección.*

**2.** *Los espacios que, por sus características, deban ser objeto de una especial protección no podrán ser dedicados a utilizaciones que impliquen transformación de su destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se quiera proteger. Deberán ponderarse, mediante la correspondiente Evaluación de Impacto, las infraestructuras que hayan de discurrir a través de los mismos.*

<sup>176</sup>Bocanegra Sierra, Raúl y Huergo Lora, Alejandro. El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias. Iustel. Madrid, 2005. Página 129. “La Ley limita la tradicional posibilidad de construir viviendas unifamiliares aisladas que no den lugar a la formación de un núcleo de población (un uso admitido en el suelo no urbanizable desde la Ley de 1956 y de manera generalizada en la legislación autonómica) a unas zonas concretas, que se califiquen como “suelo no urbanizable de interés”, consistiendo ese interés precisamente en “la preservación del peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano”. Este uso se admite también, antes de su desarrollo, en las áreas de suelo urbanizable no prioritario en las que el planeamiento general no lo excluya por considerarlas necesarias para la expansión urbana. Se trata de una innovación también de última hora y probablemente poco meditada, puesto que lo característico de ese uso para vivienda es su carácter esporádico (vivienda “aislada”), que no incurre en ninguna prohibición pero tampoco es el fruto de ninguna llamada del planeamiento, puesto que en este último caso sería más apropiada la clasificación como suelo urbanizable. Si existe demanda de esta clase de vivienda, no es aventurado suponer que, o bien la citada calificación relativa al “sistema de poblamiento” se convertirá en cláusula de estilo en la ordenación del suelo no urbanizable en los Planes Generales, o bien será necesario, para la ejecución de numerosos proyectos de vivienda, modificar previamente el Plan General para introducir dicha cláusula”.



la posibilidad de construcción de una vivienda nueva, a no más de quince metros de las preexistentes, en los conjuntos compuestos por una o más viviendas y una explotación agraria que se definan como quintana tradicional asturiana.

La normativa asturiana desglosa a continuación los distintos usos permisibles en suelo no urbanizable. El artículo 127 se ocupa de la realización de actividades al servicio de las obras públicas, aludiendo ya al tradicional doble régimen de autorizaciones para este tipo de suelo.

El resto de usos, actividades, equipamientos o dotaciones de interés público o social, de titularidad pública o privada, podrán ser implantados cuando se haga necesario su emplazamiento en el medio rural aunque el planeamiento no los contemple, el artículo 128 se refiere a actividades, equipamientos o dotaciones de interés público o social que requieren, cuando el planeamiento no los contemple expresamente, un Estudio de Implantación.

Además se establece la posibilidad de que el PGOU o el propio Estudio de Implantación prevean el pago de un canon de cuantía no superior al cinco por ciento del importe del proyecto cuyo destino será financiar las obras y demás costes que para la implantación del nuevo equipamiento pueda suponer en el medio rural. A ellos se añaden otros deberes como la cesión de viales, el 10% de aprovechamiento que resulte dentro de su propio ámbito salvo que el Ayuntamiento renuncie por razones de interés público así como costear la implantación.

Especialidades de este régimen asturiano que se refiere no a los Proyectos de Actuación como las legislaciones catalana o andaluza sino a una figura similar: el Estudio de Implantación. Ninguna referencia eso sí a su contenido, también a diferencia de los regímenes citados.

Recoge la legislación asturiana equiparándose en este aspecto a la andaluza, a la necesidad de abono de un canon, ahora bien, de cuantía no superior al 5% que además debe tener un claro destino: debe ser dedicado por el Ayuntamiento a financiar las obras y demás costes que la implantación del nuevo equipamiento pueda suponer en el medio rural. Y frente al 10% más la garantía por incumplimiento de reposición de Andalucía puede suponerse que el régimen es mucho más ventajoso, pero nada más lejos de la realidad, a renglón seguido la legislación asturiana nos habla de la cesión

obligatoria y gratuita del 10% del aprovechamiento que resulte del ámbito, salvo que el Ayuntamiento renuncie por razones de interés público debidamente acreditadas, régimen que recuerda al propio de los suelos urbanizables o urbanos no consolidados<sup>177</sup>. Además, es necesario subrayar otra diferencia fundamental: la legislación asturiana se refiere al canon con carácter potestativo *“En el Plan General de Ordenación o en el Estudio de Implantación, podrá preverse que el promotor de instalación abone...”*, esta posibilidad unida a la de renuncia del 10% de aprovechamiento también por motivos de interés social sin acotamiento puede resultar censurable.

No encontramos referencia a la temporalidad vinculada a la amortización, a la necesaria vinculación registral de la actividad para el mantenimiento de la edificación que defendemos, ni alusiones a la condición de inexistencia de formación de núcleo en este supuesto. Tampoco existe como en la legislación catalana o gallega un listado que concrete qué actividades pueden considerarse de interés público, que sí se regula en cambio expresamente en el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias que en su artículo 201 relativo al interés público o social las describe: actividades de carácter deportivo, cultural, de educación en el ocio, de recreo que deban desarrollarse al aire libre, servicios de telecomunicaciones, infraestructuras, prestación de servicios públicos que no puedan implantarse en otra clase de suelo, estaciones de suministros y otras vinculadas a las obras públicas.

Trata de concretarse el concepto jurídico indeterminado interés social, para lo que se atiende a *que se trate de equipamientos o dotaciones respecto de las que exista una demanda social real, su emplazamiento presente una vinculación funcional al medio rural y se justifique que no puede emplazarse en otra clase de suelo y que mejoren la calidad de vida de los habitantes del medio rural.*

Por último respecto de actividades económicas en general, parece restringirlas a las vinculadas así como otras *“compatibles con el medio rural y que para su emplazamiento no exista otro suelo idóneo, o que en aplicación de la legislación sectorial deban emplazarse necesariamente en el medio rural, siempre que se respeten las incompatibilidades de la normativa urbanística y sectorial aplicable”*, por lo que se deja no obstante una puerta abierta a la introducción de otras actividades que no estén

---

<sup>177</sup>Fernández García, José Francisco y Fernández González, Francisco Javier. Manual de Derecho Urbanístico del Principado de Asturias. Adaptado al Decreto 278/2007, de 4 de diciembre (ROTU). La Ley. El Consultor, 2008. Página 150.

expresamente contempladas pero que cumplan determinados requisitos.

Junto a la regulación específica de la vivienda, que queda fuera de este apartado, resulta muy criticable la expresa regulación de usos industriales en suelo no urbanizable al margen del interés público o social 129, y que en ningún caso tiene cabida en la legislación estatal disponiendo como única garantía su consideración con carácter restrictivo cuando se trate de actividades no vinculadas y que en caso de actividades vinculadas es posible su desarrollo aunque no haya sido todavía objeto de gestión<sup>178</sup>.

La ampliación de una nave agrícola requerirá la autorización previa de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio en determinadas circunstancias, vinculadas a la distancia desde la ribera del mar, artículo 130.

Y la subsección segunda se refiere a las autorizaciones previas necesarias para la implantación de usos en suelo no urbanizable que hace residir la competencia en la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias sólo necesaria para actividades no vinculadas y fuera de los núcleos tradicionales, cuyas obras tampoco la requieren.

Aparece como peculiaridad de este sistema una posible delegación de competencias en favor de los municipios que puede ser parcial, no se concretan sin embargo qué condiciones deben cumplirse para que se produzca, más allá de lo referenciado en el artículo 10.5 según el cual “ *La Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias podrá delegar en los Ayuntamientos y entidades locales supramunicipales la competencia para otorgar las autorizaciones que vienen exigidas por la legislación urbanística para actuaciones en terrenos clasificados como no urbanizables, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de este Texto*

---

<sup>178</sup>Fernández Ferreras, Carlos. La nueva ordenación urbanística del medio rural en el Principado de Asturias (1.ª parte). Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 44. 2010. Página 57. “En todo caso, la Ley del Suelo y Ordenación Urbanística, impone un criterio restrictivo (Artículo 49.3), para la implantación en el suelo no urbanizable de actividades económicas, industriales y de servicios, siempre que se trate de actividades no vinculadas, o que no presten servicio a dicho suelo. En cambio, cuando se trate de industrias vinculadas al mundo rural o actividades que por su propia naturaleza no exijan una localización dispersa, la ley establece que el Plan General de Ordenación posibilitará su emplazamiento en pequeñas áreas industriales adecuadamente integradas en su entorno. Téngase en cuenta, al respecto, que las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera, aprobadas por Decreto 107/1993, de 16 de diciembre, al referirse a los “Criterios para la regulación urbanística de los usos ambientalmente más agresivos”, señala en referencia a las áreas industriales que “Tanto en la zona interior como costera de los Concejos, siempre fuera de la franja de 500 metros y atendiendo a las características propias de los terrenos litorales, se estimulará la industria agroalimentaria familiar vinculada al medio rural”.

*Refundido. El acuerdo de delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve el órgano delegante”.*

El artículo 132 se ocupa del procedimiento de otorgamiento de autorización aclarando que es independiente y distinto de la concesión de licencia urbanística, permitiendo la concesión de licencia y autorización en un solo acto cuando ésta sea también competencia municipal.

*“Los Estudios de Implantación se regulan con el resto de instrumentos de ordenación urbanística. En relación con este estudio en el escrito de la Dirección General de Política Autonómica del Ministerio de Administraciones Públicas se señalaba con relación al anterior artículo 57 del proyecto que “en el proyecto no se alude al carácter puramente excepcional” que tal clase de actividades deben tener sobre el suelo no urbanizable de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 6/98, se propone la inclusión de una mención expresa en tal sentido”<sup>179</sup>.*

De contenido más incompleto<sup>180</sup> que el catalán recoge aspectos fundamentales respecto al impacto medioambiental y el cumplimiento de legislación sectorial del que adolecen otras Comunidades Autónomas. Será el Plan General o dentro del concepto jurídico indeterminado “circunstancias territoriales o necesidades de ordenación” los que determinen la redacción de un Estudio de Implantación o de un Plan Especial. Su elaboración puede resultar compatible con la exigencia de una Plan Especial. En cualquier caso, los Estudios de Implantación equiparan su tramitación a la de los Planes Especiales que no desarrollen un Plan General de Ordenación, con la única salvedad de que el informe de la Comisión de Urbanismo no será vinculante cuando se refiera a actividades, equipamientos y dotaciones incluidas en el planeamiento general como

---

<sup>179</sup>Salto Villén, Francisco. Ley del Suelo del Principado de Asturias. Edición comentada. Coord. Jesús M<sup>a</sup> Chamorro González. Ediciones “Trea SL”. Gijón, 2003. Página 193. “ [... Continúa... de todas formas, no se debe olvidar el régimen del suelo no urbanizable que delimitan los artículos 25, 26 y 27 de la ley, y los derechos y deberes en dicho suelo, artículo 35, así como las determinaciones específicas en dicho suelo a las que se refiere el artículo 49, con el carácter restrictivo que se recoge en su número 3 en orden a la implantación en suelo no urbanizable de actividades económicas, industriales y de servicios siempre que se trate de actividades no vinculadas o que no presten servicio a dicho suelo, lo que les confiere el carácter que se dice omitido”.

<sup>180</sup>Salto Villén, Francisco. Ley del Suelo del Principado de Asturias. Edición comentada. Coord. Jesús M<sup>a</sup> Chamorro González. Ediciones “Trea SL”. Gijón, 2003. Página 194. Hay que tener en cuenta que, como comenta el autor, “Los estudios específicos que se entiendan oportunos han de contener estos estudios de implantación dadas las características de las instalaciones. No se imponen unos estudios concretos, sino los que se estimen oportunos, atendiendo al tipo de instalación para establecer, haciendo a continuación el precepto una enumeración, no taxativa, de algunos que podrán contemplarse [...]”, ahora referidos al artículo 71.2 que definen los Estudios de Implantación.

autorizables en el suelo no urbanizable y que no requieran autorización del citado organismo regional. Además, los Estudios de Implantación experimentan en su tramitación modificaciones en función de su iniciativa pública o privada<sup>181</sup>. Respecto a esta materia se muestran bastante críticos Bocanegra Sierra y Huego Lora<sup>182</sup>, de suerte que *"consideran que el planeamiento general debe clasificar los usos posibles del suelo no urbanizable de acuerdo con una escala, usos autorizados, que sólo exigen licencia, autorizables, que requieren la aprobación de un plan de desarrollo (que hasta la Ley del Suelo era necesariamente un Plan Especial, incorporando la citada Ley la posibilidad de que baste, si lo permite el Plan General, con un Estudio de Implantación, mucho más sencillo) y prohibidos, cuya eventual autorización exige una alteración del planeamiento general. Este esquema relativamente sencillo y acomodado a la práctica anterior a la Ley del Suelo, se complica con la modificación introducida por la Ley 2/2004, del artículo 90.5, que pasa a entrar en contradicción con el artículo 123. Se dice ahora que el informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias exigido en la tramitación de los Estudios de Implantación no será vinculante cuando se trate de usos contemplados como autorizables en el planeamiento general. Hasta ahora creíamos, siguiendo el artículo 123, que los usos autorizables eran lo que necesitaban una autorización previa pero no un Estudio de Implantación, que se podía exigir (como alternativa al Plan Especial) en los usos llamados incompatibles. Es patente la contradicción entre ambos preceptos, el 90.5 y el 123, que sólo el buen sentido de los Planes Generales podrá sortear"*.

Este carácter incompleto ha sido definitivamente salvado por dos artículos, 202 y 203 del Reglamento, de redacción muy similar a los artículos que detallan las determinaciones y documentación necesarias para los Proyectos de Actuación en Andalucía con escasas diferencias.

#### **2.2.4. ISLAS BALEARES**

La reciente Ley 2/2014, de 25 de marzo de ordenación y uso del suelo al definir

---

<sup>181</sup>Fernández García, José Francisco y Fernández González, Francisco Javier. Manual de Derecho Urbanístico del Principado de Asturias. Adaptado al Decreto 278/2007, de 4 de diciembre (ROTU). La Ley. El Consultor, 2008. Páginas 88 y 112.

<sup>182</sup>. El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias. Iustel. Madrid, 2005. Página 126.

en su Exposición de Motivos los elementos definitorios del su alcance nos anuncia la exclusión de la misma de la regulación de usos y actividades en suelo rústico, para los que se remite a la legislación específica. La ley se limita a regular la actividad urbanística, la transformación del suelo y el régimen jurídico del suelo transformado. No es el caso, por tanto, del suelo rústico que se define justamente por estar excluido de esta transformación. Precisamente, esta exclusión a menudo viene motivada por unos valores naturales y paisajísticos que trascienden el interés municipal y que justifican un tratamiento desde una perspectiva mucho más amplia. La excepción a esto se produce en materia de intervención en el uso del suelo y disciplina, donde sí la normativa resulta de aplicación respecto de las actuaciones que se llevan a cabo en el suelo rústico.

Una ley específica se ocupa de la legislación del suelo rústico en las Islas Baleares, nos referimos a la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares. Resulta muy significativa su Exposición de Motivos<sup>183</sup> que se refiere en diversas ocasiones a la necesidad de respeto del marco estatal establecido, lo que llama especialmente la atención en un régimen jurídico que permite la vivienda unifamiliar que como se estudiará no está contemplada en la actualidad como posibilidad en la legislación estatal vigente.

Respecto al suelo rústico común dice el artículo 11 que además de las actividades que hemos llamado vinculadas pueden “Desarrollarse las actividades que se autoricen

---

<sup>183</sup>“Para la ordenación de las actividades, el título III, respetando asimismo el marco básico de la legislación estatal, las diferencias según el uso y la clase de actuación que cada una conlleva, determinando su vinculación a la parcela en que se autoricen y estableciendo la subordinación de las edificaciones e instalaciones al uso con ellas relacionado.

A fin de igualar, en cierta forma, su régimen de cargas a las que son propias de las actividades desarrolladas en otras clases de suelo, la Ley determina que las actividades distintas a las consustanciales al suelo rústico conllevan la atribución de un aprovechamiento atípico, parte del cual pertenece a la Administración municipal y debe ser adquirido por los interesados a fin de hacer participar a la comunidad de las plusvalías que su atribución genera.

La Ley define los requisitos a los que habrán de someterse las diferentes actividades, estableciendo controles complementarios a los que resultan de la aplicación de la normativa general reguladora de los usos, obras y actividades, y respetando las normativas básicas específicas por las que se regulan las actividades que el marco básico estatal define como propias de esta clase de suelo, así como las relacionadas con la ejecución, el uso y el mantenimiento de las infraestructuras públicas.

Respecto de las actividades de las que resulten nuevas viviendas unifamiliares, se establece la necesidad de que la superficie de la parcela, a ellas vinculada, supere los parámetros mínimos que, para cada isla y según la calificación básica de los terrenos, se definen, contemplando, asimismo, la posibilidad de efectuar este tipo de actividades sin ajustarse a dichos parámetros en los casos específicos en los que el planeamiento municipal, de modo justificado y con las limitaciones constructivas que estime pertinentes, así lo proponga. La Ley establece una única posibilidad para la autorización de actividades distintas de las admitidas o de las vinculadas a la vivienda unifamiliar, la de su declaración como actividades de interés general, definiendo las prioridades a que tales declaraciones deberán atender y los requisitos que habrán de cumplimentar”.

en virtud de lo dispuesto en esta Ley” y el título III se ocupa precisamente de estas Actividades, en su artículo 15 que recoge expresamente la vinculación a la parcela.

El artículo 16, refiere una expresa vinculación a los usos y el artículo 17 un tratamiento integral de la prestación compensatoria, que en algunos aspectos recuerda a la regulación andaluza. Un destino inicialmente previsto también para destino a Patrimonio Municipal de Suelo que puede ser sustituido además como novedad por “actuaciones de mejora paisajística y medioambiental en suelo rústico que se hubieran previsto específicamente en el instrumento de planeamiento general urbanístico municipal y que impliquen gasto de capital”.

Como nota distintiva se aprecia un catálogo de exenciones para las actividades relacionadas con la protección y la educación ambiental, las actividades del sector primario, a excepción de las extractivas, y las industrias de transformación agraria.

También se refiere ya el precepto al concepto de actividades de interés general, expresamente regulado en el artículo 19 relativo a los usos condicionados *“que sólo podrán efectuarse en la forma que los instrumentos de planeamiento general establezcan y para los cuales se definan unos requisitos y unos procedimientos de autorización encaminados a garantizar que la incidencia de las actividades a ellos vinculadas es admisible o resulta minimizada”, considerando como tales el uso vivienda unifamiliar y los usos vinculados a actividades declaradas de interés general.*

En definitiva, reconocimiento expreso del uso residencial y del concepto jurídico indeterminado “interés general”, regulado pormenorizadamente en el artículo 26 que se concreta mediante su contribución a “la ordenación o al desarrollo rurales o que resulten de ubicación necesaria en el suelo rústico”, entendiéndose por tal contribución, *“el conjunto de políticas públicas dirigidas al mantenimiento y ampliación de la base económica del medio rural a través de la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, y a la diversificación de su economía con la incorporación de nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible”.*

En segundo lugar una Directriz, las declaraciones de interés general se dirigirán preferentemente a fomentar las actividades que supongan la preservación de edificios o instalaciones de valor etnológico o arquitectónico o la implantación, previa su adecuación a lo que dispone el título IV de esta Ley, de nuevas actividades en

edificaciones o instalaciones en estado de deterioro que no estén declaradas fuera de ordenación.

Resultado frustrado del intento de concreción del concepto “interés general dado que no terminamos de salir de la indefinición del concepto que sigue siendo enormemente indeterminado, pero al menos se valora el interés del legislador por ofrecer una serie de criterios que lo delimiten.

Las infraestructuras para no ser sometidas a declaración de interés general deben estar previstas en el planeamiento o por legislación sectorial.

Los artículos 27 a 30 se ocupan de regular las condiciones de posición, edificación... necesarias para la implantación de estas actividades así como la dotación de servicios.

Como requisito previo al otorgamiento de cualquier licencia deben aportarse los informes de organismos sectoriales afectados así como en su caso, la declaración de interés general que corresponderá al Cabildo Insular si la instalación abarca más de dos términos.

El artículo 37 regula el procedimiento de autorización de una declaración de interés general, previendo expresamente en el apartado 5º, la posibilidad de modificar o revisar el planeamiento general cuando se trate de usos prohibidos, posibilidad siempre presente en la legislación urbanística por lo que su mención expresa resulta innecesaria. Para ello se requiere el siempre garante dictamen del Consejo Consultivo y la propuesta del órgano competente para la declaración.

Absolutamente innovador el artículo 38 relativo a medidas de fomento para el suelo rústico protegido y edificaciones e instalaciones sometidas a un régimen de protección específico previendo “un tratamiento preferente en el otorgamiento de subvenciones y autorizaciones para el desarrollo de las actividades a que se refiere el artículo 22( *los usos recreativos, educativos, culturales y científicos efectuados en el marco de la legislación ambiental*)” de la ley e igualmente para los terrenos que mantengan uso agrícola, forestal, cinegético o pecuario.

Esta referencia a medidas de fomento de carácter fiscal nos parece absolutamente acertada y debiera serlo también *a sensu contrario*. En este sentido, la utilización del suelo rústico con edificaciones impropias del mismo también debiera ser



cargada fiscalmente con el gravamen que provoca este uso excepcional para el resto de ciudadanos que se ven privados así, de derechos constitucionalmente impuestos tales como el derecho a un medio ambiente adecuado, más allá del canon establecido genéricamente por el aprovechamiento especial de un suelo inadecuado para el desarrollo de la actividad que se pretende.

Ninguna referencia en la Ley de Suelo Rústico así como tampoco en la Ley 2/2014, de 25 de marzo de ordenación y uso del suelo a provisionalidad, o fianzas.

El artículo 36 de la Ley evita la declaración de interés general para las viviendas que si bien también han de pasar por el especial filtro de la Comisión Insular, se les dota de un procedimiento específico.

La vivienda encuentra entre sus condiciones más relevantes de implantación para garantizar su carácter aislado *“una vivienda unifamiliar por parcela, que deberá tener la superficie determinada por el instrumento de planeamiento general que, para los terrenos calificados como suelo rústico común, deberá ser superior o igual a 14.000 m<sup>2</sup>”*.

### **2.2.5. CANARIAS**

*"El suelo rústico ha sido objeto de atención singular en Canarias desde la instauración de la Comunidad Autónoma en 1982. Efectivamente, la primera Ley urbanística de Canarias, la 3/1985, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza, ya estaba dedicada especialmente a la salvaguarda del medio ambiente y la protección de la naturaleza desde la perspectiva de la técnica urbanística, concretamente y por citar sólo un ejemplo significativo sometía a licencia determinadas actuaciones en suelo rústico. En 1987 se dictan diversas leyes de especial importancia en Derecho urbanístico de Canarias, concretamente las Leyes 1/1987, de 13 de marzo, de Planes Insulares de Ordenación, la 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación del Suelo Rústico y la 12/1987, de 19 de junio, de Declaración de Espacios Naturales Protegidos. Esta última norma, fundamental para la preservación no sólo de los naturales, sino también rurales, utilizaba la clasificación del suelo y los usos en suelo rústico, como técnica para la preservación de los espacios naturales de Canarias"<sup>184</sup>.*

---

<sup>184</sup> Jiménez Jaén, Adolfo. Nuevas perspectivas en la ordenación del suelo rústico (la reciente reforma de la legislación canaria). Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 180. Año 2000. Página

La regulación del suelo en Canarias viene presidida por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias y en concreto, la Sección 2ª del Capítulo III, Título II se ocupa del suelo no urbanizable.

En ejercicio de las competencias atribuidas en los artículos 30.15, 30.16 y 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias y en el marco de la legislación estatal sobre régimen del suelo y valoraciones y conservación de los Espacios Naturales Protegidos, la Disposición Final Primera de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias autorizó al Gobierno para proceder, en el plazo de un año, a la elaboración de un Texto Refundido de las disposiciones de aquella Ley y de las Leyes 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias y 13/1994, de 22 de diciembre, de Modificación del Anexo de la Ley anterior.

Canarias tuvo temprana y específica regulación sobre el suelo rústico mediante Ley 5/1987, 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias que fue derogada a la entrada en vigor de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación de Territorio de Canarias.

Respecto a esta clase de suelo decía la Exposición de Motivos de esta Ley que *“El suelo rústico mantiene la ya tradicional denominación, en el ánimo de enfatizar los mismos conceptos que motivaron la recuperación de la misma en la Ley 5/1987, esto es, la atribución a esta clase de suelo de una ordenación positiva en función de su propia naturaleza, al mismo nivel que la que la Ley atribuía al suelo urbano, como reconocimiento a su excepcional valor en el ámbito territorial de la Comunidad Canaria. Se reconoce su categorización en función de análogos atributos a los que contemplaba la Ley de 1987 y se hace extensiva esta clasificación, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional cuarta de la Ley Básica a aquellos suelos que no siendo precisos para la urbanización, actualmente forman parte del suelo vacío, de ese suelo que hoy es necesario preservar en orden a posibilitar un desarrollo sostenible del territorio.*

*Frente a este carácter extensivo del suelo rústico, y a fin de intervenir en los modelos, tan extendidos en el archipiélago, de implantación residencial en el medio rural, se contempla la regulación de los asentamientos agrícolas y rurales y de los*

*mecanismos de intervención, superando las limitaciones con que se contemplaban en la Ley 5/1987, y concentrando en ellos las posibilidades de nuevas edificaciones de uso residencial por la restricción de tal uso en el resto de esta clase de suelo. Asimismo, este carácter extensivo de la clasificación del suelo rústico obliga a la posibilidad de permitir, en aquellos supuestos excepcionales, los usos previstos por los Proyectos de Actuación Territorial ya aludidos”.*

El artículo 62 en su apartado tercero, al hablarnos del canon<sup>185</sup> por uso impropio, nos avanza que prácticamente todos los usos serán posibles en el suelo rústico canario. Como novedad del régimen jurídico canario la posibilidad de sustituir el pago de canon mediante cesión de suelo.

Este mismo artículo en su siguiente párrafo se refiere a la siempre bien recibida temporalidad de los usos vinculados a la amortización de la inversión así como a la no formación de asentamientos con desacertado carácter genérico y el resto de condiciones que vienen ahora impuestas desde la legislación estatal. Ello no obstante el artículo introduce un matiz “Cuando el aprovechamiento edificatorio otorgado por la ordenación urbanística fuera por tiempo limitado”, lo que parece suponer que existen usos extraordinarios del suelo no urbanizable que se otorgan con carácter indefinido.

Y para la transformación del suelo rústico que venimos estudiando, en Canarias, se utilizan las figuras del Proyecto de Actuación Territorial o Calificación Territorial recogidos en el artículo 62 que reconoce *“de carácter excepcional, y **por razón de interés público o social**, la previsión y realización de 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, energéticas 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”*.

---

185 Sobre la naturaleza jurídica del canon veáse Fernández Parrilla, Francisco Javier. El canon urbanístico en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 191. Año 2002. Página 79. “[...] En un primer acercamiento podríamos pensar que se trata de una figura impositiva que grava la creación de riqueza, operando de modo similar al impuesto de construcciones, instalaciones y obras.

En apoyo de esta tesis podemos encontrar pronunciamientos judiciales que, aunque no detallan si se trata de una tasa o de un impuesto, sí que se decantan por su naturaleza tributaria y por su conceptualización como ingreso de derecho público”.

Este artículo ha sido modificado por la Ley 9/2015, de 27 de abril de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización turística de Canarias, y de otras leyes relativas a la Ordenación del Territorio, urbanismo, medio ambiente y, asimismo, de la Ley 4/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la regulación del arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias.

El artículo 62 continúa estableciendo una interesante distinción:

**a)** *Proyectos de Actuación Territorial de gran trascendencia territorial o estratégica, que contendrán las previsiones de ordenación y de ejecución necesarias para la correcta definición de la actuación que legitima. La evaluación de impacto ambiental deberá contener las distintas alternativas de ordenación.*

**b)** *Proyectos de Actuación Territorial de pequeña dimensión o escasa trascendencia territorial, que contendrán las previsiones de ejecución necesarias para su materialización”.*

Esta distinción alude a la denominada en otras normativas autonómicas Plan Especial versus Declaración de Interés.

El artículo 62 quinquies<sup>186</sup> se refiere a la Calificación Territorial y en este sentido la define como: *“es un acto administrativo del cabildo insular de cada isla, preceptivo con carácter general y previo al trámite de licencia municipal de un proyecto de construcción o uso objetivo del suelo, no prohibido expresamente por el planeamiento para un concreto terreno clasificado como rústico. No será necesaria la Calificación Territorial cuando el proyecto de construcción o uso objetivo del suelo se localice en un suelo rústico de asentamiento rural o agrícola, siempre que el planeamiento haya establecido para ellos la correspondiente ordenación pormenorizada o se trate de permitir usos o el mantenimiento y adecuación de infraestructuras propias de la actividad agropecuaria”.*

Este último artículo ha sido introducido recientemente por el número 6 del artículo 2 de Ley 6/2009, 6 mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación

---

<sup>186</sup> Redactado por el artículo segundo de Ley 9/2015, 27 abril, de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, y de otras leyes relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, y asimismo de la Ley 4/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la regulación del arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias. En su anterior redacción *“Acto administrativo que legitima para un concreto terreno un preciso proyecto de construcción o uso objetivo del suelo no prohibidos en suelo rústico, con carácter previo y preceptivo a la Licencia Municipal”.*

territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.

Esta diversidad de instrumentos para la implantación de actividades en suelo rústico ha sido criticada por la doctrina concluyendo que *la categoría de los proyectos de actuación territorial de escasa dimensión resulta innecesaria porque se confunde con las calificaciones territoriales tanto en su ámbito funcional como en su naturaleza autorizatoria*<sup>187</sup>.

Referencia a la posibilidad de que este régimen sea completado reglamentariamente mediante el establecimiento de otras condiciones, a la necesidad de obtención de informes y autorizaciones sectoriales así como a la licencia urbanística municipal (Artículo 62 ter).

Esta integración de autorizaciones sectoriales en el procedimiento es una constante en los procedimientos de implantación de usos excepcionales, así el artículo 62 quater se va a referir al procedimiento de autorización de los Proyectos de Actuación Territorial de gran trascendencia aludiendo en primera instancia a la necesaria integración del Estudio de Impacto Ambiental al que añade otros matices de importante interés:

*“en el que se analicen las distintas alternativas de ordenación, y las previsibles repercusiones socioeconómicas, territoriales y ambientales, directas e indirectas, incluida la alternativa cero”.*

Referencia a la alternativa cero y singular también, tan sólo presente en la legislación andaluza y ahora en ésta, la acreditación de los derechos subjetivos sobre la parcela.

La evaluación ambiental también se contempla en el supuesto de la pequeña dimensión o escasa trascendencia de menor calado a través de una Estudio e impacto ecológico y en el resto de supuestos mediante una Evaluación de Impacto Ambiental.

Y por último, también regulación expresa de este aspecto en la tramitación de la

---

<sup>187</sup>Villar Rojas, Francisco José. Derecho Urbanístico de Canarias. Aranzadi. Pamplona, 2010. Página 121. “La voluntad de control de la Administración Autónoma no es motivo suficiente para reinventar la calificación territorial en esa clase de proyectos, pretendiendo que sean distintos mediante un simple cambio de nombre. Con ello, la gestión del suelo rústico se complica de manera innecesaria; incurriendo en la paradoja de ir en contra de los motivos en virtud de los cuales la calificación territorial ha dado paso a la licencia municipal como mecanismo único de control”.

Calificación Territorial *“Cuando el proyecto presentado, por su financiación, localización o actividad, esté sujeto a Evaluación de Impacto, conforme establezca la legislación específica, el contenido de la previa Declaración de Impacto se integrará en la Calificación Territorial”*.

El procedimiento de autorización varía en función de si estamos ante “dotaciones, equipamientos, o construcciones o instalaciones industriales y energéticas de pequeña dimensión o escasa trascendencia territorial” o no. En el primer caso la aprobación corresponderá al Cabildo Insular previa valoración de esta circunstancia por la Consejería competente y en el segundo directamente a la Consejería.

Los Proyectos de Actuación Territorial tienen aparejado un canon del 5%.

De otro lado, necesario es mencionar que la propia ley exime incluso de Calificación Territorial determinadas actuaciones, que estarán sólo sujetas a licencia por su escasa entidad (Artículo 63.2c). En este último supuesto, concurre una doble circunstancia, por un lado la Ley los califica de usos de interés general por lo que es claro que pretende que su régimen jurídico sea el de esta categoría, pero por otra parte permite que se lleven a cabo a través de la Calificación Territorial, por lo que no se les aplica la prohibición de los Proyectos de Actuación Territorial de no poder ser aprobados en suelos incluidos en alguna categoría de protección ambiental. Y en este sentido, según Jiménez Jaén<sup>188</sup> *puede plantearse la posible contradicción con la legislación estatal, que establece que las actuaciones de interés general sólo pueden llevarse a cabo en suelo rústico si no estuviera sometido a un régimen especial de protección incompatible con su transformación “según legislación sectorial, o en razón de sus valores...”. Habrá que estar a una interpretación conjunta de ambas legislaciones y al requisito impuesto por la legislación estatal de que el uso o actividad no puede ser incompatible con su transformación, citando a Parejo Alfonso.*

Los siguientes artículos relacionan el régimen jurídico de los distintos tipos de usos. Nosotros nos centraremos en el artículo 67 relativo a las actuaciones de interés general. Este artículo trata de concretar las actuaciones de interés público así como si tienen o no trascendencia territorial o si simplemente requieren Calificación Territorial a falta de desarrollo reglamentario, es un recurso necesario desde el punto de vista de la

---

<sup>188</sup> Nuevas perspectivas en la ordenación del suelo rústico (la reciente reforma de la legislación canaria) . Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 180. Año 2000. Página 175.

seguridad jurídica. La existencia de un doble procedimiento dotado de iguales garantías pero de mayor agilidad en los supuestos de construcciones de escasa entidad resulta muy acertado no sólo en orden a la dinamización económica sino para dar cumplimiento a los principios de eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas recogidos en la Ley 30/92.

En cuanto a los apartados 4 y 6 de este artículo 67 resulta muy interesante el recorrido realizado *por Villar Rojas*<sup>189</sup> para quien *"estas actuaciones comprenden los establecimientos alojativos con equipamiento complementario, si bien restringidas al suelo rústico de protección territorial. La única excepción es el turismo rural en edificaciones rehabilitadas, que se admite en cualquier categoría de suelo rústico. Esta posibilidad de localizar establecimientos turísticos en esta clase de suelo merece un apunte para situar bien su alcance y así continúa hasta la década de los noventa, los tribunales rechazaron todo uso turístico en suelo rústico, por no tratarse de un uso de interés general. La puerta se abrió cuando admitieron la posibilidad de considerar los campos de golf, como un uso de interés público susceptible de localización en suelo rústico, si bien con exclusión de equipamiento hotelero. Comienza entonces una carrera para consolidar esta posibilidad mediante la admisión de otro tipo de equipamientos complementarios y, sobre todo, instalaciones hoteleras vinculadas. Con esa referencia, en 1999, la Ley de Ordenación del Territorio dio carta de naturaleza al uso turístico en suelo rústico, si bien, como se viene estudiando, con la condición de uso excepcional de interés general. Más tarde, en el entorno de la moratoria turística, esa opción recibió el espaldarazo de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y la Palma. El legislador declara admisible la instalación de establecimientos turísticos en suelo rústico, incluso con carácter excepcional, en aquél categorizado como de protección paisajística y cultural"*.

Por último, aunque no menos interesante para nuestro estudio, debemos referirnos a la acertada categorización del suelo rústico canario (Artículo 55). Algunas peculiaridades a destacar de este régimen jurídico, en primer lugar, respecto al suelo rústico de protección agraria, están permitidos los usos vinculados que *"comprende la producción, la transformación y la **comercialización** de las producciones en las*

---

189 Derecho Urbanístico de Canarias. Página 111. Cizur Menor (Navarra), 2010

*condiciones sanitarias y de calidad exigibles, así como todas aquellas actividades directamente vinculadas a la actividad de la explotación agraria que permitan la obtención de renta complementaria y diversifiquen la economía del medio rural y la calidad de vida de los agricultores, que se lleven a cabo en los términos contemplados en la normativa sectorial aplicable, incluidas las de seguridad e higiene de los trabajadores”.*

De interés la expresa prohibición del uso residencial no vinculado (Artículo 63.2), la permisibilidad de ejecución de sistemas generales y de los proyectos de obras o servicios públicos, sólo sujetos a autorización del Gobierno, sin que les sea aplicable lo establecido en la Sección 5ª del Capítulo II sobre proyectos y calificaciones territoriales (Artículo 63.6) y la expresa exención del procedimiento extraordinario de implantación de actividades en suelo no urbanizable para las redes y líneas eléctricas, hidráulicas y de comunicaciones, siempre que no exista prohibición expresa en el Plan Insular de Ordenación, en los Planes Territoriales de Ordenación o en el Planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos que resulten aplicables al ámbito donde se pretende ubicar la instalación y se ejecuten de forma soterrada. *“El mismo régimen será aplicable a las estaciones eléctricas de transformación, compactas prefabricadas, o las que se ejecuten soterradamente, y las de telecomunicación de pequeña entidad, con exclusión de las torres o centros repetidores de comunicación, así como a los depósitos hidráulicos para abastecimiento público de hasta 4.000 m<sup>3</sup>, de construcción soterrada, que no excedan de 1 m de altura medido desde la cota natural del terreno”* (Artículo 63.7)".

Para la acreditación del uso residencial vinculado establece la ley que deberá ubicarse en terrenos calificados como asentamientos rurales o agrícolas salvo excepciones reguladas para posibilitar una adecuada vigilancia en los Espacios Naturales Protegidos o de instalaciones legitimadas mediante Proyectos de Actuación territorial que requieren *“estar directamente vinculadas a las correspondientes explotaciones agrícolas efectivas. Su primera ocupación sólo será posible previa acreditación de la puesta en explotación agrícola de los correspondientes terrenos o de la acreditación del mantenimiento de la actividad agraria de la finca”*. Para Villar Rojas<sup>190</sup> *"el sentido de esta regulación es claro. La concentración de las viviendas en los asentamientos constituye una medida decidida para combatir la práctica, arraigada, de construir esa*

---

<sup>190</sup>Derecho Urbanístico de Canarias. Aranzadi. Pamplona, 2010. Página 111.



*clase de inmuebles en todas las parcelas rústicas, no siempre vinculadas con la explotación agrícola. Se trata de una norma propia de territorios en los que la concentración de la población agraria en núcleos es habitual y donde prima el latifundismo (Castilla, Extremadura). Ahora bien, su aplicación en un territorio caracterizado por el fraccionamiento de la propiedad del suelo rústico, la dispersión de la edificación en el medio rural y la cultura de la autoconstrucción", sigue siendo controvertida.*

Como uso vinculado contempla el apartado 10 del artículo 63.2 en suelo rústico donde existan explotaciones vitivinícolas con la sola tramitación de Calificación Territorial, *"la construcción de bodegas individuales, cooperativas o colectivas e instalaciones vinculadas a las explotaciones que tengan que ver con la ordenación del aprovechamiento del potencial agrícola, ganadero o piscícola según se define en el artículo 63.1.d) de este Texto Refundido, siempre que no exista prohibición expresa en el Plan Insular de Ordenación, si éste tiene contenido de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, en los Planes Territoriales de Ordenación o en el Planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos que resulten aplicables al ámbito donde se pretenda ubicar la instalación, y se acredite la necesidad de su implantación en el entorno de la explotación y permanezcan las edificaciones o construcciones directamente vinculadas a la actividad agraria".*

### **2.2.6. CANTABRIA**

En esta Comunidad, la regulación de suelo viene presidida por la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria<sup>191</sup>. Esta ley nace bajo los principios de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones y así dice pretender "ser fiel al marco normativo estatal". Otra característica de esta Ley es que regula conjuntamente la Ordenación del Territorio y el urbanismo que constituyen un "continuum sin deslinde neto y claro". Pretende ser una

---

<sup>191</sup>Modificada por la Ley 2/2011, de 4 de abril, que ha sido afectada por la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 92/2013, de 22 de abril en la Disposición Adicional 6ª añadida, que planteaba que sólo podría proceder a la demolición cuando hubiere finalizado el procedimiento de determinación de la responsabilidad patrimonial, se hubiere establecido en su caso el importe de indemnización y puesto éste a disposición del perjudicado en relación a los procedimientos de protección de la legalidad que impliquen demoliciones, así como la necesaria comunicación por parte de la Administración que inicie un procedimiento de responsabilidad patrimonial al órgano judicial.

Ley con apego a la realidad jurídica pero también a la realidad física, con poblamientos que no *“siempre se corresponden con núcleos compactos como en otros lugares de España. La población está, además, claramente asentada en la costa. Los municipios costeros agrupan aproximadamente al 65 por 100 de la población total de la Comunidad Autónoma, pero significan apenas el 14 por 100 del territorio”*.

Por lo que a nosotros interesa dice también esta Ley en su Exposición de Motivos que *“Dedica atención prioritaria al suelo rústico, a partir de tres premisas fundamentales. La primera es la idea de proteger todo lo que merece ser protegido por sus valores sustantivos mediante decisiones políticas motivadas. Las otras dos ideas se basan, una, en considerar el dato sociológico de la preexistencia de unos asentamientos tradicionales como la pedanía, la aldea o el barrio, que deben poder seguir existiendo, y, otra, en tener en cuenta una gradación de regímenes protectores que posibiliten una adecuación a las necesidades de una región en sí misma diversa pero que precisa, no obstante, una visión de conjunto. De ahí la necesidad de enfocar con una visión global y, a la vez, diferenciada la realidad de la vivienda aislada. La Ley no contempla una indiscriminada proliferación de este tipo de asentamientos que, sin control, podrían conducir a consecuencias negativas difíciles de reparar. De ahí que sólo se permita este tipo de edificaciones en el suelo rústico de protección ordinaria en los supuestos y con las limitaciones que establezca el planeamiento territorial o, en su caso, las previsiones más limitativas del planeamiento municipal. Serán dichos instrumentos de ordenación los que encaucen y discriminen en cada caso, con prudencia y con todo tipo de cautelas, esa eventual demanda. Encauzar es guiar, orientar, dirigir. Significa canalizar, es decir, no dar la espalda a la realidad sino orientarla. Huir de la ficción consistente en prohibir todo para que, a la postre, se acabe por no prohibir nada. Porque si se prohíbe todo no se discrimina nada y la presión o los datos fácticos se imponen muchas veces. La cuestión es identificar la línea de defensa a ultranza. Y en ella no hay, no debe haber, tolerancia alguna. Esa línea, además de en el suelo rústico de especial protección, se configura en torno a prohibiciones precisas, exigencias positivas y criterios mínimos que, sin perjuicio de lo previsto en el planeamiento municipal, fijarán los instrumentos territoriales inspirados en criterios finalistas que constan en la Ley”*.

La Ley, en esta acreditada y continua tensión entre la realidad y la norma jurídica reguladora del uso residencial en suelo no urbanizable, opta por *“no dar la espalda a la*

realidad, sino orientarla” y aunque no se compartan estos términos hay que valorar la claridad expositiva de estos Motivos y una línea adoptada sin rodeos, aduciendo que “si se prohíbe todo no se discrimina nada... y la presión o los datos fácticos se imponen muchas veces”.

Por último se destaca su clara vocación municipalista y se avanza ya el cambio de denominación de suelo no urbanizable a suelo rústico “denominación esta última a que se acoge el antiguo suelo no urbanizable a fin de reflejar con rotundidad el rechazo deliberado de una concepción residual o simplemente negativa de dicho suelo”.

El Título II, Capítulo II recoge en su sección tercera el régimen jurídico del Suelo Rústico. El artículo 110 presenta una declaración genérica sobre los derechos de los propietarios de suelo rústico de carácter similar a todas las legislaciones autonómicas, usos vinculados y otros semejantes relativos a la utilización racional de los recursos naturales, que a su desglose posterior, tienen como estamos comprobando un régimen jurídico absolutamente dispar.

A destacar de la regulación del régimen jurídico del suelo no urbanizable protegido, la expresa permisibilidad de usos no vinculados siempre que no contravengan la planificación sectorial o territorial y en todo caso, en ausencia de previsión específica más limitativa y en concreto, que la descripción de usos permitidos se realice en esta sede, artículo 112. Encontramos en una lectura detenida de este artículo 112 varias cuestiones diferenciales a las hasta ahora estudiadas. En primer lugar, recoge con carácter independiente las dos previsiones ya estudiadas, el interés social y la necesidad de emplazamiento en medio rural:

*“d) Las que sean consideradas de interés público o social por la Administración sectorial correspondiente y e) Aquellas en las que se lleven a cabo usos que fuera imprescindible ubicar en suelo rústico, bien por ser éste su normal ámbito de desarrollo, bien por ser inadecuado para ello el suelo urbano.*

Recordemos que en otras legislaciones como la andaluza o la canaria se requería expresamente la concurrencia de ambos requisitos: *“Son actuaciones de interés público en terrenos [...] 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”* o como la valenciana en donde sólo era necesario la necesidad de

emplazamiento en medio rural.

Singular descripción de las viviendas vinculadas que requieren *“personas que hayan de vivir y vivan real y permanentemente vinculadas a la correspondiente explotación. Cuando se trate de instalaciones dedicadas a la cría o cuidado de animales que no constituyan una explotación ganadera, excepcionalmente se podrá autorizar una vivienda para las personas que hayan de vivir real y permanentemente vinculadas a la misma”*.

Se incluye además como en el caso de la legislación canaria o valenciana las actividades de transformación y venta de productos agrarios.

Con carácter impreciso previene genéricamente el artículo 112.3 que *“Para autorizar las construcciones y usos a los que se refiere este artículo, se tendrá en cuenta el carácter tasado de la excepción y el principio de que las construcciones autorizables no lesionen de manera importante o sustancial el valor que fundamentó la clasificación del suelo como especialmente protegido”*.

Y si éste es el régimen jurídico del suelo protegido, no se entiende un artículo específico destinado al suelo de protección ordinaria que resulta innecesario por su obviedad dado que evidentemente, el régimen de usos será el regulado por los instrumentos de planeamiento y en el que se incluye además de los mencionados para el suelo protegido *“b) Las que sean necesarias para la realización de actividades relativas a la elaboración y comercialización de productos tradicionales o derivados de la actividad agropecuaria, y los servicios complementarios de dichas actividades”*, que de manera similar se encontraba específicamente determinado para el suelo rústico protegido, en el que habíamos hablado de *“transformación y venta de productos agrarios”*, que ahora parece ampliarse con *“productos tradicionales”* y como usos expresamente permitidos los deportivos y de ocio con determinadas condiciones e *“instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural, en los términos establecidos en la disposición adicional quinta y en la disposición transitoria novena de esta Ley”*, sumando al amplio catálogo de edificaciones posibles en suelo protegido ahora otras tantas que pudieran perfectamente haberse recogido en los supuestos de utilidad pública e interés social o en los de necesidad de emplazamiento en medio rural con el amplio margen que con carácter aislado y no concurrente de estos requisitos se configura. A esto se añade una expresa referencia a la

posibilidad de construir viviendas unifamiliares aisladas.

Hay que señalar que este artículo ha sido modificado por la Ley 3/2012, de 21 de junio por la que se modifica la Ley 2/2001 eliminando expresamente los “Los usos y construcciones industriales, comerciales y de almacenamiento que sea imprescindible ubicar en dicho suelo”, supuesto que se encuentra incardinado en el genérico apartado del artículo 112.2 d) o e) según los casos.

El artículo 114 recoge un decálogo de normas directoras que deben ser tenidas en cuenta en la construcción en suelo rústico, ocupándose el 115 del procedimiento para la construcción en esta clase de suelo.

Un peculiar sistema de distribución de competencias rige en Cantabria, atendiendo no al tipo de construcción, de los que hemos encontrado otros supuestos, sino al tipo de suelo. Si estamos ante un suelo protegido la competencia sería de la Comunidad Autónoma y si por el contrario el suelo es de protección ordinaria, la competencia recaería en el Ayuntamiento, eso sí, previo informe que a diferencia del caso andaluz, tendría carácter vinculante.

Otro artículo que viene a colmar las lagunas existentes en otros ordenamientos jurídicos como el andaluz, con una solución diferenciada respecto de otros que también lo prevé expresamente como el valenciano, alude a la expresa competencia municipal en los supuestos de “mantenimiento, conservación, restauración, renovación y reforma de edificaciones preexistentes que no impliquen cambio de uso ni aumento de volumen”.

Un extensísimo artículo 116 regula el procedimiento de autorización de edificaciones en suelo rústico, que como reconocen Fernández García y Fernández González<sup>192</sup> es distinto según quien sea la Administración competente para su otorgamiento.

Aclara este artículo 116 una cuestión no expresamente resuelta en los artículos anteriores que no se han referido al régimen de las infraestructuras y en este sentido *“Cuando se trate de infraestructuras lineales, no será necesario el trámite de información pública siempre que se acredite que, al solicitar las previas autorizaciones a*

---

192 Manual de Derecho Urbanístico de Cantabria. La Ley. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2007. Página 125.

*la Administración sectorial competente, el proyecto ya se sometió a dicho trámite*". Previsión que en orden a la simplificación procedimental resulta plausible, y que no está prevista en otras legislaciones como la andaluza. En el mismo sentido el apartado 3a) para los supuestos de competencia municipal. En esta línea Carlos Fernández Ferreras<sup>193</sup> *en relación a la dicción del artículo 112 dice que "podemos extraer como primera conclusión que no tienen encaje en él "las obras públicas e infraestructuras propiamente dichas, aunque éstas tengan también cabida en el suelo rústico y, en determinados casos, sea inevitable su construcción en esta clase de suelo, si bien al margen de la autorización municipal correspondiente por quedar englobadas en el concepto "ordenación del territorio"-*

Ninguna referencia específica a Proyecto de Actuación o figura similar, más que la genérica a "autorizaciones otorgadas por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo". No existe denominación para este tipo de actuaciones en la legislación cántabra, tampoco se aprecia referencia alguna al peligro de formación de núcleo más que la requerida distancia con el suelo urbano, no consta temporalidad ni canon por el especial aprovechamiento del suelo rústico. Ahora bien, también encontramos algunas cuestiones positivas en este régimen jurídico que no podemos obviar, en primer lugar, una específica referencia a la legislación sectorial, "*Las autorizaciones que, preceptivamente, hayan de obtenerse según la legislación sectorial*", cuestión importante que se echa en falta en algunas otras legislaciones mucho más rigurosas en otros aspectos, como la andaluza. Y muy acertado también, este último párrafo del artículo 116 en donde expresamente se recoge la vinculación del uso y la necesidad de inscripción en el Registro de la Propiedad. Igualmente se recoge expresamente la necesidad de solicitar la licencia en un año tras la obtención de la autorización autonómica.

Resulta necesario destacar por la importancia para la materia que nos ocupa la inexistencia de referencia alguna al concepto de núcleo de población o similar aunque cierto es que las normas de aplicación directa contempladas en el artículo 114 establecen determinaciones expresas para el uso residencial tendentes a evitarlo, tales como la separación de la vivienda con fincas colindantes que no podrá ser inferior a 10

---

193 Derecho Urbanístico de Cantabria. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. Editorial El Consultor. Madrid, 2002.

metros o la parcela mínima que debe tener una superficie de al menos 2500 m<sup>2</sup>.

Por último debemos hacer expresa mención del régimen transitorio previsto en la Ley (Disposición Transitoria Novena de la Ley), hasta que se lleve a cabo la aprobación del Plan Regional de Ordenación del Territorio o bien planes especiales de protección del medio rural, queda prohibida la construcción de viviendas unifamiliares aisladas, así como las instalaciones vinculadas a actividades de ocio y turismo rural, en el suelo rústico. Asimismo, la Disposición Transitoria Décima en relación a los municipios costeros, establece que en tanto no se produzca la aprobación del Plan de Ordenación del Litoral quedan suspendidas todas las licencias de construcción de obras mayores de edificaciones destinadas a residencia o habitación en suelo no urbanizable [...] en un ámbito de 500 metros medidos a partir del límite interior de la ribera del mar y de las rías, si bien se prevé que el Gobierno Regional pueda dejar sin efecto, total o parcialmente, las medidas cautelares previstas en esta Disposición de forma motivada y en atención a circunstancias relevantes de interés regional. A día de la fecha aún no se ha aprobado el Plan de Ordenación del Territorio de Cantabria que se encuentra en fase de redacción<sup>194</sup> sí en cambio el de Ordenación del Litoral, aprobado con rango legal a través de la Ley 2/2004, de 24 de septiembre<sup>195</sup>.

Para Martín Rebollo<sup>196</sup>, éste es *“un planteamiento voluntarista y en el fondo irreal que insiste en las previsiones genéricas prohibitivas, sin reflexionar acerca de si son realistas o si se pueden controlar. Porque en ausencia de Plan de Ordenación Territorial o de Planes de protección del medio rural —que el Gobierno no parece haberse planteado como posibilidad alternativa— todo está prohibido. Y eso supone, ni más ni menos, incidir en la tradicional apelación a la ilegalidad, iniciar el viejo «juego de una noche de*

---

194 Web del Gobierno de Cantabria. Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística.

195 Mediavilla Cabo, José Vicente. Comentarios a la Ley 2/2001 de 25 de junio de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 188. Año 2001. Página 126. “Respecto de las viviendas unifamiliares (realidad social en el ámbito de la Comunidad de Cantabria de conformidad con el Preámbulo de la Ley), en el suelo rústico de protección ordinaria sólo podrán autorizarse cuando así venga establecido en el planeamiento territorial que deberá determinar el régimen de alturas, ocupación, superficie y análogas. La Disposición Transitoria Novena señala que hasta tanto en cuanto no se apruebe el planeamiento territorial de referencia quedan prohibidas las construcciones de viviendas unifamiliares en el suelo rústico a excepción de las vinculadas a la explotación agrícola-ganadera”.

196 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. Nº 222. Año 2005. Página 133.

*verano». La manera de corregir estos planteamientos rígidos es hacer los Planes de protección del medio rural o el Plan o los Planes de ordenación territorial partiendo de un criterio realista, utilitario y práctico. Porque no está dicho en parte alguna distinta de la propia Ley qué debe contener y cómo debe ser el planeamiento territorial. Hay que huir de los tópicos al uso. Sólo la Ley impone contenidos. Y la Ley pretende ser muy flexible en la elaboración del planeamiento territorial que puede plasmarse en uno o varios Planes, que pueden ser comarcales, generales o sectoriales”.*

### **2.2.7. CASTILLA-LA MANCHA**

Para el estudio del régimen jurídico de los usos en suelo no urbanizable de Castilla-La Mancha hemos de acudir al Decreto-Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. El Título IV, Capítulo II, Sección II se ocupa del régimen jurídico del suelo rústico y contiene un régimen similar al de la comunidad extremeña. Asimismo, hay que referirse al Decreto Legislativo 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico.

Este es el segundo Texto Refundido de la comunidad castellano-manchega<sup>197</sup> que trae causa de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística<sup>198</sup>. Dice la Exposición de Motivos de esta última que tiene *“por objeto la*

---

197 Anteriormente, Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

<sup>198</sup>Malagón Fuertes, José Luis. El régimen jurídico del suelo rústico en Castilla-La Mancha. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 207. Año 2004. Página 111 “A fin de acomodar la Ley autonómica 2/1998, de 4 de junio de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística al marco legal fijado por el Estado, el legislador autonómico ha considerado necesario, sin renunciar por ello a la competencia exclusiva en materia de urbanismo y vivienda de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de conformidad con el artículo 31.1.2ª del Estatuto de Autonomía, y junto con a la necesidad de introducir una serie de correcciones y reajustes a dicha Ley, modificar la citada Ley autonómica, mediante la publicación de la Ley 1/2003, de 17 de enero, en la que el tratamiento del suelo rústico ha sufrido una importante serie de modificaciones a fin de lograr la coherencia necesaria con la Ley estatal, que establecía como una de sus innovaciones el identificar el suelo no urbanizable con el suelo que presente valores suficientemente relevantes como para ser objeto de especial protección, por lo que la ley autonómica establece, conforme señala su Exposición de Motivos, entre otras novedades, una categoría intermedia entre el suelo urbanizable y el no urbanizable: el suelo rústico de reserva, en el cual además de mantener la posibilidad de desarrollo e implantación de las actividades y usos propios de la categoría del suelo rústico común, pasa a admitir, de manera expresa, la posibilidad legal de ser transformado y, por tanto, la posibilidad de su incorporación al proceso urbanizador. También es de tener en cuenta que la Ley 1/2003 ha modificado de manera sustancial el régimen aplicable al suelo rústico, al objeto de clarificar los usos permitidos en el mismo y las condiciones y los requisitos que deberán cumplirse para la materialización de los mismos”.



*regulación de la ordenación del territorio y de la ordenación de la actividad urbanística (la referida a la utilización del suelo para su aprovechamiento con tal finalidad), desde el entendimiento de ambas como una única y no dos materias distintas".* La continuidad en la lectura de esta Exposición de Motivos nos avanza la tendencia que sobre el régimen jurídico del suelo no urbanizable informa esta Ley que dice prestar una especial atención al suelo rústico, *"dada la creciente revalorización urbanística de este tipo de suelo y la necesidad de prever un régimen equilibrado entre los valores y bienes considerados para su clasificación como tal y los intereses de utilización de sus propietarios"*<sup>199</sup>.

El artículo 54 resume inicialmente el régimen jurídico del suelo no urbanizable, permitiendo para el suelo rústico "de reserva", además de los usos vinculados, descritos con especial detalle como singularidad, la conservación de edificaciones existentes y 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.

Previa obtención de la preceptiva calificación urbanística, *acto constitutivo de carácter discrecional* según el profesor Betancor<sup>200</sup> obras e instalaciones requeridas por las infraestructuras y servicios de titularidad pública, actividades extractivas y mineras, equipamientos colectivos, actividades industriales, productivas, terciarias, de turismo

---

<sup>199</sup>Aristóteles Magán Perales, José M<sup>a</sup>. La evolución del Derecho urbanístico en Castilla-La Mancha. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 222. Año 2005. Página 157. "La mayoría de edad urbanística de la región castellano-manchega. La promulgación de la Ley 2/1998, de ordenación del territorio y la actividad urbanística [...] está relacionada con la propuesta hecha por el entonces Presidente de Castilla-La Mancha, José Bono, durante el Debate sobre el Estado de la Región de 1997, en el cual, anunció que la Administración autonómica destinaría más de un millón de metros cuadrados de suelo público a la construcción de viviendas protegidas, asegurando que "aportaremos" suelo propio de la Junta de Comunidades y usaremos todos los mecanismos legales para adquirir o recuperar terrenos de Renfe y el Ministerio de Defensa".[...].

En página 164. [...] La reforma de la LOTAU en 2003 procedió abiertamente a ampliar las competencias municipales. También se simplificaron algunas determinaciones del planeamiento y algunas de las precisiones contenidas en los procedimientos autorizatorios (referidos principalmente al suelo rústico), al objeto de adaptarlos, por una parte a las exigencias derivadas de la Ley estatal de Prevención y Control Integrado de la Contaminación y a la propia Ley castellano-manchega 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación de Impacto Ambiental, y por otra, al régimen del "silencio administrativo" previsto en la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La reforma de 2003 introdujo también reajustes en algunos de los requisitos técnicos o administrativos exigibles para determinadas autorizaciones en función de los usos específicos de que se trate. [...]. En lo que atañe a la gestión urbanística en los pequeños municipios, la reforma de 2003 recogió una crítica unánime de los mismos, habiendo accedido a una simplificación de la gestión para adecuar el diseño legal de la misma a la limitada capacidad técnico-jurídica de estos municipios, que son la gran mayoría en Castilla-La Mancha [...].

<sup>200</sup> Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha. Dir. Luciano Parejo Alfonso. Marcial Pons. Madrid, 1999. Página 413.

rural o de servicios, que precisen emplazarse en el suelo rústico y las edificaciones adscritas al sector primario con una altura total superior a 6 metros.

Por último prevé incluso, dentro del sistema normativo estatal sobre esta materia vigente en aquel momento, la posibilidad de consultar la viabilidad de la correspondiente actuación urbanizadora en suelo rústico de reserva.

En suelo rústico no urbanizable de especial protección<sup>201</sup> podrán realizarse los actos anteriormente descritos (salvo la actuación urbanizadora) cuando estén expresamente permitidos por la legislación sectorial y el planeamiento territorial y urbanístico aplicable por ser necesarios para la mejor conservación de las características y valores determinantes del régimen de especial protección o para el uso o disfrutes públicos compatibles con unas y otros.

Este artículo 54 resulta familiar dada su similitud con el artículo 19 de la Ley extremeña con el que comparte idéntica mención sobre los usos vinculados o sobre el concepto de núcleo de población<sup>202</sup>, y que serán analizados en el estudio del régimen jurídico de esta Comunidad Autónoma.

Respecto a la calificación urbanística, pormenorizadamente regulada en el Capítulo I del Título V del Reglamento de Suelo Rústico, nos dicen Caballero Veganzones y Ayala González<sup>203</sup> que *"los actos que van más allá de la explotación agropecuaria del suelo se consideran actos que manifiestan un aprovechamiento urbanístico del suelo rústico, y como tales, confieren valor a dicho suelo lo que tiene relevantes efectos incluso con respecto a la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la acción*

---

<sup>201</sup>Betancor Rodríguez, Andrés. Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha. Dir. Luciano Parejo Alfonso. Marcial Pons. Madrid, 1999. Página 406. "Sin embargo, nos surge una pregunta ¿La compatibilidad debe medirse en atención al planeamiento territorial o en atención al planeamiento ambiental? No debe olvidarse que, al menos, en el caso de los espacios naturales, éstos cuentan con un instrumento de planificación propio que, además, condiciona el planeamiento urbanístico. Desde nuestro punto de vista, esto significa que la compatibilidad debe establecerse en puridad en atención a lo dispuesto en la planificación ambiental, máxime cuando prima respecto de cualquier otra determinación". [...] Las facultades que integran la propiedad tienen como límite absoluto la protección ambiental [...] Esto significa, que las facultades encuentran en la protección ambiental un límite absoluto. Sin embargo, se trata de un límite externo al derecho. Esto es importante subrayarlo porque la "interiorización" de la protección ambiental debe ser fruto de la delimitación del derecho llevada a cabo por el legislador que, lamentablemente, tiene más presente el "aprovechamiento urbanístico" que la "ecologización de la propiedad".

<sup>202</sup>"Desde que surge una estructura de la propiedad del suelo consistente en más de tres unidades rústicas aptas para la edificación que pueda dar lugar a la demanda de los servicios o infraestructuras colectivas o innecesarias para la actividad de la explotación rústica o de carácter específicamente urbano".

<sup>203</sup>Derecho Urbanístico de Castilla La Mancha. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. Página 74.

*urbanística. En la sistemática del régimen del suelo rústico para este tipo de actos no es la previsión en el planeamiento su último requisito. Al contrario, es preciso la concreción de ese planeamiento mediante el acto de calificación urbanística en suelo rústico. Este acto es de carácter potestativo y en su naturaleza subyace un cierto grado de rasgos propios de la ordenación urbanística, al determinar el estatuto objetivo del suelo rústico de forma previa a la licencia, que sí que es un acto de control de legalidad".*

De nuevo la legislación castellano-manchega obvia con acierto cualquier referencia a los conceptos utilidad pública o interés social.

El artículo 55 recoge determinaciones de ordenación de aplicación directa similares a las de otras normas autonómicas.

El artículo 19 de la ley extremeña reproduce literalmente el artículo 56 de la ley de Castilla-La Mancha sobre contenido, alcance y requisitos de los usos permisibles en suelo no urbanizable, recordando que estos están vinculados a la necesaria conexión con las redes generales de suministros y que *"en particular las viviendas y las explotaciones ganaderas deberán disponer de depuradoras o en todo caso, fosas sépticas individuales"*.

El artículo 20 reproduce el 57, el 21 el 58 y el 22 el 59. El artículo 60 contiene una distinta redacción, más restrictiva en principio que el 23 de la ley extremeña, no menciona expresamente la vivienda a la que no obstante sí se ha referido con carácter general el artículo 54, permitiendo obras relativas a las infraestructuras y servicios públicos, áreas de servicio de toda clase de carreteras, la extracción o explotación de recursos y la primera transformación, sobre el terreno y al descubierto, de las materias primas extraídas, el depósito de materiales y residuos, el almacenamiento de maquinaria y el estacionamiento de vehículos, con determinadas condiciones, las estaciones de suministro de carburantes, instalaciones de hostelería o alojamiento temporal ubicables en el entorno de las carreteras, equipamientos colectivo, así como de actividades o establecimientos de carácter industrial, terciario, de turismo rural o de servicios y las edificaciones adscritas al sector primario con una altura total superior a 6 metros.

La protección del suelo no urbanizable y el novedoso sistema de concursos<sup>204</sup> de

---

<sup>204</sup>Betancort Rodríguez, Andrés. Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha. Marcial Pons. Madrid, 1999.

la legislación extremeña vuelven a ser reproducciones literales de los artículos 61 y 62 de la ley que ahora analizamos así como también en apariencia los requisitos sustantivos y administrativos, de los actos de uso y aprovechamiento urbanísticos, el procedimiento para la legitimar los actos promovidos por los particulares o las condiciones legales mínimas y la vigencia y caducidad de las licencias municipales contemplada en el artículo 66.

Sin embargo conviene precisar que, a diferencia de la legislación extremeña de la que reprocharemos el establecimiento de condiciones propias del planeamiento general, la legislación de Castilla-La Mancha remite expresamente a las Instrucciones Técnicas de Planeamiento y al propio planeamiento general para el establecimiento de las condiciones urbanísticas vinculadas a cada uso.

De otro lado y por lo que a los requisitos administrativos se refiere, se añade un apartado que resulta de singular relevancia en orden a la coordinación del procedimiento administrativo.

*“A los efectos de este apartado, bastará para el otorgamiento de la calificación urbanística la presentación de la copia de solicitud de las concesiones, permisos o autorizaciones señalados en el párrafo anterior, así como de la evaluación de impacto ambiental o autorización ambiental integrada, en cuyo caso la eficacia de la calificación urbanística quedará condicionada a la obtención de los correspondientes informes o resoluciones favorables, lo que será comprobado al otorgamiento de la licencia municipal”.*

Por lo demás se reitera la necesidad de prestar fianzamiento por el importe del 3% en garantía del cumplimiento de las condiciones legítimas de la correspondiente calificación y licencia.

---

Página 426. “Nos encontramos ante un procedimiento previo al procedimiento de calificación y al de licencia. Este nuevo procedimiento tiene por objeto decidir sobre la localización y sobre las características de los usos y actividades. Este trámite viene obligado por la circunstancia de que el aprovechamiento a otorgar tiene unas características tales que limitan, dificultan o impiden ulteriores iniciativas, públicas o privadas, con el mismo o análogo objeto o condicionar la implantación o localización de estas iniciativas en áreas de extensión apreciables. Una vez resuelto este procedimiento se seguirán los procedimientos de calificación y de licencia que serán resueltos por los órganos competentes. Los problemas que plantea el procedimiento indicado vienen de la mano de las características de las actividades que lo justifican. En primer lugar, debe tratarse de actividades clasificadas [...], en segundo lugar, debe tratarse de instalaciones y establecimientos de carácter industrial o terciario que deban emplazarse en el medio rural por exigencia de la legislación correspondiente. En tercer y último lugar, las actividades indicadas deben tener un efecto o impacto sobre ulteriores iniciativas con el mismo o análogo objeto. La ley distingue entre el efecto impeditivo y el efecto condicionante. En ambos casos, el concurso vendría exigido [...]”.

Todos estos requisitos adicionales que para la construcción en suelo rústico se requieren agravan, señalan Caballero Veganzones y Ayala González<sup>205</sup>, "*el régimen de la legitimación de las actuaciones urbanísticas privadas, al exigir no sólo las preceptivas licencias y autorizaciones, sino también el afianzamiento previo al inicio de las obras del cumplimiento de las condiciones establecidas en la licencia, así como la inscripción de la calificación urbanística y de las condiciones de la licencia*". Discrepamos con ellos en cambio en la interpretación del objeto de la garantía que para ellos es el cumplimiento de las condiciones de la calificación y la licencia, por lo que la vigencia del afianzamiento, a pesar de no resolverlo expresamente la norma, sólo puede ser la necesaria para la ejecución de lo previsto en la licencia. Obtenida la licencia de primera ocupación consideran, deberá producirse la devolución de la garantía. Si en el futuro hubiera un incumplimiento de las condiciones de la calificación y licencia estaríamos en el ámbito del procedimiento sancionador y no, lógicamente, en el de ejecución de una garantía. No consideramos que sea éste el espíritu del legislador en los supuestos de edificaciones sometidas a una vinculación temporal, en las que de otra forma pretende garantizarse la restitución de los terrenos una vez transcurrido el plazo de amortización necesario para la inversión o el plazo que proceda conforme a la legislación sectorial.

El artículo 64 recoge ampliamente el contenido y el procedimiento para la calificación urbanística, incidiendo en la necesidad no sólo de licencia municipal sino también de calificación urbanística en el caso del suelo rústico de reserva para los supuestos de infraestructuras y servicios de titularidad pública y para las actividades extractivas, mineras, equipamientos y usos industriales, productivos, terciarios o de turismo rural.

En el suelo rústico no urbanizable de especial protección requerirán, además, calificación urbanística previa a la licencia todos los actos previstos en el número 1 del artículo 54, con la excepción de las divisiones o segregaciones que cumplan lo establecido en la norma.

Necesidad de aportar informes sectoriales previos determinado con carácter expreso, cuantía del canon al 2% por una sola vez, y competencia municipal o autonómica en función de la clase de usos y del número de habitantes del municipio que

---

205 Derecho Urbanístico de Castilla La Mancha. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. Página 131.

en el caso castellano manchego se reduce a 10.000 habitantes frente a los 20.000 requeridos por la legislación extremeña para la autorización autonómica.

De singular relevancia en orden a la preservación del suelo no urbanizable en municipios sin planeamiento general que no puedan superar *“los límites de 50 viviendas por año o 5.000 metros cuadrados construidos de cualquier uso por año establecidos en el número 5 del artículo 24 o los que, en su caso, se fijan reglamentariamente”*.

El artículo 66 reiterará lo dispuesto en el artículo 29 de la ley extremeña respecto a condiciones mínimas, vigencia y caducidad de la licencia.

El Decreto-Legislativo en vigor, como el anterior, en su artículo 172 contempla inexplicablemente la posibilidad en suelo rústico de usos y obras provisionales que podrán autorizarse, previo informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo, debiendo desmontarse o demolerse, sin derecho a indemnización alguna cuando lo acordare el Ayuntamiento.

El Reglamento de Suelo Rústico completa la regulación de esta materia, incidiendo en un extenso catálogo de requisitos sustantivos en función a los distintos usos posibles en suelo no urbanizable<sup>206</sup>.

---

<sup>206</sup>Corchero, Miguel. El Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha tras la reforma operada por la Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de vivienda y suelo. Revista de Urbanismo y Edificación. Nº 19. Año 2009. Páginas 160-161. “El Reglamento de Suelo Rústico desarrolla y completa las determinaciones de la LOUTAU respecto a la ordenación del suelo rústico. Y ello desde una perspectiva basada en la sostenibilidad, que se concreta en torno a dos líneas fundamentales:

La primera es la consideración del suelo rústico, no como residual de la actividad urbanística, sino como un recurso estratégico de primer orden cuya salvaguarda y protección constituye una manifiesta intención de la Comunidad de Castilla-La Mancha. A través de la expansión de las infraestructuras y sobre todo, de las grandes aglomeraciones urbanas, se están impermeabilizando suelos que antes tenían usos productivos. Cada año, millones de hectáreas de suelos agrícolas se degradan hasta el punto de que no sirven para uso productivo alguno. Castilla-La Mancha posee un rico patrimonio de suelo rústico, con una extensión de tierras agrarias que suponen más de cuatro millones setecientas mil hectáreas y la sitúan en tercer lugar entre el total de las Comunidades Autónomas españolas. Esas tierras son mayoritariamente áreas desfavorecidas o de montaña, con un alto riesgo de despoblación. La ordenación del suelo rústico contenida en el Reglamento de Suelo Rústico pretende contribuir de modo integrado a las restantes políticas autonómicas particularmente, la de desarrollo rural y la ambiental, contribuyendo a una protección eficaz del suelo y a facilitar la actividad de la población del medio rural, simplificando y aligerando las actuaciones vinculadas al sector primario.

La segunda línea ha sido la aplicación del principio de la integración ambiental en la toma de decisiones y el convencimiento de que sólo una real y eficaz coordinación interadministrativa será eficaz para el logro de los principios expuestos. En consecuencia se hace uno con las disposiciones ambientales, agrarias, de patrimonio o de industrias de Castilla-La Mancha, recogiendo e integrando sus prescripciones en lo relacionado con los usos del suelo rústico, reservando a las Administraciones respectivamente competentes la emisión de informes que puedan determinar con precisión el detalle de ciertas actuaciones, de manera que se eviten contradicciones o lagunas derivadas de los efectos prácticos de la yuxtaposición del planeamiento de diverso origen pero con una sola aplicación final: el suelo. La adecuada

### 2.2.8. CASTILLA Y LEÓN

La ley del suelo de Castilla y León se remonta al año 1999, es la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo. El Capítulo IV del Título I se ocupa del régimen del suelo rústico. El artículo 23, relativo a los derechos en suelo rústico resume sobradamente el espíritu de esta norma, permitiendo usos vinculados, excepcionales, aunque será el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, el que concrete algo más este laxo régimen jurídico establecido por la legislación autonómica en su Capítulo IV, artículos 51 y siguientes.

El artículo 56 se ocupa de los derechos ordinarios en suelo rústico y contempla una primera singularidad al incluir como usos propios no constructivos del suelo no urbanizable *“Las actividades culturales, científicas, educativas, deportivas, recreativas, turísticas y similares que sean propias del suelo rústico”*. El artículo 57 relaciona el catálogo de actuaciones permisibles en suelo rústico, como derechos excepcionales, además de los usos constructivos vinculados, las actividades extractivas, las obras públicas e infraestructuras, realizando un tratamiento pormenorizado de todas las posibles, las obras en asentamientos y de vivienda aislada, en edificaciones existentes que no estén en fuera de ordenación y por lo que aquí interesa, de conformidad con lo antes expuesto, *“g) Otros usos, sean dotacionales, comerciales, industriales, de almacenamiento, vinculados al ocio o de cualquier otro tipo, que puedan considerarse de interés público: 1.º- Por estar vinculados a cualquier forma de servicio público y 2.º- Porque se aprecie la necesidad de su emplazamiento en suelo rústico, ya sea a causa de sus específicos requerimientos en materia de ubicación, superficie, accesos, ventilación u otras circunstancias especiales, o por su incompatibilidad con los usos urbanos”*.

La redacción original de esta norma presentaba, como primera particularidad, aunque ciertamente dejaría de serlo si avanzamos en el estudio del régimen comparado de las distintas Comunidades Autónomas, el expreso reconocimiento de la permisibilidad de **viviendas**, sin más limitaciones que la derivada del núcleo de población. Sin embargo, la modificación de la norma operada por Ley 7/2014, de 12 de

---

protección y ordenación del suelo rústico es un problema transversal y debe ser abordado desde una perspectiva amplia. Esto significa que será necesario integrar en lo posible los instrumentos de ordenación territorial en los niveles administrativos, sectoriales y geográficos, para los que las actuaciones territoriales se han de apoyar en objetivos formulados y en la ponderación de sus consecuencias [...]”.

septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y Sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en materia de Urbanismo, ha restringido el uso residencial sólo a los usos vinculados.

De otro lado, se recoge también una **cláusula residual**, referida a “otros usos que puedan considerarse de interés público”, precisando “por estar vinculado a cualquier forma del servicio público o porque se aprecie la necesidad de su ubicación en suelo rústico”. En consecuencia, parece vincularse *a priori* en el régimen jurídico castellanoleonés la apreciación del interés público al servicio público o a la necesidad de su ubicación en suelo rústico, de tal forma que parece existir una identificación conceptual en la que el interés público quedaría cubierto por la sola presencia de un servicio público o por la necesidad de implantación en suelo rural, a diferencia de otros regímenes jurídicos en los que existen dos conceptos diferenciados, el interés público y la necesidad de implantación que se exigen incluso cumulativamente, caso de Andalucía. Sin embargo, si continuamos profundizando en el análisis de esta legislación encontramos que la acreditación del interés público se encuentra vinculada a su vez a otras circunstancias, lo que acaba produciendo cierta confusión. Así, el artículo 308 del Reglamento establece que quedará acreditado el interés público con el cumplimiento de una serie de condiciones entre las que incluye en el apartado “e) *Además de lo dispuesto en las letras a), b) y c), cuando se trate de usos citados en la letra g) del artículo 57, debe acreditarse que se justifica la necesidad de emplazamiento en suelo rústico, y que concurren circunstancias específicas de interés público*”, por lo que volvemos a la dualidad inicial y a la exigencia cumulativa en esta cuestionable extensión realizada vía reglamentaria.

Este artículo 57 resulta innovador por la exhaustiva descripción de obras públicas e infraestructuras posibles entre las que recoge: Transporte viario, ferroviario, aéreo y fluvial, las relativas al suministro de energía, aguas, saneamiento y depuración de aguas residuales, recogida y tratamiento de residuos, telecomunicaciones e instalaciones de regadío.

Otra singularidad además de la ya apuntada es la expresa referencia a “dotaciones, comerciales, industriales, de almacenamiento, vinculados al ocio o de cualquier otro tipo” además de un nuevo intento de concreción del indeterminado concepto **necesidad de emplazamiento en suelo rústico**, del que se dice “a causa de



requerimientos en materia de ubicación, superficie, accesos, ventilación u otras circunstancias especiales, o por su incompatibilidad con los usos urbanos”.

Continúa el artículo 24 estableciendo una serie de deberes genéricos en el suelo rústico que no difieren de lo generalmente establecido en otras legislaciones autonómicas: deber de conservación del suelo, respeto al régimen de cada tipo de suelo, prohibición de parcelaciones urbanísticas y de urbanización.

De mayor interés a los efectos que nos ocupan resulta el artículo 25, relativo a la autorización de los usos en suelo rústico, que contiene una necesaria adscripción del suelo rústico a alguna de las categorías de usos permitidos, en relación a los usos vinculados sólo sujeto a licencias, usos que requieren autorización de la Comunidad Autónoma y usos prohibidos.

En este sentido resultan ejemplificativos los supuestos desglosados por González-Varas<sup>207</sup> según el cual, *"por ejemplo, en el suelo rústico común, debido en el fondo a su carácter típico (por no existir una condición adicional de protección, a diferencia de otras categorías), se permitirán, junto a los usos permitidos de los artículos 59 y 57.a del Reglamento (usos agrícolas. etc.). las construcciones vinculadas a dichos usos. Y, siguiendo con este mismo ejemplo, en cambio en el suelo rústico con protección de infraestructuras (artículos 63 y 57.a del Reglamento) quedarán sujetas a autorización, previa a la municipal. este tipo de construcciones vinculadas a usos agrícolas, etc., al igual que en el suelo rústico de entorno urbano (artículos 60 y 57.a del Reglamento) pero a diferencia del suelo rústico con protección agropecuaria donde, nuevamente, dichos usos se consideran «permitidos». artículos 62 y 57.a)1. La razón de este régimen jurídico diferencial parte de la diferente naturaleza de los terrenos incluidos dentro de cada categoría de suelo rústico. De ahí la necesidad de matizar debidamente, y con especial precisión, los usos posibles, los prohibidos, y dentro de aquéllos los autorizables y los permitidos sin autorización aunque sean excepcionales. Los ejemplos podrían sucederse. Así, mientras que en suelo rústico común son autorizables actividades extractivas (por no ser del todo incompatibles con dicho suelo), en cambio en suelo rústico de entorno urbano dichas actividades están, sin más, prohibidas".*

Tenemos al menos que mencionar el complejo entramado de usos permitidos,

---

207 Retos del nuevo Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (y de la legislación urbanística autonómica en general). Revista de Urbanismo y Edificación. Nº 9. 2004. Página 66.

sujetos a autorización o prohibidos en función de la distinta categoría de suelo ante la que nos encontremos, suelo rústico común, de entorno urbano, de asentamiento tradicional, de asentamiento irregular, de actividades extractivas, con protección agropecuaria, de protección de infraestructuras, de protección cultural, natural o especial. El círculo se cierra dice Quintana López<sup>208</sup> *"por lo dispuesto en los artículos 26 a 29 de la Ley y, en su desarrollo, los artículos 59 a 64 del Reglamento, preceptos en los que se establece qué usos están permitidos, sometidos a autorización o prohibidos en cada categoría de suelo rústico, por lo que una vez que el instrumento de planeamiento correspondiente delimite en el suelo rústico algunas o todas las categorías en que esta clase de suelo es susceptible de ser dividido, será posible conocer con un alto grado de previsibilidad los usos excepcionales en suelo rústico que pueden ser llevados a cabo, pues para cada categoría de suelo rústico que sea delimitada por el planeamiento hay unos usos excepcionales que están permitidos, otros pueden ser autorizados y otros están directamente permitidos, lo que por sí mismo constituye un mínimo de protección al que se pueden añadir otros niveles de protección impuestos por la legislación sectorial o los instrumentos de ordenación territorial"*.

La existencia de esta diversidad de categorías en el suelo rústico y el distinto régimen jurídico asignado a cada una de ellas complica no siempre necesariamente la regulación del suelo no urbanizable en Castilla y León como más tarde se apuntará respecto a la zonificación establecida en Valencia.

Esto viene a significar que una vez clasificado el suelo como rústico, es necesario a su vez asignarlo a alguna de las categorías prevista para adaptarse a las características del territorio. Puede ocurrir que un terreno por sus características pueda encuadrarse en varias subclases y en este caso el régimen jurídico se aplicará de forma complementaria. Se plantean Caro-Patón Carmona y Marinero Peral<sup>209</sup> cuál es el papel del suelo rústico común. *"La respuesta dicen la da el grado de protección, muy alto en las categorías de suelo rústico con protección natural y cultural, moderado en las de protección agropecuaria, de infraestructuras y de entorno urbano, y compatible con numerosas actividades humanas en el suelo rústico común. ¿A qué viene esta compleja gradación? Aquí la respuesta la da el territorio, que muestra una casi infinita variedad de*

---

208 Manual Básico de Derecho Urbanístico de Castilla Y León. Tirant lo Blanch. Valencia 2005. Página 57.

209 Derecho Urbanístico de Castilla Y León. Iustel. Madrid, 2007. Página 88

*situaciones y por tanto admite una gran variedad de usos humanos, sin perjuicio de que una norma simplifique la realidad a efectos de su correcta gestión. Así serán deseables varios regímenes de uso del suelo rústico: desde la total exclusión de los usos humanos, hasta la amplia compatibilidad que se permite en suelo rústico común es decir, en los terrenos con valores a proteger, pero con tolerancia a la acción humana. En medio quedarán regímenes que admitirán determinados usos (compatibles) y excluirán otros (prohibidas). Es más, el legislador no agota esta pormenorización, sino que corresponde al planificador llevarla hasta sus últimas consecuencias, pudiendo detallar el régimen adecuado para cada predio".*

También por vez primera se produce la regulación del régimen de autorización de actuaciones en suelo rústico en la sección relativa a licencias urbanísticas, Título IV, Intervención de usos del suelo, Capítulo I, Licencias Urbanísticas. Así lo reconoce Quintana López<sup>210</sup>, *"la solicitud de autorización de uso excepcional se realiza, pese a tener identidad, en el marco del procedimiento para el otorgamiento de licencias urbanísticas"*. Será el artículo 306 el que estudie objeto y competencia y el artículo 307 el que se ocupe del procedimiento.

Por último, el artículo 308 regula las condiciones de implantación, mediante las cuales se considera acreditado el interés público atendiendo al carácter aislado de las construcciones, mantenimiento de la naturaleza rústica de los terrenos y asegurando su compatibilidad con los valores protegidos por la legislación sectorial, resolviendo la dotación de servicios, funcionalidad de infraestructuras existentes e incluso, cuando se justifique la imposibilidad o inconveniencia de conectarse a las redes municipales, disponiendo de depuradoras o fosas sépticas individuales, licencia urbanística y vinculación registral. Es de destacar la confusión existente en torno al **carácter aislado** de las edificaciones al que nos referiremos en profundidad al estudiar el concepto de núcleo de población. Apréciase como el artículo 25 se había referido ya con carácter genérico a la necesidad de aislamiento de las construcciones en general y como ahora, este apartado d) de este artículo 308 incide entre sus condiciones en que cuando se trate de viviendas unifamiliares aisladas debe acreditarse que no existe riesgo de formar un nuevo núcleo de población, qué hay de la previsión genérica antes apuntada, por qué se vuelve a insistir en esta sede en el carácter aislado, no parece tener sentido esta

---

210 Manual Básico de Derecho Urbanístico de Castilla Y León. Tirant lo Blanch. Valencia 2005. Página 120.

duplicidad más que por la confusión que se viene arrastrando en esta materia y que se desglosará en el apartado correspondiente.

Especialidades destacadas derivadas de este régimen reglamentario<sup>211</sup> para el procedimiento de autorización de usos excepcionales. En primer lugar, la competencia, también por vez primera encontramos que la competencia para autorización en suelo no urbanizable se hace depender no del objeto de la actuación, de la categoría, clase, tipología, del uso que en definitiva se pretende, sino sólo de la población del municipio en el que efectivamente se implanta *“Al Ayuntamiento, en los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana adaptado a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y a la Comisión Territorial de Urbanismo, en el resto de los Municipios”*. El artículo 138 de la Ley se ocupa de la definición de la Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo estableciendo en su apartado a) como primera competencia, la autorización de *“usos excepcionales en suelo rústico”*.

Se desglosan en este último precepto las condiciones específicas de vinculación de uso con unas condiciones mucho menos rigurosas que otras legislaciones como la andaluza o la valenciana andaluz en donde se limita temporalmente la actuación y se concretan las consecuencias mediante la restauración e incluso, las de su incumplimiento, sin perjuicio además de ausencia de canon ni de garantías. De tal forma que, se establecen ciertas cautelas pero de insuficientes en orden a garantizar esa vinculación pues no existe control alguno posterior que obligue a la revisión de ese expediente.

### **2.2.9. CATALUÑA**

La Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de la que trae causa el Texto Refundido ahora en vigor contemplaba en su Exposición de Motivos que *“La utilización del suelo no urbanizable ha de ser la adecuada a su naturaleza rústica, bajo las limitaciones del régimen de protección especial, si procede, y de las medidas establecidas por los planes directores y el planeamiento territorial, el cual contiene el catálogo del*

---

211 Fernández de Gatta Sánchez, Dionisio. El régimen del suelo en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Revista de Urbanismo y Edificación nº 11. Año 2005. Páginas 68 y ss.

*suelo no urbanizable. Por esta razón, la Ley sólo admite nuevas viviendas en el suelo no urbanizable si éstas están vinculadas a una explotación agrícola, ganadera, forestal o rústica. El planeamiento debe establecer los umbrales a partir de los cuales los proyectos de explotación rústica han de someterse a un procedimiento específico, compartido entre el Ayuntamiento y la Comisión Territorial de Urbanismo competente.*

*Este procedimiento es también aplicable en las actuaciones de interés público que deban ubicarse en el medio rural, en cualquier actuación en los casos en que existan restos arqueológicos de interés declarado o acuíferos clasificados, en que se trate de apertura de nuevas vías o accesos, en que la explotación incorpore el uso de vivienda o el alojamiento de temporeros y en el caso de autorización de estaciones de suministro de carburantes u otros servicios de carretera”.*

Por su parte, la Exposición de Motivos de la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la anterior, “para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local”, a su vez introdujo modificaciones que redefinen “en positivo el concepto de suelo no urbanizable poniendo el énfasis en los valores de los terrenos como motivadores de esta clasificación y especificando la posibilidad de determinar los terrenos excluidos del desarrollo urbano atendiendo a criterios objetivos establecidos por el planeamiento territorial o urbanístico, de acuerdo con la última doctrina del Tribunal Constitucional.

*Entre las razones que permiten reconstruir o rehabilitar las masías y casas rurales, se incluyen las medioambientales y las sociales, siempre con la condición de la preexistencia de la edificación. Por lo que respecta a los usos de posible implantación en estas edificaciones, se incluye el hotelero, con la única pretensión de posibilitar la recuperación de masías o casas rurales en suelo no urbanizable dignas de protección que, por la entidad de la superficie edificada preexistente, sean susceptibles de ser destinadas a un establecimiento turístico de mayor entidad que el establecimiento que la legislación sectorial determina como de turismo rural. Sin embargo, en todos los casos el uso hotelero excluye la modalidad de hotel apartamento, debe estar previsto específicamente en el catálogo de masías y casas rurales del municipio y debe ajustarse al límite del número de plazas que éste establezca.*

*La modificación introduce también varias especificaciones para asegurar las debidas implantación e integración de las edificaciones en el territorio y aclara el*

*procedimiento de tramitación de los proyectos de actividades y construcciones directamente vinculadas a la explotación de recursos naturales. Con el mismo objetivo, la disposición transitoria primera establece en qué condiciones se pueden autorizar actuaciones de rehabilitación de masías y casas rurales en defecto de catálogo y actuaciones de ampliación de edificaciones existentes legalmente implantadas”.*

Con posterioridad se dictaría el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo que ha estado vigente hasta el año 2010.

*"El régimen jurídico del suelo no urbanizable que resultaba de aplicación en Cataluña hasta esa fecha (Decretlegislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pelquals'aprova la refosadeltexdeslegalsvigents a Catalunya en matèria urbanística) coincidía esencialmente con el establecido en su momento por el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 y sus Reglamentos de desarrollo de 1978. Situación que deriva del hecho de que el legislador catalán no considerara oportuno hasta la fecha dictar una regulación propia y específica de esta materia"<sup>212</sup>.*

Necesario es atender también a las especialidades físicas de cada región y en concreto, Cataluña, es una Comunidad muy diversa desde el punto de vista físico, puesto que junto a amplias zonas de fuerte presencia urbana (el Área Metropolitana de Barcelona y el litoral mediterráneo) goza de una profusión de espacios rurales caracterizados por la presencia de edificaciones tradicionales (masías) en suelos potencialmente clasificables u hoy clasificados como no urbanizables.

*"Junto a esa diversidad y amplio territorio (de los Pirineos al Ebro y de Aragón al Mediterráneo) debemos destacar la existencia de normas de protección directa sobre el*

---

212PemánGavín, Juan. El Nuevo Derecho Urbanístico. Estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña. Cedecs Editorial. Barcelona, 1999. Página 229.

En este sentido establecía el artículo 127 del Texto Refundido que , “Mentre no s'aprovin Programes d'Actuació Urbanística, el terrenys classificats com a sòl urbanitzable no programat estaràn subjectes a les següents limitacions, a més de les que resultin aplicables en virtut d'altres lleis:

- a. Hauran de respectar-se les incompatibilitats d'usos assenyalats en el Pla General.
- b. No es podràn realitzar altres construccions que les destinades a explotacions agrícoles que tinguin relació amb la naturalesa i destinació de la finca i s'ajustin si s'escau als plans o normes del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, com també les construccions i instal·lacions vinculades a l'execució, entreteniment i servei de les obres públiques. No obstant això, podràn autoritzar-se, seguint el procediment previst a l'article 68 d'aquesta Llei, edificacions i instal·lacions d'utilitat pública o interès social que hagin de emplaçar-se en el medi rural, com també edificis aïllats destinats a vivenda familiar on no existeixi la possibilitat de formació d'un nucli de població. En aquest supòsit, en el moment de l'autorització, es tindran en consideració els efectes sobre el medi i les explotacions rurals i forestals”.

*suelo con carácter sectorial y que vinculan al planeamiento urbanístico conforme las determinaciones de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial, entre las que debemos resaltar por su intensidad las de protección ambiental, puesto que en el territorio catalán conviven un parque nacional (Aigüestortes i Estany de SantMaurici) con diversos parques naturales declarados por la Generalitat (Aigüamolls del Ampurdán, Delta del Ebro, Garraf, etc.). Todas esas situaciones van a condicionar, tanto la producción legislativa del parlament en la materia que nos ocupa, como los planeamientos territoriales a la hora de determinar niveles de protección arqueológico (Ampurias), medioambiental, paisajístico, etc., que excluyen terrenos del proceso urbanizador<sup>213</sup>.*

La normativa urbanística vigente en Cataluña viene contemplada en el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo. El artículo 47 se ocupa del régimen jurídico del suelo no urbanizable y establece un uso genérico conforme a la naturaleza rústica del terreno, especiales requisitos tendentes a evitar posibles fraudes para la reconstrucción y rehabilitación de masías y casas rurales, que deben ser inscritas en un catálogo, y la posibilidad de llevar a cabo actuaciones específicas para destinarlo a las actividades o los equipamientos de interés público que se tengan que emplazar en el medio rural, concretando qué actividades se consideran de interés público que se reducen a las de carácter deportivo, cultural, de educación en el tiempo libre y recreo, los equipamientos y servicios comunitarios, las infraestructuras de accesibilidad y las instalaciones y obras necesarias para los servicios técnicos, pasando a describir por último las edificaciones vinculadas.

Como premisa podemos concluir ya un evidente progreso del carácter restrictivo de los usos en suelo no urbanizable. Si el Texto Refundido del 90 preveía genéricamente los usos de utilidad pública e interés social así como la vivienda unifamiliar aislada, la normativa de nueva generación concreta este interés social reduciéndolo a actividades o equipamientos de interés público que a su vez se interpretan en su mínima expresión. Asimismo se excluye el uso residencial no vinculado. Se reconocen en parte las reflexiones que para una posible legislación catalana sobre suelo no urbanizable hiciera

---

213 García Rubio, Fernando. Régimen del suelo no urbanizable en la Ley catalana de urbanismo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 205. Año 2003. Página 105.

Pemán<sup>214</sup>.

Sin embargo la doctrina es crítica con el amplio margen de discrecionalidad de la Comisión Territorial de Urbanismo a la hora de proceder a la aprobación o no del proyecto de actuación especial que aunque más reducido ahora que en el Texto Refundido del 90 sigue existiendo<sup>215</sup>.

Respecto a las infraestructuras para dotaciones plantea Trayter<sup>216</sup> una interesante cuestión. *"El TSJC había considerado que la instalación en suelo no urbanizable de centrales térmicas, vertederos o parques eólicos forman parte del concepto de sistema general, son sistemas generales (artículo 34 TRLUC) pues vertebran y organizan la estructura general y orgánica del territorio. Esta función compete en exclusiva a los Planes de Ordenación urbanística municipal por lo que resultaba ilegal redirigir estos supuestos a la necesidad de obtener autorizaciones o licencias en suelo no urbanizable. Tampoco se podía dejar en manos de un simple Plan Especial sin cobertura ni previsión específica del planeamiento general, sería hurtar el debate del emplazamiento de estos sistemas y residenciarlo en la mera voluntad del solicitante de la licencia. Estos elementos sustanciales y determinantes del desarrollo urbano deben estar previstos en el Plan General de Ordenación Urbanística Municipal (STC de 12 de*

---

214 PemánGavín, Juan. El Nuevo Derecho Urbanístico. Estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña. Cedecs Editorial. Barcelona, 1999. Página 265. En concreto PemánGavín consideraba que había una serie de edificaciones cuya ubicación en el suelo no urbanizable resultaba incuestionable por estar vinculadas al propio destino de esta clase de suelo, y así debía reconocerse de modo expreso. Son todas las construcciones instrumentales respecto a la producción agropecuaria, agrícola, ganadera, forestal y en general, respecto a la utilización de los diversos recursos naturales (el agua, los yacimientos mineros, la fauna, el aire o el sol), tanto con fines productivos o de explotación de los mismos (Piscifactorías, aprovechamientos hidroeléctricos, explotaciones mineras, parques eólicos...) como de otra índole (recreativos, culturales, educativos, conservativos del propio recurso...) Actividades todas ellas que por su propia naturaleza están avocadas a desarrollarse en el espacio abierto, en el "campo" y no en un entorno urbano. Se inclinaba al respecto por una cláusula legal que contuviera una lista amplia y abierta de todas estas construcciones, sin perjuicio de que deban salvarse expresamente las restricciones derivadas de la legislación sectorial aplicable por razón de la materia y los condicionamientos resultantes de los concretos instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico vigentes en cada lugar. Dada la forzosidad del emplazamiento de estas construcciones en el medio rural, vinculado a la propia naturaleza de las cosas, las mismas estarían sometidas desde el punto de vista urbanístico tan sólo a licencia municipal de obras, y ello, obviamente con independencia de otras intervenciones administrativas exigibles en cada caso concreto de acuerdo con la legislación específica aplicable. Se produciría con ello el reconocimiento legal de un iusaedificandi en el suelo no urbanizable, que no sería otro que el vinculado a los usos y destinos propios del mismo, esto es vinculados a las funciones positivas que cumple esta clase de suelo.

215 García Rubio, Fernando. Régimen del suelo no urbanizable en la Ley catalana de urbanismo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 205. Año 2003. Página 133.

- PemánGavín, Juan. El Nuevo Derecho Urbanístico. Estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña. Cedecs Editorial. Barcelona, 1999. Página 267.

216 Trayter, Joan Manuel. Derecho Urbanístico de Cataluña. Atelier libros jurídicos. Barcelona, 2012. Página 184 y ss.



*noviembre de 2008, nº 898. Parque Eólico Vallbona de les Monges). Sin embargo, el legislador ha modificado los preceptos de la norma en los que se basaba la jurisprudencia para declarar la ilegalidad de esas actuaciones. En la actualidad y por mor de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, se han modificado los artículos 57.2 y 67 del Texto Refundido con la exclusiva finalidad de convertir en papel mojado esa inteligente y progresiva jurisprudencia, evitando la necesidad que esas previsiones, que constituyen sistemas generales en suelo no urbanizable, deban estar previstas en el POUM. Esa operación ha sido elevada al extremo con la reforma del año 2012, previendo unos denominados Planes especiales urbanísticos autónomos (artículo 68) para implantar infraestructuras no previstas ni en el planeamiento territorial ni en el general, alterando así la necesaria coherencia del sistema de planeamiento urbanístico. Sin embargo, el TS (Sentencia de 27 de julio de 2011. Aranzadi 6881) sigue interpretando restrictivamente la concesión de autorizaciones en suelo no urbanizable, exigiendo una motivación reforzada".*

El procedimiento de aprobación, se encuentra regulado en los artículos 48 y siguientes que contemplan un tradicional procedimiento bifásico con aprobación previa por parte del Ayuntamiento y aprobación definitiva por parte de la Comisión Territorial de Urbanismo. Lo más destacado de este procedimiento es el singular detalle con el que se regulan los informes sectoriales además del requerimiento expreso de un estudio de impacto paisajístico, estudio arqueológico e informe del Departamento en materia de cultura, un informe del Departamento competente en materia de agricultura si no está comprendido en un plan sectorial agrario, un informe de la administración hidráulica en su caso, e incluso un informe del Instituto Geológico de Cataluña en determinados supuestos, además de otros informes que exija la legislación sectorial.

Se contempla además expresamente la posibilidad de eximir por vía reglamentaria esta tramitación cuando se trate de obras de escasa entidad o en función de la superficie de suelo afectada por la actuación, requiriendo el informe previo favorable de la Comisión Territorial de Urbanismo que corresponda.

En cuanto al procedimiento para la aprobación de determinados proyectos de nuevas actividades y construcciones en suelo no urbanizable también se aplicarán las mismas determinaciones del artículo 48, cautelas destinadas todas ellas a evitar el fraude en las actividades vinculadas.

El artículo 50, en el mismo sentido respecto a la reconstrucción o rehabilitación de determinadas construcciones en suelo no urbanizable debiendo advertirse el requerimiento expreso de pronunciamiento mediante informe del departamento competente en materia de agricultura y ganadería sobre la incidencia del proyecto tramitado en relación con el funcionamiento de las explotaciones existentes y sobre las eventuales medidas que deben incluirse en el proyecto tramitado para compatibilizarlo con estas explotaciones. Este régimen es complementado en el Reglamento que a continuación estudiaremos en sus artículos 50 y 55, condicionando el primero la eficacia de la licencia urbanística a *“A la acreditación de que las condiciones a que se refiere el apartado anterior han sido objeto de anotación en el Registro de la propiedad. La práctica de la nota marginal se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido por la normativa reguladora de la inscripción en el Registro de la propiedad de actos de naturaleza urbanística”*.

La regulación del régimen jurídico del suelo no urbanizable se completa con el Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo que contempla, en el Capítulo V, Sección 1ª, del Título III, el Régimen de Uso del suelo no urbanizable, describiendo pormenorizadamente los usos permitidos en aras del principio de seguridad jurídica. No obstante, se mantiene aquí el concepto de *“actuaciones específicas para destinarlo a las actividades o los equipamientos de interés público”* y la concreta figura del Proyecto de Actuación. A destacar también de esta regulación el contenido de este Proyecto de Actuación que supone una mayor garantía para la sostenibilidad ambiental por la integración de diversos estudios sectoriales<sup>217</sup> a los que ya nos hemos referido, documentación ésta que inexplicablemente falta en la tramitación de las declaraciones de utilidad pública en otras Comunidades Autónomas. El suelo no urbanizable tiene altas implicaciones medioambientales y se encuentra

---

217 *“a) Una justificación específica de la finalidad del proyecto y de la compatibilidad de la actuación con el planeamiento urbanístico y sectorial.*

*b) Un estudio de impacto paisajístico.*

*c) Un estudio arqueológico y un informe del Departamento competente en materia de cultura, si la actuación afecta restos arqueológicos de interés declarado.*

*d) Un informe del Departamento competente en materia de agricultura si no es comprendido en un plan sectorial agrario.*

*e) Un informe de la administración hidráulica, si la actuación afecta acuíferos clasificados, zonas vulnerables o zonas sensibles declaradas de conformidad con la legislación vigente.*

*f) Un informe del Instituto Geológico de Cataluña, si la actuación afecta yacimientos paleontológicos o puntos geológicos de interés.*

*g) Los otros informes que exija la legislación sectorial.”*

afectado por la más variada legislación sectorial. Dentro de toda lógica, la autorización de instalaciones en su ámbito debe necesitar pronunciamiento de todas las Administraciones implicadas a través de los preceptivos informes sectoriales. Cuestión ésta que será más tarde abordada.

El reglamento al describir los usos vinculados no se refiere a diferencia de otras Comunidades Autónomas a la actividad comercial vinculada a esos usos, simplemente al almacenamiento, envasado... (Artículo 48):

Pero la legislación catalana realiza un tratamiento innovador de la materia por diversos motivos. No sólo como ha quedado antes expuesto porque se recoge este amplio catálogo de informes sectoriales tendentes a garantizar al máximo la preservación del suelo no urbanizable sino que además parte de una premisa ideológica que trasluce el régimen jurídico posterior: el suelo no urbanizable tiene un destino agrícola, ganadero, forestal y por ello, cualquier actuación de rehabilitación que pueda quebrar este uso primario, debe ser rechazada, y de ahí también la necesidad de intervención de todas las Administraciones Públicas implicadas en la materia.

Como ya veníamos observando desde la legislación del 56 y ahora nítidamente en esta legislación catalana, los conceptos de Proyecto de Actuación y de Plan Especial se entrelazan y de ahí que la legislación catalana se refiera a que ante la inexistencia del segundo, deba redactarse el primero, encontrando un claro matiz diferenciador de ambos documentos. El Plan Especial que abarcaría el todo, una mayor afección al sector de suelo no urbanizable objeto de la actuación, un Proyecto de Actuación que supondría una afección a la parte, una concreta actuación urbanística de las permitidas en esta clase de suelo. A diferencia de la legislación andaluza, la redacción del Plan Especial, además de ser necesaria en determinados supuestos, como también sucede en Andalucía, pasa a ser una opción para el interesado, que ha de optar entre promover la aprobación de un Plan Especial o la aprobación del Proyecto correspondiente.

De otro lado, las actuaciones de interés público están tasadas en la ley y así, como sucede en otras normas autonómicas, no cabe vacío interpretativo ni margen de discrecionalidad alguna, salvaguardando así el ansiado principio de seguridad jurídica.

Además, la construcción de viviendas no está permitida con carácter general, sólo en determinados supuestos también estrictamente tasados: reconstrucción y

rehabilitación de masías y casas rurales incluidas en el catálogo, vivienda familiar o alojamiento de personas temporeras.

Y un artículo el 47.7, que enlaza perfectamente con el sentido desde aquí proferido respecto a la interpretación de la legislación estatal, Texto Refundido 2/2008 y los deberes del propietario de suelo no urbanizable.

A diferencia de la legislación andaluza, no existe obligación de pago de canon o prestación compensatoria alguna, sí prevé el reglamento la posible temporalidad de las actuaciones y la inscripción registral pero como mera posibilidad, lo que deja bastante que desear en orden a la seguridad jurídica, se recoge eso sí la necesaria prestación de garantía (Artículo 59.3 y 4 Reglamento) debiendo no obstante haberse regulado la necesaria vinculación para el mantenimiento o preservación del derecho adquirido sin la cual la edificación pierde sentido suponiendo una degradación innecesaria del suelo no urbanizable. Pero también hemos de mencionar por contra que los usos permitidos en suelo no urbanizable en Cataluña están tan restringidos que difícilmente puede llegar a hablarse de la existencia de un uso extraordinario que es el que realmente origina el canon o la necesaria temporalidad de la actuación, lo que mitiga bastante este defectuoso régimen jurídico.

En este completo régimen jurídico, sin perjuicio del déficit respecto a la vinculación denunciado Font Monclús<sup>218</sup> parte de una serie de principios generales, pero uno de ellos por encima de todos, el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. *"El principio de desarrollo urbanístico sostenible, definido como la utilización racional del territorio, comporta aunar la necesidad de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, con una finalidad básica: la de garantizar la calidad de vida no sólo de las generaciones presentes, sino también de las futuras. Ello comporta continúa, una utilización del suelo atendiendo a su naturaleza de recurso natural no renovable, a través de un modelo del suelo que favorezca la compactación urbana, fomente la movilidad sostenible, favorezca la preservación y mejora de sistemas de vida tradicionales, favorezca la preservación y consolidación de la identidad del territorio y consolide un modelo de territorio globalmente eficiente. Pero al mismo tiempo teniendo en cuenta la*

---

218Derecho Urbanístico de Cataluña. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. El Consultor, 2009. Páginas 64 y siguientes.

*satisfacción de las necesidades sociales. En el fondo se entrevé una clara intención de protección del medio ante la incesante presión del crecimiento urbanístico. Las actuaciones permitidas en suelo no urbanizable lo son con un criterio excluyente y cerrado, con una interpretación totalmente restrictiva, y acreditado siempre su compatibilidad con el entorno, por razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos ambientales o culturales y con las respectivas prevenciones de riesgos".*

Por último, cabe mencionar que no se exige tramitación de Proyecto de Actuación o Plan Especial sino sólo licencia urbanística para las actividades de reconstrucción y rehabilitación de masías y casas rurales y otras actuaciones en construcciones existentes pero sí para las nuevas construcciones de vivienda familiar o alojamiento de temporeros directamente vinculados a actividades agrícolas, ganaderas, de explotación de recursos naturales [...] cuestión que como veremos, tampoco se comparte.

Se reitera la necesidad de preservación en todo caso de los suelos protegidos y se elude acertadamente cualquier referencia al concepto de formación de núcleos de población o nuevos asentamientos.

## **2.2.10. COMUNIDAD DE EXTREMADURA**

El régimen urbanístico del suelo en Extremadura viene regulado en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura<sup>219</sup>, modificada por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, que altera el régimen jurídico del suelo no urbanizable en varios aspectos<sup>220</sup> y que vuelto a ser revisada recientemente en mediante Ley 10/2015, de 8 de abril. La Exposición de Motivos<sup>221</sup> de la ley extremeña

---

<sup>219</sup> Esta Ley ha sido sometida a juicio de constitucionalidad en varios de sus preceptos mediante Sentencia del Tribunal Constitucional nº 148/2012 de 5 de julio declarando nulos los incisos "indemnizaciones sustitutorias" y "del agente urbanizador o de los titulares de otros derechos" del artículo 43.4, así como los artículos 44 g) , y 149.2 salvo en su inciso primero.

Declara conformes a la Constitución los artículos 44 a), 43.4 y 116.3 siempre que se interpreten tal y como se ha indicado en los fundamentos jurídicos 6,14 y 16 de la Sentencia, y los artículos 140.2 y 149.2 en su inciso primero siempre que se interpreten e los términos señalados en el fundamento jurídico 10.

<sup>220</sup> Artículos 18.1, 18.2.2, 18.4.a), 23 h), 26.1.1.c), 26.2 y 27.1.4. Corchero Pérez, Miguel y Gaspar Nieto, Francisco Javier. . El derecho urbanístico de Extremadura. Antecedentes y situación actual. Las recientes reformas: la Ley 9/2010, de 18 de octubre, la Ley 12/2010, de 16 de noviembre y la Ley 9/2011, de 29 de marzo. Revista de urbanismo y edificación, nº 23. Año 2011. Página 37.

<sup>221</sup> "Por último, la Ley asume una concepción positiva del suelo no urbanizable, superando su tradicional

enmarca perfectamente el contexto en el que la norma se redacta y la finalidad pretendida, aludiendo necesariamente a una concepción positiva del suelo no urbanizable<sup>222</sup>, tradicional en las Leyes autonómicas dictadas bajo la vigencia de la Ley 6/98, estatal, distinguiendo entre el aprovechamiento vinculado y un aprovechamiento urbanístico para el que se requiere específica calificación con carácter previo, desglosando el catálogo de actuaciones posibles, otorgada eso sí con carácter temporal para evitar que se convierta en “una suerte de reclasificación puntual de suelo” y con la expresa previsión de un procedimiento concursal que permita decidir sobre la localización de aprovechamientos análogos.

Además hay que citar por su incidencia en la materia objeto de estudio, los Decretos 44/2007, de 20 de marzo, de Ordenación del Uso extensivo de suelos no urbanizables para actividades turísticas y fomento de actuaciones para la atención de personas mayores en ciudades mixtas, declarado nulo por STSJ de Extremadura de 27 de

---

*consideración como puramente residual y no merecedor, por tanto, de una ordenación. En consecuencia, el estatuto dominical de este suelo ya no puede limitarse a meras prohibiciones de actuación, sino que debe implicar obligaciones positivas y activas tendentes a la conservación del suelo y de sus valores específicos relevantes, como son la dehesa o la agricultura de montaña, en condiciones adecuadas y sobre explícitas bases de sostenibilidad territorial.*

*En este sentido, el régimen urbanístico de esta clase de suelo (cuando no se sujete a especial protección) se articula en dos planos: el que integra las facultades de usar el terreno conforme a su destino primario y natural, y el que incorpora ya la posibilidad de la realización de obras o la implantación de usos que suponen un específico aprovechamiento urbanístico, acordes en todo caso con el carácter del suelo no urbanizable. A este último efecto, la Ley requiere una decisión expresa de atribución positiva al suelo concreto del pertinente aprovechamiento, es decir, su específica calificación con carácter previo a la autorización de las obras o los usos correspondientes mediante licencia. Para ello, la Ley realiza un esfuerzo analítico que define la tipología de actuaciones posibles y las condiciones que deben cumplir para su autorización.*

*Para evitar que la atribución del aprovechamiento concreto pueda llegar a convertirse en una suerte de reclasificación puntual de suelo, la calificación y, por tanto, la atribución de aprovechamiento se realiza en principio por tiempo determinado, es decir, sujeta a plazo (prorrogable) y sometida a un canon compensatorio del aprovechamiento que, de esta forma, obtiene el propietario del suelo no urbanizable.*

*Por último, para actividades productivas o terciarias que por sus características puedan condicionar la localización de otras análogas, la Ley prevé un procedimiento concursal que permita que las decisiones sobre la localización de aprovechamientos y sus elementos definitorios se produzcan con objetividad y transparencia”.*

<sup>222</sup> Soriano García, José Eugenio. Introducción general, la Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura apuntes de derecho comparado. Idea general de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo. Revista de urbanismo y edificación. Nº 9. Año 2004. Página 91. “El suelo no urbanizable pretende ser objeto de un tratamiento que supere su carácter meramente residual y negativo. Se pretende que la ordenación del territorio se solape propiamente con el urbanismo, logrando que todo el territorio sea objeto de una consideración positiva. [...] Las actuaciones positivas inevitablemente implican la aceptación de usos y la realización de obras, las cuales tienen asimismo que aceptarse por los poderes públicos pero siempre cum grano salis, esto es, como excepción, con carácter reversible cuando la actuación lo permita, aplicando siempre el principio de menor lesión y menor intervención, en fin logrando evitar que el suelo no urbanizable acabe siendo un parque urbano o un jardín”.

febrero de 2009, por falta de habilitación reglamentaria y el Decreto 178/2010, de 13 de agosto, por el que se adoptan medidas para agilizar los procedimientos de calificación urbanística sobre suelo no urbanizable, con el fin de dotar a los expedientes de una mayor agilidad en su tramitación, evitando duplicidad de trámites en expedientes sujetos a evaluación de impacto ambiental.<sup>223</sup> Por último la Ley ha sido modificada por Ley 9/2011 de 29 de marzo, permitiendo entre otras cosas, reclasificar suelo no urbanizable de especial protección a suelo urbanizable a los efectos de lograr su transformación.

La Sección 2ª, Capítulo II del Título I contiene el régimen del suelo no urbanizable extremeño, artículo 18: Desglose de usos vinculados, con expresa exclusión de las viviendas y siempre que la ordenación territorial o urbanística no lo prohíba, usos en edificación no vinculados previa calificación urbanística y previo pago de un canon, que se eleva al 2%<sup>224</sup>. Especifica mención al mantenimiento del carácter rural del suelo mediante la preservación de formación de núcleos de población, concepto indeterminado que es definido sin dejar de serlo.

Nos detendremos en este aspecto, antes de la modificación efectuado en 2015, la definición del concepto nos resultó de interés porque suponía un respaldo a la tesis que venimos sosteniendo respecto a la innecesariedad de este concepto en los supuestos de declaración de utilidad pública e interés social, así, se aludía al carácter residencial en primera instancia *“la existencia de más de tres edificaciones con destino residencial” para añadir “o a la demanda potencial de los servicios o infraestructuras colectivas innecesarias para la actividad de explotación rústica o de carácter*

---

<sup>223</sup>Corchero Pérez, Miguel y Gaspar Nieto, Francisco Javier. El derecho urbanístico de Extremadura. Antecedentes y situación actual. Las recientes reformas: la Ley 9/2010, de 18 de octubre, la Ley 12/2010, de 16 de noviembre y la Ley 9/2011, de 29 de marzo. Revista de urbanismo y edificación, nº 23. Año 2011. Páginas 32 a 34. “En otros casos se posibilita el otorgamiento condicionado de la calificación con base al principio de proporcionalidad y con una doble finalidad: en primer lugar, evitando limitaciones al ejercicio de derechos que se encuentran pendientes de otra trámite administrativo, y en segundo lugar, mediante la incorporación de las exigencias del ordenamiento urbanístico cuando la acomodación de la petición a la legalidad aplicable resulta posible con facilidad y sin necesidad de alterar sustancialmente el proyecto original”.

<sup>224</sup> Artículo 27.2: *“En el caso de establecimientos o actividades destinados a industria agroalimentaria, agricultura y ganadería ecológica, turismo rural o energías renovables y los procesos productivos industriales justificados en razones de interés general, así como en la rehabilitación de edificaciones y construcciones que no tengan destino a vivienda, los municipios podrán establecer, mediante las correspondientes ordenanzas municipales, bonificaciones de la cuantía del canon urbanístico de hasta el 50 por ciento de su importe y su pago fraccionado por periodos regulares de tiempo. En cualquier caso, el canon debe quedar plenamente satisfecho en el plazo de 5 años desde la fecha de la resolución que otorga la calificación urbanística.*

*específicamente urbano*". Y esta distinción parecía acertada en la medida que, como veníamos defendiendo, la existencia de edificaciones residenciales irregulares no debiera impedir una instalación propia del suelo no urbanizable. Sin embargo, la redacción dada al artículo 17 por la modificación legislativa de 2015 añade: "[...] *Ni la existencia de más de tres edificaciones con destino industrial o terciario en unidades rústicas aptas para la edificación colindantes*", por lo que nuestra apreciación inicial, queda ahora sin efecto, concluyéndose en consecuencia que para la legislación extremeña este concepto sigue siendo protagonista para el uso residencial así como para otros usos.

Queda patente la posibilidad de otorgar un uso extraordinario al suelo no urbanizable, en este caso mediante el pago de un canon del 2% del presupuesto de inversión<sup>225</sup>, con carácter transitorio y mediante la figura de la "calificación urbanística", similar a la de las legislaciones madrileña y castellano manchega.

Si seguimos avanzando encontramos en el artículo 19 la regulación del contenido, alcance y requisitos de los usos y las actividades y construcciones permisibles o autorizables en suelo no urbanizable que incluyen construcciones auxiliares, servicios que demanden (incluidos depuradoras, o en todo caso, fosas sépticas individuales) y resto de requisitos contenidos en los instrumentos de ordenación, incluidos los estudios de impacto territorial que se exijan.

Un superfluo artículo 20 contiene las condiciones de realización de los actos de aprovechamiento legitimados por la correspondiente calificación urbanística con estricta sujeción a la legislación sectorial y al resto de condiciones o requisitos establecidos por ley o planeamiento. Específica previsión de la formalización e inscripción registral de los deberes y cargas urbanísticas.

El artículo 23 recoge la "Calificación urbanística del suelo no urbanizable común". Construcciones no vinculadas directamente a la explotación de la finca pero de naturaleza agrícola, forestal o ganadera, cinegética o al servicio de la gestión medioambiental o análoga, extracción o explotación de recursos y primera transformación de materias primas, depósito de materiales, residuos, almacenamiento y estacionamiento, mejora de infraestructuras o servicios públicos, incluidas estaciones de carburantes, áreas de servicio, equipamientos colectivos y establecimiento de carácter

---

<sup>225</sup> Artículo 27.



industrial o terciario, para cuyo emplazamiento no exista otro suelo idóneo y que deban emplazarse en consecuencia en el medio rural, la vivienda familiar aislada e instalaciones para la obtención de energía.

El carácter siempre positivo del sistema de lista tasada así como la inexistencia de los conceptos jurídicos indeterminados “utilidad pública e interés social” contrasta con la permisibilidad manifiesta del siempre repudiado uso residencial en suelo no urbanizable.

*"En el apartado f)<sup>226</sup> tienen encaje buena parte de las clásicas construcciones de utilidad pública e interés social que habían de emplazarse en el medio rural, a las que se refería la legislación estatal anteriormente aplicable en esta Comunidad. Desde luego, a través de él, podrán autorizarse, por ejemplo, instalaciones vinculadas a actividades recreativas como los campings, o a instalaciones deportivas como los campos de golf".*

También contiene la legislación extremeña el ya tradicional artículo o mención destinada a la especial consideración del suelo urbanizable protegido<sup>227</sup>. En este sentido puede afirmarse que los propietarios de suelo no urbanizable de especial protección poseen los mismos derechos y limitaciones que los propietarios de suelo no urbanizable común con una serie de salvedades, las derivadas de la necesaria compatibilidad con el régimen de protección al que estén sujetos<sup>228</sup>.

Novedad destacada de este régimen jurídico, recogida por otras Comunidades Autónomas como la castellano-manchega, el concurso sobre localización y características para la legitimación de ciertos actos de iniciativa particular que pudieran limitar, dificultar o impedir el desarrollo de ulteriores iniciativas, particulares o públicas. Establece la norma concretos requisitos de los actos de uso y aprovechamiento urbanísticos que como ya se comentará con la legislación murciana, tienden a impedir un fraccionamiento indebido del terreno así como la posibilidad de formación de núcleos de población resultando más propios de los instrumentos de planeamiento general. La certeza que genera el frecuente incumplimiento de la normativa urbanística

---

226 Fernández Ferreras, Carlos. Derecho Urbanístico de Extremadura. Dirección Enrique Sánchez Goyanes. Editorial El Consultor de los Juzgados y los Ayuntamientos. Madrid, 2004. Página 153.

227 Artículo 24.

228 Fuentes Martín, Pedro Miguel. El suelo no urbanizable en la Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de la CCAA de Extremadura. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente Año 37. Nº 198. Año 2002. Páginas 54 a 56.

en suelo no urbanizable obliga a adoptar especiales cautelas tendentes a elevar el rango normativo de las mismas, en la acertada creencia de que una completa unidad de las condiciones urbanísticas generalmente establecida ayudará a implementar la norma en la conciencia colectiva.

Necesaria acreditación de la existencia del cumplimiento de la normativa sectorial que se ha denunciado en otras normas autonómicas y que aquí consta expresamente. Desaparece en la redacción operada en la norma en el año 2015, la prestación de garantía que también se fija específicamente en un importe mínimo del 3% del coste de la totalidad de las obras o los trabajos a realizar.

En cuanto al contenido y procedimiento de otorgamiento de la calificación urbanística para actos promovidos por particulares, se establecen especiales cautelas medioambientales relativas a la necesaria reforestación con el objeto de preservar los valores naturales de estos terrenos y de su entorno, fijando una superficie mínima. Previsión innovadora en el régimen jurídico del suelo no urbanizable y que sin duda contribuye a evitar el impacto paisajístico que una actuación de estas características puede conllevar.

También previsto en otras Comunidades como la castellano-manchega o la canaria, la posibilidad de sustitución del canon por *la entrega gratuita de terrenos por un valor equivalente al mismo*, que puede resultar útil al municipio en determinadas circunstancias y más aún ante los inciertos destinos del patrimonio municipal de suelo de carácter monetario.

Importante a los efectos de agilizar el procedimiento administrativo más aún dentro del nuevo régimen impulsado por las Directivas europeas que inciden en la necesidad de eliminar trabas a la instalación de actividades, el último apartado de este artículo, según el cual el procedimiento para la calificación debe integrar la evaluación del impacto ambiental que sea preceptiva, evitando así duplicidad de expedientes, de periodos de información pública y de informes sectoriales requeridos para la obtención de ambas autorizaciones que quedan así integradas en un único procedimiento.

Un artículo específico, el 28 se ocupa de la calificación urbanística para actos promovidos por las Administraciones públicas o los usos correspondientes a áreas de

servicios de carreteras<sup>229</sup>.

La importancia de la vinculación temporal de la calificación urbanística a la actividad se trasluce en una expresa regulación respecto a las condiciones legales mínimas y vigencia y caducidad de las licencias municipales (Artículo 29).

Por último hay que hacer referencia también a la posibilidad de usos provisionales, contemplada en el artículo 187, compartiendo la crítica que en la ley murciana se hará sobre la materia. Señala Fernández Ferreras<sup>230</sup> que *"al igual que en la Ley de Castilla-La Mancha, de la que parte la ley extremeña, cabe la posibilidad de usos provisionales con la primera diferencia de que aquella los extiende a todo el suelo urbanizable y a todo el suelo rústico sin excepcionar categoría alguna. Aparte de la diferencia indicada, respecto a los suelos donde pueden autorizarse esos usos provisionales, la Ley de Castilla-La Mancha contempla la necesaria intervención de la Comisión Provincial de Urbanismo, que habrá de informar la solicitud favorablemente y con carácter previo a su autorización, trámite que la Ley extremeña ha eliminado en la redacción del precepto regulador (artículo 187) que en lo demás es similar"*.

Dado que la calificación urbanística que permite los usos extraordinarios en suelo no urbanizable es también de carácter temporal, vinculada a los plazos de amortización, se desconoce qué concreta utilidad pueda tener esta figura y preocupa su utilización discrecional, al margen de los costosos requisitos administrativos y económicos de la calificación urbanística.

### **2.2.11. GALICIA**

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre de Ordenación Urbanística y Protección del

---

<sup>229</sup> Machacón Díaz, Francisco Javier. La calificación urbanística en suelo no urbanizable común y protegido. Especial referencia a la ejecución de determinadas obras, construcciones e instalaciones en la Comunidad Autónoma de Extremadura: problemática práctica. Derecho Urbanístico de Extremadura. Tomo II. Director Miguel Corchero. Editorial Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2008. Página 575. "La norma parece excluir del canon entre otras actuaciones, las actuaciones complementarias al servicio de carreteras que formen parte de áreas de servicio integradas". Respecto de estas últimas actuaciones resulta fundamental tener presente que, aun cuando pueden ser desarrolladas y ejecutadas por particulares, el artículo 28.2 de la Ley prevé para su autorización el régimen de la calificación implícita precisamente en virtud del régimen de concesión pública a que se sujeta su actividad. De ello podría deducirse que, tanto más, la exclusión del canon urbanístico habría de abarcar asimismo aquellos otros supuestos de calificación implícita previstos por el artículo 28.1 de la Ley en los que se produce un mayor grado de intervención pública".

<sup>230</sup> Derecho Urbanístico de Extremadura. Dirección Enrique Sánchez Goyanes. Editorial El Consultor de los Juzgados y los Ayuntamientos. Madrid, 2004. Página 112.

Medio Rural de Galicia<sup>231</sup> dota de un enorme protagonismo al régimen jurídico del suelo rústico que se aprecia ya en su propia Exposición de Motivos<sup>232</sup> que describe

---

231Modificada por La Ley 15/2004, de 29 de diciembre según la cual el medio rural constituye uno de los grandes ejes sobre los que pivota la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, propugnando la consolidación de la red de núcleos tradicionales existentes; evitando la dispersión de la urbanización y de las edificaciones; poniendo especial atención en la recuperación ambiental y en las áreas estratégicas y sensibles del territorio para conservar, recuperar y poner en valor el patrimonio natural y cultural de nuestro territorio; y promoviendo una gestión inteligente y sostenible del suelo. Entre las nuevas medidas incorporadas destacan las siguientes:

- a) El establecimiento de un procedimiento específico que permitirá delimitar los núcleos rurales existentes y sus áreas de expansión sin necesidad de esperar por la aprobación del futuro plan general adaptado a la ley.
- b) La regulación del régimen del suelo de núcleo rural para facilitar la edificación concentrada de modo que puedan atenderse las demandas de expansión de los asentamientos tradicionales.
- c) La adaptación del concepto de suelo rústico a lo establecido por la nueva Ley estatal 10/2003, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario.
- d) La potenciación de las explotaciones agropecuarias, que son características del medio rural, y de los establecimientos de acuicultura, que se configuran como el complemento eficaz del sector pesquero tradicional.
- e) La recuperación de nuestro patrimonio arquitectónico tradicional, permitiendo la reconstrucción y rehabilitación de las edificaciones tradicionales existentes en el medio rural y su destino a vivienda, equipamientos y usos turísticos.
- f) La posibilidad de expansión de los establecimientos legalmente establecidos en el suelo rústico, sin perjuicio de que los nuevos establecimientos industriales y terciarios hayan de ubicarse en los suelos urbanizados adecuados para estos usos.
- g) La revisión de determinadas condiciones de edificación a fin de garantizar el mantenimiento del carácter rural de los terrenos, procurando el menor consumo de suelo y la recuperación del paisaje natural.
- h) Las medidas para evitar futuras parcelaciones urbanísticas en suelo rústico.
- i) El tratamiento específico para posibilitar el desarrollo sostenible de los municipios con más del 40% de su territorio sujeto a la protección de espacios naturales.

<sup>232</sup>“Galicia cuenta en el momento actual con una arquitectura rural de excepción y con un territorio de incalculable valor paisajístico, con unas tierras eminentemente fértiles y con vocación agrícola, ganadera y forestal, y con un litoral de extraordinario valor económico, ambiental, histórico y cultural. Sin embargo, la anarquía de construcciones y usos que está proliferando en los últimos años, el deterioro de las edificaciones, la falta de conclusión de muchas de ellas y la degradación del paisaje, provocada por los muchos movimientos de tierra inadecuados y el desarrollo tecnológico aplicado, muchas veces, de forma incontrolada al medio rural, justifican la presente ley que trata de armonizar el desarrollo y bienestar del mundo rural con la preservación y revitalización de los bienes culturales y naturales tan preciados y fuente de recursos y patrimonio a conservar para legarlos a las generaciones futuras de este país.

**3.** A pesar de lo anteriormente señalado, el medio rural estaba regulado en la actualidad por una normativa muy parca, basada fundamentalmente en unos pocos preceptos de la Ley 1/1997, del suelo de Galicia.

Entre los objetivos del documento Europa 2000+ sobre cooperación para la ordenación del territorio europeo, se destaca el de crear un territorio más solidario y equitativo en cumplimiento del objetivo de la cohesión económica y social consagrado por el Tratado de la Unión. Con esta finalidad se han puesto en marcha diversas acciones, entre las que se encuentra la preservación de la riqueza del medio rural mediante la toma de medidas en los espacios periurbanos, que hagan frente a la dispersión incontrolada del hábitat, la preservación y valoración de los recursos en zonas rurales poco pobladas, la diversificación de las actividades económicas en el medio rural y una revitalización de los núcleos rurales, del patrimonio rural y del turismo sostenible en el mismo. En este contexto, el Sexto programa comunitario en materia de medio ambiente «Medio ambiente 2010: el futuro en nuestras manos» establece como uno de sus cinco ejes prioritarios de acción estratégica tener en cuenta el medio ambiente en la gestión y ordenación del territorio mediante la difusión y el fomento de las mejores prácticas relativas a la planificación sostenible. Asimismo, en el ámbito de acción prioritario relativo a la biodiversidad, propone la protección, conservación y restauración de los suelos y los paisajes, el desarrollo sostenible de los bosques y la

singularmente el territorio gallego, poniendo de manifiesto la problemática generada por la anarquía de construcciones y usos así como la parquedad de la normativa que se

---

protección y restauración del litoral, cuya importancia y fragilidad determinó que el Consejo invitase a los estados miembros a redoblar los esfuerzos encaminados a la protección de las zonas costeras, así como el establecimiento de la estrategia para su gestión y ordenación integrada basada en su perdurabilidad y sostenibilidad.

**4.** Era preciso, pues, abordar la regulación de esta clase de suelo rústico, a la par que el suelo de los núcleos de población ubicados en el medio rural, de una manera más objetiva y detallada que, desde la óptica de su protección global frente a los procesos de desarrollo urbanístico, tuviese en cuenta su importancia en el esquema territorial de Galicia y limitase, ordenase, protegiese y recondujese los procesos de transformación a que se enfrentaba.

Todo ello hacía necesario que se incluyese su regulación y ordenación detallada en una nueva ley, que sería referencia obligada para los planeamientos de modo que permitiese uniformar la regulación de estas clases de suelo en función de sus distintas categorías, proporcionando la deseable homogeneidad a las actuaciones que resultasen susceptibles de autorización.

**5.** La utilización del suelo rústico no podrá efectuarse en contradicción con sus tendencias genuinas, de forma que habrá de potenciarse la preservación de sus valores naturales y culturales que todavía subsisten y, en consecuencia, deberán concentrarse los usos económicos y residenciales, en la medida de lo posible, allí donde tradicionalmente se han venido produciendo, es decir, en los núcleos de población existentes y bajo los parámetros edificatorios que mantengan, sin perjuicio de las nuevas tecnologías, nuestra entidad histórica.

Se determinan los usos y actividades posibles en suelo rústico de protección ordinaria y especialmente protegido, distinguiendo entre actividades no constructivas y constructivas. Dentro de éstas últimas se permiten, según las determinaciones que se especifican para cada categoría de suelo, unas veces con licencia municipal directa y otras previa autorización de la Comunidad Autónoma, las relacionadas con la agricultura, lo forestal, las infraestructuras, el turismo, las dotaciones o los equipamientos.

Se potencia el uso del turismo rural mediante rehabilitación de edificaciones existentes y se permiten nuevas construcciones con este fin, inclusive en suelo especialmente protegido siempre que se adecuen al entorno y cumplan con las condiciones especificadas en esta ley, relativas a tipología, altura, materiales a emplear (piedra, teja, etc.) y no atenten contra los valores protegidos. Por el contrario, se prohíbe toda construcción de naves industriales y terciarias en este tipo de suelo, debiendo éstas ubicarse en los suelos urbanos y urbanizables adecuados para estos usos.

Se regula igualmente la apertura de nuevos caminos y pistas en suelo rústico, que quedan sometidos a evaluación de impacto ambiental y deben adaptarse a las condiciones topográficas del terreno y estar previstos en el planeamiento o en proyectos aprobados por el organismo competente de agricultura o medio ambiente, según el caso.

**6.** Se concreta, asimismo, el procedimiento para el otorgamiento de la autorización autonómica, con exquisito respeto a las facultades municipales. Del mismo modo, se establecen las condiciones generales de edificación para cada uso con la finalidad de garantizar la adecuación de las edificaciones al entorno y minimizar la incidencia de las actividades edificatorias sobre el territorio.

Entre otras, se regula la parcela mínima edificable dependiendo del tipo de uso; la superficie máxima a ocupar por la edificación; la altura máxima de las edificaciones, de dos plantas para el rústico de protección ordinaria y una planta para el especialmente protegido; las características tipológicas de la edificación, que han de ser congruentes con las del entorno; los materiales a emplear en la terminación de la cubrición y muros de cierre, que, salvo casos excepcionales debidamente justificados, será teja o pizarra y piedra para el cierre; los cierres y vallados de las fincas, que principalmente deberán realizarse con materiales tradicionales o con vegetación y con una altura máxima de 1,5 metros para los opacos de fábrica; las condiciones de los bancales y movimientos de tierra; la obligatoriedad de mantener, al menos, el 50% de la superficie de la parcela con el destino originario o con plantación de arbolado, etc.

**7.** También se regulan los criterios para la delimitación de los núcleos rurales atendiendo específicamente al área geográfica donde se encuentren, su morfología específica (casal, rueiro, aldea, lugar, etc.) y teniendo en cuenta el grado de consolidación existente y, sobre todo, se establece su peculiar régimen jurídico.

Igualmente, se regula el tipo de actuaciones que se permiten dentro de los núcleos rurales, prohibición de derribo de construcciones tradicionales existentes, usos permitidos y condiciones de edificación, tanto de parcela y alturas máximas como la forma de la cubierta y materiales a emplear de acuerdo con la tipología del punto asentamiento o núcleo”.

ocupa del medio rural. Fija entre sus objetivos el cumplimiento del Documento Europa 2000 que pretende la preservación de la riqueza del medio rural y se plantea abordar la regulación de esta clase de suelo rústico, a la par que el suelo de los núcleos de población ubicados en el medio rural para lo que se requiere una regulación y ordenación detallada en una nueva ley, que sería referencia obligada para los planeamientos de modo que permitiese uniformar la regulación de estas clases de suelo en función de sus distintas categorías, proporcionando la deseable homogeneidad a las actuaciones que resultasen susceptibles de autorización. La utilización del suelo rústico no podrá efectuarse en contradicción con sus tendencias genuinas, de forma que habrá de potenciarse la preservación de sus valores naturales y culturales que todavía subsisten y, en consecuencia, deberán concentrarse los usos económicos y residenciales, en la medida de lo posible, allí donde tradicionalmente se han venido produciendo, es decir, en los núcleos de población existentes y bajo los parámetros edificatorios que mantengan, sin perjuicio de las nuevas tecnologías, nuestra entidad histórica.

Entre las peculiaridades de esta Ley, compartida no obstante por otros regímenes jurídicos, una distinta categorización del suelo, añadiendo la categoría de núcleo rural, dando así cobertura a los tradicionales asentamientos en suelo no urbanizable<sup>233</sup>. La legislación gallega permite su crecimiento si se cumplen determinadas condiciones.

Ninguna mención a la utilidad pública e interés social, estableciéndose por el contrario una lista tasada de supuestos en los que resulta permisible la construcción en suelo no urbanizable considerándolos usos autorizables con la ordenación urbanística. Entre los usos permitidos se encuentran básicamente una serie de usos no constructivos (dragados, defensa de ríos...actividades de ocio, científicas, escolares, divulgativas, depósito de materiales, almacenamiento y estacionamiento y actividades extractivas) y

---

<sup>233</sup>Rodríguez-Campos González, Sonia. La ordenación y protección del medio rural en el Derecho urbanístico de Galicia. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 42. Nº 243. 2008. Página 54. "La necesidad, pues, de que el Derecho Urbanístico gallego, fuese coherente con la realidad que constituye su objeto, obligó al legislador autonómico a tener en cuenta las peculiaridades derivadas de la ocupación del medio rural. De hecho, todas y cada una de las leyes de suelo adoptadas en Galicia, se han preocupado de articular una regulación coherente con el asentamiento disperso de la población, y por lo tanto, con los núcleos rurales. Así se explica que a las tres clases tradicionalmente establecidas en la legislación estatal, suelo urbano, urbanizable y no urbanizable o rústico, se sume en la gallega el suelo de núcleo rural, categoría específica y diferenciada en relación con las anteriores que responde al modo tradicional por excelencia de ocupación del territorio en Galicia. Por lo demás, dicha inclusión no sólo supone el reconocimiento expreso de los núcleos rurales, y en consecuencia, su cobertura legal, sino también dejar atrás una visión del territorio en la que sólo la ciudad es importante y todo lo no ocupado por el hecho urbano se considera residual en relación al mismo.

usos constructivos, vinculados en general, vinculados funcionalmente a carreteras, construcciones y rehabilitaciones destinadas al turismo rural, instalaciones necesarias para los servicios técnicos de telecomunicaciones, la infraestructura hidráulica y las redes de transporte, distribución y evacuación de energía eléctrica, gas, abastecimiento de agua y saneamiento, equipamientos y dotaciones que hayan de emplazarse necesariamente en el medio rural, como son: los cementerios, las escuelas agrarias, los centros de investigación y educación ambiental y los campamentos de turismo y pirotecniasy “*Otras actividades análogas que se determinen reglamentariamente y coordinadas entre la legislación sectorial y la presente ley*”.

La legislación gallega como muchas otras distingue entre usos permitidos, autorizables y prohibidos pero además establece una subdivisión dentro de las categorías básicas de suelo rústico de protección ordinaria y de especial protección en garantía del reconocimiento exhaustivo de los derechos del propietario de suelo, que complica enormemente el régimen jurídico del suelo no urbanizable<sup>234</sup>. Los artículos siguientes (36 a 39) se refieren pormenorizadamente al régimen jurídico de los suelos de protección ordinaria, de especial protección agropecuaria, forestal o de infraestructuras, protección de las aguas, las costas, de interés paisajístico y de patrimonio cultural, de protección de espacios naturales.

En cuanto al procedimiento para su aprobación, habrá que distinguir, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 ante qué clase de uso nos encontramos.

Resumiendo las peculiaridades básicas de este régimen jurídico, se permite la construcción de vivienda pero no siempre y en cualquier caso, sólo vinculada a los suelos de núcleo rural al margen del siempre posible uso residencial vinculado a la actividad agrícola o ganadera<sup>235</sup>; no se utilizan conceptos jurídicos indeterminados tales

---

<sup>234</sup>Fernández Ferreras, Carlos. Derecho Urbanístico de Galicia. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. El Consultor. Madrid, 2004. Página 247. “Al existir diferentes categoría no puede hablarse de un régimen jurídico único, sino que existirán tantos estatutos jurídicos de suelo rústico como categorías. Incluso, dentro de las dos grandes categorías que la Ley menciona, en función de los valores que se hayan de proteger, lo cual determina una multiplicidad de regímenes jurídicos, circunstancia por la que no puede realizarse un análisis pormenorizado del régimen jurídico aplicable a todas las categorías de suelo rústico posibles, ya que, aparte de las normas de general aplicación, cada planeamiento urbanístico general puede contemplar sus propias especificidades [...].”

<sup>235</sup> Sánchez Goyanes, Enrique. La Ley 9/2002. de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (LOUGA), y las circulares informativas de 31 de julio de 2003. Revista de urbanismo y edificación. Nº8. Año 2003. Página 81. “Los problemas prácticos que la nueva Ley trae consigo

como la utilidad pública e interés social sustituyéndolos por una lista tasada de supuestos autorizables mucho más positiva desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica.

Ninguna referencia a la provisionalidad, al carácter precario de estas construcciones que se patrimonializan sin más por el titular del terreno una vez construidas, a diferencia de lo sucedido en el resto de autonomías. No existen usos impropios del suelo no urbanizable sino una lista tasada de supuestos autorizables y no existen cargas económicas para la propiedad derivadas de usos extraordinarios<sup>236</sup>.

Si analizamos detenidamente las diferencias con el régimen jurídico andaluz no podemos más que concluir que esas condiciones básicas derivadas del principio de igualdad del artículo 149 que motivan la existencia de una legislación estatal sobre la materia, no se cumplen. No es posible que un ciudadano gallego pueda llegar a patrimonializar sin más una construcción en suelo no urbanizable vinculada a una actividad y que un andaluz sólo pueda hacerlo después de pasar por el incierto trámite que la declaración de utilidad pública e interés social supone mediante la redacción de un Proyecto de Actuación, para acabar percibiendo un uso temporal tras el pago de un costoso canon, cuestión en la que más tarde incidiremos.

El procedimiento de aprobación de las construcciones autorizables incorpora incomprensiblemente en la mayoría de supuestos y en contra de la autonomía municipal la competencia para su aprobación de la Comunidad Autónoma<sup>237</sup>, cuestión

---

en este aspecto se centran en que el antiguo suelo no urbanizable común, que aparentemente ahora será el de protección ordinaria, debe regirse desde la entrada en vigor de la LOUGA, ya por el nuevo régimen de éste, con el relevante resultado de no poder construirse viviendas en él”.

<sup>236</sup>Sánchez Goyanes, Enrique. La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (LOUGA), y las circulares informativas de 31 de julio de 2003. Revista de urbanismo y edificación. Nº8. Año 2003. Página 81. “La tramitación parlamentaria suprimió sin embargo, la pretensión, de que esto requiriera una novedosa contraprestación económica que iba a tener por objeto “gravar los actos de edificación...” en esta clase de suelo, destinada a la Consellería del ramo (letra b del artículo 42.1 del proyecto publicado en el BOPGA de 18 de septiembre de 2002”.

<sup>237</sup>Sánchez Goyanes, Enrique. La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (LOUGA), y las circulares informativas de 31 de julio de 2003. Revista de urbanismo y edificación. Nº8. Año 2003. Página 81. “Todo lo que implique una utilización del suelo rústico extraña a la tradicional y consolidada de los terrenos, requerirá una cobertura administrativa más compleja, con intervención siempre de las dos Administraciones urbanísticas territoriales, previo procedimiento bifásico, por lo tanto. La circular informativa 2/2003, de la Consellería de Política Territorial (DOGA nº 150, de 5 de agosto de 2003), ha venido a aclarar diversos aspectos tanto en relación con el procedimiento de concesión de la autorización autonómica cuanto con los requisitos sustantivos y documentales para la misma, con especial esfuerzo de clarificación, en relación con los materiales a emplear, el volumen máximo y la garantía de los servicios e infraestructuras necesarios para los usos de futura implantación, así como la singularidad de régimen aplicable a las edificaciones preexistentes”.



que tampoco se entiende si consideramos que las construcciones autorizables gallegas se encuentran absolutamente regladas sin la indeterminación que la declaración de utilidad pública o interés social supone.

Así, el artículo 41 establece que la competencia para el otorgamiento de la autorización autonómica corresponde al secretario o secretaria general competente en materia de urbanismo.

Este procedimiento de aprobación y la documentación necesaria para su tramitación se acerca mucho más al Texto Refundido del 92 que al completo y exhaustivo documento que el Proyecto de Actuación andaluz supone. Cuestión que desde luego no preocupa por sí misma al cumplimiento de las condiciones de igualdad al que antes aludíamos. La legislación gallega por tanto quizás contiene una de las regulaciones más deficientes, sin perjuicio del merecido reconocimiento al desglose de construcciones autorizables en pro de la seguridad jurídica antes aludida.

### **2.2.12. LA RIOJA**

*"La evolución normativa del Derecho Urbanístico de la Comunidad Autónoma de La Rioja puede exponerse en términos bien simples desde su constitución en 1982, en ella se aplicó íntegramente la legislación estatal del suelo. Tras la STC 61/1997, de 20 de marzo, se procedió a dictar la Ley 10/1998, de 2 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de la Rioja. En el año 2003 sufrió algunas modificaciones aisladas pero nunca fue objeto de desarrollo reglamentario. Tan sólo ocho años después, esa norma quedó derogada y fue sustituida por la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo"<sup>238</sup>.*

La Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja es una de las leyes autonómicas de nueva generación que han optado por regular la Ordenación del Territorio y Urbanismo en único texto legal. Su Exposición de Motivos resalta varios aspectos importantes en el seno de esta norma. En primer lugar hace referencia a que en materia urbanística se hace necesario arbitrar mecanismos de sostenibilidad y protección del medio ambiente, prototipo de declaración de cualquier

---

238 Santamaría Arinas, René Javiery Coello Martín Carlos. La nueva Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Revista de Urbanismo y Edificación nº 15. Año 2007. Página 70.

reciente legislación sobre la materia que se precie, pero continúa añadiendo un matiz interesante *“La proliferación de construcciones de todo tipo, pero sobre todo viviendas en el suelo no urbanizable, obligan a adoptar medidas adicionales de protección del suelo no urbanizable, siendo muy restrictivos en este sentido”*.

En segundo lugar, el resumen del Título Preliminar hace especial hincapié en la centralidad de los esfuerzos *“no sólo en delimitar competencias de la Comunidad Autónoma o de los municipios, sino en contemplar esta política como un ámbito de colaboración, cooperación y coordinación de las atribuciones de cada una de las entidades públicas intervinientes, para lo cual se presta especial atención a la colaboración interadministrativa entre las entidades locales y la Comunidad Autónoma”*.

El artículo 7 dispone expresamente que los Municipios que no dispongan de medios técnicos, jurídicos o materiales suficientes para el ejercicio eficaz de sus competencias urbanísticas, podrán recabar la asistencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y el 8 que *“ la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja prestará asistencia técnica a la actividad urbanística de los municipios para la redacción de los instrumentos de planeamiento, para la inspección y la protección de la legalidad urbanística y, en general, para el asesoramiento urbanístico”* y lo más importante, el apartado 4º que dispone que podrá prestarse ayuda económica a los Ayuntamientos para el cumplimiento de estos fines.

En tercer lugar la preocupación por el suelo no urbanizable se muestra de nuevo en que se regula específicamente, pese a que se reconoce su naturaleza como Directriz de Actuación Territorial, la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja, como sustituto del ya obsoleto Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja, con la finalidad de fijar las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural.

Otra importante novedad la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de La Rioja lleve a cabo actuaciones industriales, terciarias, de infraestructuras, etc., que excedan de las posibilidades ordinarias de actuación de las Corporaciones locales. A tal fin se distingue entre la delimitación de Zonas de Interés Regional, con naturaleza de planes de ámbito regional destinados a ordenar una actuación concreta sobre el territorio, y la ejecución de proyectos de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de

interés social o utilidad pública, que se denominan Proyectos de Interés Supramunicipal.

Por último, por lo que aquí interesa, en suelo no urbanizable, la regulación de esta clase de suelo se destina al establecimiento del régimen de usos prohibidos, permitidos y autorizables. Pues bien, estos últimos son los que presentan novedades de relevancia, puesto que se ha simplificado el número de supuestos susceptibles de autorización, recuperando las grandes categorías tradicionalmente contempladas en el ordenamiento urbanístico y en el que tienen cabida un buen número de usos y actividades que habrán de ser concretadas en vía reglamentaria; a la vez se presta especial atención a la construcción de viviendas unifamiliares aisladas y autónomas en suelo no urbanizable, de forma que, con carácter general se prohíben, excepto en el suelo urbanizable genérico y sujetas a condiciones de parcela mínima, que en definitiva supone el otorgamiento de rango legal a una disposición que ya se encontraba recogida en el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja; asimismo, se regula detalladamente el procedimiento a seguir para su autorización procurando garantizar una mayor eficacia en la resolución de este tipo de expedientes.

El Capítulo III del Título II de la Ley 5/2006, de 2 de mayo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja se ocupa íntegramente del suelo no urbanizable.

Un escueto pero suficiente artículo 51 nos refiere los usos autorizables en esta clase de suelo. De él resulta destacable por lo incomprensible, que se haga mención a la necesidad de emplazamiento en suelo no urbanizable respecto de las actividades industriales y no respecto de la vivienda o de las instalaciones deportivas o de ocio, como si estos fueran usos propios del suelo no urbanizable sin más.

El artículo 52 relativo a las viviendas menciona el requisito del núcleo de población vinculado sólo y exclusivamente al uso residencial, tal como describen nuestros textos normativos hasta el refundido del 92. Por lo demás 150 metros de separación respecto de otra edificación y 5000 m<sup>2</sup> de parcela mínima son los requisitos impuestos ya desde la legislación autonómica para su construcción con expresa declaración de prohibición en suelo no urbanizable de carácter especial.

El artículo 53 regula el procedimiento de autorización diferenciando para su aprobación las actividades vinculadas cuya competencia corresponde a los municipios que cuenten con Plan General y a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo

para el resto de usos.

Por lo demás, escasísimo régimen jurídico que no alude a canon, garantías, provisionalidad o inscripción registral.

### **2.2.13. MADRID.-**

Los usos del suelo no urbanizable en la Comunidad madrileña se encuentran regulados en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid<sup>239</sup>. La clasificación del suelo está categorizada en: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable de protección. Llámese la atención sobre el matiz “de protección”, en virtud del carácter residual que el suelo urbanizable tiene en esta ley. Esta Ley, nos recuerdan Menéndez Rexach e Iglesias González<sup>240</sup>, *"promulgada bajo la vigencia de la Ley del Suelo del 98, distingue las tres clases tradicionales de suelo, con el importante matiz de que la denominación de esta última clase apunta claramente la desaparición del suelo no urbanizable “común” o “genérico”, en sintonía con el propósito perseguido por la citada ley estatal de configurar el suelo urbanizable como residual y no necesitado de justificación"*.

El artículo 28 recoge un genérico pronunciamiento sobre derechos y deberes en suelo no urbanizable de protección relativo a usos y edificaciones vinculadas. Ninguna especificidad respecto de este artículo que es similar al del resto de los sistemas jurídicos que venimos analizando más que este carácter “voluntario” en la asunción de deberes que Ángel Menéndez Rexach y Felipe Iglesias González<sup>241</sup> asumen que *“implica un cierto margen de negociación para el otorgamiento de la calificación urbanística,*

---

<sup>239</sup> Modificada por Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid que expresamente regula que *“la declaración de utilidad pública e interés social de las obras hidráulicas de interés general de la Comunidad de Madrid, estableciéndose, entre otros aspectos, que cuando la realización de las mismas afecte de forma singular al equilibrio socioeconómico de un municipio se deberá compensar tal afección”*. [...] *“La Ley regula la declaración de utilidad pública e interés social de las obras de soterramiento de las líneas eléctricas con el fin de facilitar y agilizar las mismas. Por lo que respecta al transporte, se establece la participación de la Comunidad de Madrid, conforme a lo que se establezca en la normativa estatal y sectorial, en la gestión de las infraestructuras y servicios cuya titularidad corresponda a la Administración General del Estado que afecten directamente a la Comunidad de Madrid, especialmente en materia de transporte ferroviario de cercanías y en materia de aeropuertos y transporte aéreo”*.

<sup>240</sup> Menéndez Rexach Ángel e Iglesias González Felipe. Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011. Página 67.

<sup>241</sup> Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011. Página 80.

*cuyo otorgamiento parece configurarse como discrecional, ya que el silencio es negativo”.*

El régimen de las actuaciones en suelo no urbanizable de protección recoge la posibilidad de usos excepcionales en suelo no urbanizable a través de la Calificación urbanística, así como *usos requeridos por los equipamientos, infraestructuras y servicios públicos estatales, autonómicos o locales que precisen localizarse en terrenos con esta clasificación. El régimen de aplicación sobre estas actuaciones será el mismo que se regula en los artículos 25 y 161 de la presente Ley.*

La ley parece prever exenciones a la necesidad de tramitación de Calificación urbanística para infraestructuras y servicios públicos estatales, autonómicos o locales que precisen localizarse en terrenos con esta clasificación y categoría de suelo así como para las instalaciones de carácter deportivo, que requerirán únicamente la concesión de licencia. El artículo 161 recoge un procedimiento especial de tramitación de actos promovidos por Administraciones Públicas.

La Calificación urbanística se hace depender de las características del uso, vinculado al “interés público o social, por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque haya de emplazarse en el medio rural”, procediendo a su descripción pormenorizada que incluye, usos vinculados, de carácter extractivo, las instalaciones de dominio y uso público destinadas al ejercicio de actividades científicas, docentes y divulgativas relacionadas con los espacios naturales, las actividades que favorezcan el desarrollo rural sostenible, establecimientos de turismo rural y la rehabilitación para conservación de edificios de valor arquitectónico.

Volvemos a encontrar aquí las ya clásicas referencias al interés público o social pero en esta ocasión con carácter disyuntivo “o”, basta que la actuación lo sea de interés público o haya de emplazarse en el medio rural y no conjuntamente como se exige en otros regímenes analizados. Esta redacción es reproducción de la Ley estatal 8/2007, después incorporada al Texto Refundido del 2008, aquí reproducida literalmente mientras que otras comunidades autónomas aprovechan para introducir el matiz “y” en vez de “o” dotando de una mayor protección al suelo no urbanizable al hacer exigir ambos condicionantes, caso de Aragón.

Ahora bien, el sistema jurídico madrileño vuelve en cambio al régimen de lista

tasada y del que hemos valorado reiteradamente su concreción en base al principio de seguridad jurídica, de ahí que se añadan ahora más condicionantes: la actividad debe serlo de interés público o social o debe emplazarse en el medio rural, pero no cualquiera de estos dos supuestos sería válido, sino que además es necesario que se catalogue dentro de alguno de los supuestos concretos regulados. Nos encontramos así ante un régimen que aporta más seguridad jurídica al promotor de la actuación y que resulta en consecuencia más limitado a otros efectos.

En el Título IV, Capítulo II, Sección 1 se recogen las “Calificaciones urbanísticas”, artículos 147 y 148. El artículo 147 prescribe: *“La calificación urbanística completa el régimen urbanístico definido por el planeamiento general y, en su caso, los planes de desarrollo, complementando la ordenación por éstos establecida, para una o varias parcelas o unidades mínimas, y autorizando, en su caso, un proyecto de edificación o uso del suelo conforme a lo establecido en la presente Ley, cuando estos actos pretendan llevarse a cabo en el suelo no urbanizable de protección y en el suelo urbanizable no sectorizado. [ Artículo 147 redactado por el artículo 15.dieciséis de la Ley 14/2001, 26 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas].*

El artículo 148 se ocupa del órgano competente y del procedimiento, correspondiendo al Consejero los usos vinculados y a la Comisión de Urbanismo el resto de usos. La ley del suelo de Madrid mantiene pues, el sistema de doble autorización ya previsto en el Texto Refundido de 1976, aunque la regulación del mismo sea ahora más minuciosa<sup>242</sup>.

Los usos que requieren Calificación urbanística para el suelo urbanizable no sectorizado son regulados en el artículo 26, con una descripción similar a la del suelo no urbanizable, debiendo no obstante advertir como diferencia fundamental, la expresa permisibilidad del uso residencial no vinculado<sup>243</sup> y la falta de referencia expresa al

---

242Ramón Fernández, Tomás y Fernández Torres, Juan Ramón. Derecho Urbanístico de Madrid. Iustel. Madrid, 2004. Página 53.

243 Ferre Moltó M<sup>a</sup> Ángeles y Navajas Laporte, Cristina. Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. Página 154. La Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística, dotaba a los poderes públicos de un conjunto de medidas normativas que les permitía hacer frente a una situación de grave indisciplina y por tanto, de gran trascendencia en la realidad urbanística en aquel momento, como supuso la aparición de numerosas urbanizaciones ilegales en suelo no urbanizable, que propiciaba la degradación del medio físico de manera muy importante y a la que había que poner fin [...]. Entre las novedades que introdujo [...] b) Las viviendas en suelo no urbanizable que sólo podrán autorizarse excepcionalmente siempre y cuando sean necesarias para las explotaciones a las que sirven y queden vinculadas a ellas. Esta situación permanece como supuesto

concepto indeterminado “interés público o social, por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural”. El resto de usos coincide por tanto, con los admisibles en suelo no urbanizable, pero el criterio legal es en éste último lógicamente, más restrictivo, al tratarse de suelos protegidos. Un apunte crítico es que *"no está nada clara la distinción entre los supuestos que requieren Calificación y los que no la requieren cuando se trate de actividades vinculadas a la explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga, como pone de relieve la comparación entre los artículos 28.1.a) y 29.3.a). La Calificación no parece exigible para la ejecución de actuaciones vinculadas a infraestructuras y servicios públicos (Artículo 29.2). Estas actuaciones quedan sujetas al régimen establecido para los actos promovidos por entidades públicas del artículo 161"*<sup>244</sup>.

---

general en la Ley del Suelo de Madrid en vigor, que no obstante vuelve a contemplar la posibilidad de construir viviendas con carácter residencial exclusivamente y en determinados supuestos muy próximos a los contemplados en el Texto Refundido del 76, en el suelo urbanizable no sectorizado, sin cambiar de categoría, una vez que el legislador ha considerado que habían desaparecido las circunstancias que en su momento aconsejaron suprimir esta posibilidad en la Ley 4/1984. Esta medida fue uno de los puntos sobre los que los partidos políticos centraron su debate en el proceso de discusión del Proyecto de Ley, y que determinó finalmente la supresión de la vivienda con carácter exclusivamente residencial en el suelo no urbanizable de protección, como contemplaba el proyecto de Ley, quedando reducido este supuesto, únicamente para los suelos clasificados como urbanizable no sectorizado sin cambiar de categoría. [...].

Especial interés merece el artículo 13 del Decreto 65/1989, por lo que respecta a las edificaciones destinadas a vivienda familiar, que con carácter excepcional pueden localizarse en suelo no urbanizable, siempre que sean necesarias y queden vinculadas a las explotaciones agrícolas o ganaderas que originen su emplazamiento en suelo rústico. Se fija con este fin, la necesidad de elaborar un plan de explotación acerca de la viabilidad de las mismas, a valorar por la Consejería de Agricultura, donde en ningún caso la edificación residencial suponga un valor superior al cuarto de la inversión total de la explotación. Esta medida ha resultado de gran importancia práctica a la hora de evitar el fraude de la normativa urbanística, pues permite comprobar que las viviendas son necesarias para el funcionamiento de la explotación a la que sirven.

244 Menéndez Rexach Ángel e Iglesias González Felipe. Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011. Página 80.

- Sobre este tema profundiza Betancor Rodríguez, Andrés. Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid. Dir. Parejo Alfonso, Luciano. Marcial Pons. Madrid, 2002. Página 387 y ss.

El artículo 29.3 es taxativo en disponer que los usos e instalaciones de servicio privado sólo podrán materializarse en el suelo clasificado como no urbanizable porque el propio planeamiento ha apreciado la concurrencia de ciertos valores naturales y por lo tanto,, ha sometido a un régimen de protección. En cambio, cuando se trata de los usos e instalaciones de servicio público, el artículo 29.2 no incluye ninguna restricción del tipo indicado. En consecuencia, podría deducirse que tanto el suelo no urbanizable de clasificación como el establecido facultativamente por el planeamiento pueden ser utilizados para la materialización de tales usos e instalaciones. Esta interpretación no sólo chocaría con lo dispuesto en la legislación de protección de tales espacios, sino también con la legislación básica del Estado. El artículo 20.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones, dispone: “excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público, previa justificación de que no concurren las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 9 de la presente Ley”. En el citado apartado 1 del artículo 9 de la Ley 13/1998, se alude al suelo no urbanizable que hemos denominado como debido. En términos parecidos a los de la Ley de Suelo de Madrid y la Ley 13/1998 establece que tendrán la condición de suelo no urbanizable los terrenos “que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con

Pero aún se complica algo más este procedimiento de usos excepcionales del suelo en la comunidad madrileña. El artículo 27 se ocupa de ciertos usos que van a requerir un proyecto de actuación especial exigiendo en todo caso que no sea factible su realización en suelo urbano ni urbanizable sectorizado y procediendo de nuevo a su desglose: equipamiento social, entre los que incluye establecimientos para la defensa o seguridad pública, actividades y servicios culturales, docentes, científicos, asistenciales, religiosos, funerarios y similares, y los de interés social en general, instalaciones recreativas, de ocio y esparcimiento, servicio de carreteras e incluso usos industriales (depósitos de residuos inertes, materiales, maquinaria y vehículos, establecimientos industriales de riesgos que precisen una localización aislada o que, por su vinculación con explotaciones extractivas, agropecuarias o forestales, deban ubicarse junto a éstas), uso turístico, concebidos para satisfacer una oferta turística especializada en el suelo rural.

*"Las actuaciones autorizables mediante el citado proyecto parecen equivalentes a las de "interés público", que la Ley estatal 6/1998 permite emplazar en suelo no urbanizable. Ahora bien, habida cuenta de que en esta Ley del suelo todo el suelo no urbanizable es de "protección" y que según la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001 dichas actuaciones sólo son admisibles en el suelo no urbanizable común o genérico, es coherente que el legislador madrileño sólo las permita en el urbanizable no sectorizado. Esto significa que, a efectos prácticos, esta categoría de suelo "funciona" como el suelo no urbanizable común o genérico, mientras no se promueva su transformación. Obviamente hay una diferencia sustancial con las leyes autonómicas que han mantenido en suelo no urbanizable la doble categorización en "común" y "protegido"<sup>245</sup>.*

Estas actividades sujetas a aprobación de proyecto de actuación especial deberán cumplir ciertos condicionantes. Novedoso, *"El estudio de las previsibles repercusiones*

---

su transformación de acuerdo con la los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores (...). En consecuencia, en este suelo no es posible, ni excepcionalmente ni por la exigencia del interés general ningún uso o instalación. Así pues, la interpretación más coherente con la Ley 13/1998, o sea, la legislación básica del Estado, es la que considera que los usos e instalaciones de servicio público tampoco se pueden materializar en el suelo no urbanizable que ha sido así clasificado porque se trata de terrenos objeto de protección por el planeamiento territorial o la legislación en atención a sus valores naturales. En todo caso, estos usos e instalaciones de servicio público no precisan de la calificación urbanística.

245Menéndez Rexach Ángel e Iglesias González Felipe. Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. Editorial Montecorvo. Madrid, 2004. Página 100.



*socioeconómicas, territoriales y ambientales, directas e indirectas, y la declaración de su carácter asumible de acuerdo con la organización del espacio rural establecida por el planeamiento general, con determinación, en su caso, de las condiciones que deban imponerse a tal efecto. Cuando, por su objeto, el proyecto esté sujeto a evaluación del impacto ambiental, el estudio incluirá esta evaluación y la correspondiente declaración de impacto ambiental”.*

Incorporación al proyecto de actuación de la correspondiente evaluación ambiental, cuestión que hemos destacado muy positiva en orden a la eficacia del propio procedimiento administrativo. Además estas actividades se someten a la satisfactoria solución de conexión de redes, la asunción del levantamiento de las cargas y del cumplimiento de los restantes compromisos previstos por la legislación o la ordenación urbanísticas o, en su caso, asumidos voluntariamente y, en todo caso, de los de restauración de los terrenos al término de la vigencia del uso o los usos y conforme al plan definido a tal fin, así como del pago del canon pertinente, cuya fijación y percepción corresponde al Municipio, además del canon que tendrá una cuantía mínima del 5 por 100 y una máxima del 10 por 100 del presupuesto total de ejecución de las obras, construcciones, edificaciones e instalaciones a realizar, y podrá satisfacerse mediante cesión de terrenos de valor equivalente con destino al patrimonio municipal de suelo, cuando proceda es posible la fijación justificada de plazo de vigencia del uso así como prestación de garantía ante la Comunidad de Madrid por importe del 10% del coste total de ejecución de las obras a realizar, pudiendo elevarse hasta el 20%, para cubrir responsabilidades derivadas de incumplimientos e infracciones, incluso del plan de restauración de los terrenos.

El trámite de aprobación de un proyecto de actuación especial también resulta especialmente innovador, su regulación en el artículo 150 prevé dos fases, fase previa de viabilidad, en la que destaca la expresa previsión en la información pública y audiencia de presentación de “alternativas en competencia”, requiriendo informe de las Consejerías y Ministerios de la Administración General del Estado que proceda en función del objeto del proyecto y, en todo caso, en materia medioambiental, salvo que se haya incluido ya la declaración de impacto ambiental y por último una fase de aprobación que exige la comunicación al Registro de la Propiedad para la práctica de la anotación que proceda.

Para García Rubio<sup>246</sup> "estos proyectos de actuación especial son unos instrumentos novedosos creados por la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid pero que tienen un antecedente evidente en los denominados proyectos de alcance regional creados por la Ley del 95, que hasta el momento no han visto la luz, incluso con actuaciones tan emblemáticas como el parque de la Warner en San Martín de la Vega".

Luces y sombras en este régimen jurídico del suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado, motivadas por la necesidad de dotar de protección a un suelo, el urbanizable no sectorizado, que ha escapado del régimen de protección que *per se* le otorga la mera clasificación como no urbanizable común o genérico y que trata de salvarse con una regulación híbrida que produce no poca confusión. Entre las muchas luces, el sistema de lista tasada tanto en la Calificación urbanística como para los usos que requieren proyecto de actuación especial, la expresa posibilidad de alternativa por concurrencia (*aunque no se concreta si existe algún derecho preferente para los propietarios de suelo, cómo se articula la declaración de interés a efectos expropiatorios para la necesaria ocupación de los terrenos o la obligación de indemnizar los documentos elaborados por el primero*<sup>247</sup>), la necesaria comunicación al Registro de la Propiedad o un régimen expreso de caducidad de la licencia, similar a Comunidades como la andaluza pero expresamente desglosado, e incluso la propia denominación de "Calificación urbanística" dado que el suelo efectivamente se altera cuando lo dotamos de ciertos usos impropios. Las sombras vienen precisamente de la necesidad de dotar de Calificación urbanística a usos vinculados a la propia naturaleza del suelo así como del órgano competente para su aprobación, en todo caso y previo informe municipal, un órgano autonómico, vulnerando el principio de autonomía local. De otro lado también criticable la expresa permisibilidad de uso residencial no vinculado en suelo urbanizable no sectorizado así como la exigencia de canon y prestación de garantía únicamente en el supuesto de tramitación de Proyecto de Actuación especial y no en los supuestos de Calificación urbanística<sup>248</sup>, que igualmente supone la instalación de usos impropios en

---

246 Manual de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. Colegio oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Madrid. Madrid, año 2004. Página 132.

247 Ferre Moltó M<sup>a</sup> Ángeles y Navajas Laporte, Cristina. Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. Página 192.

248 Ferre Moltó M<sup>a</sup> Ángeles y Navajas Laporte, Cristina. Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. Página 170. La explicación de que haya desaparecido la exigencia del canon en las actuaciones en suelo no urbanizable de protección legitimadas a través de la calificación urbanística, la encontramos en que la mayoría de las actuaciones que la Ley 9/1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo sujetaba al pago de canon, se implantaban en el suelo no

algunos casos. En definitiva la concurrencia de esta dualidad de figuras en función de los usos, sometidas a distinto procedimiento de aprobación pero en cualquier caso, con competencia autonómica complica no siempre necesariamente el sistema, más aún cuando se defiende la permanencia del suelo rústico o no urbanizable de carácter genérico o común.

#### **2.2.14. MURCIA**

En la región de Murcia la tradición urbanística parte de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia<sup>249</sup> cuya Exposición de Motivos establecía *“El suelo no urbanizable se trata con especial interés, desarrollando la doble categorización de la Ley Estatal. En este sentido, los suelos que estén sujetos a algún régimen de especial protección por la legislación sectorial o porque el planeamiento justificadamente así los clasifique, constituyen los dos tipos de suelo no urbanizable [...] En cuanto al régimen de edificación, se establece un régimen excepcional para el suelo no urbanizable, previa autorización en todo caso de la Comunidad Autónoma y con unos usos muy restringidos, incluyendo la posibilidad de vivienda vinculada a la actividad principal del suelo de que se trate”*.

La normativa de aplicación que recientemente ha entrado en vigor es la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. Se refiere la Exposición de Motivos de esta Ley a que: *“El carácter estructurante del principio de desarrollo sostenible exige que la ordenación territorial y urbanística se apoye en tres pilares básicos: la sostenibilidad ambiental, la social y la económica”*, lo que supone la necesidad de articular un equilibrio entre la sostenibilidad ambiental y la sostenibilidad económica, permitiendo una más ágil instalación de actividades que resulten necesarias para los ciudadanos, atendiendo así a la vertiente social. *“En coherencia con este objetivo se modifica la regulación de la figura de las Actuaciones de*

---

urbanizable común o en suelo urbanizable no programado. Así los depósitos de materiales, residuos y maquinaria o vehículos sin construcciones permanentes, áreas de servicio de carreteras y servicios complementarios a la carretera, dotaciones, equipamientos colectivos e instalaciones industriales. El grueso de las actuaciones que hemos enumerado, en la nueva regulación de la Ley del Suelo de Madrid pasan a legitimar su implantación a través de proyectos de actuación especial y, por tanto, como ya hemos dicho, únicamente son posibles en suelo urbanizable no sectorizado sin cambiar de categoría. Ello permite afirmar que las cesiones previstas en la Ley del 95 se mantienen en su gran mayoría, a través del pago del citado canon.

<sup>249</sup> Después Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, recientemente derogado.

*Interés Regional, ampliando sus posibilidades de actuación y reduciendo sus trámites”.*

La mayor novedad que aporta esta nueva legislación es la ubicación de las Actuaciones de Interés regional en el Título II relativo a los “Instrumentos de Ordenación del Territorio”, calificándolas como “instrumentos excepcionales de ordenación del territorio”<sup>250</sup> porque como bien señala la Ley, la forma ordinaria de desarrollo de la actividad territorial y urbanística será el desarrollo de planes y programas o el planeamiento urbanístico<sup>251</sup>.

Se contiene además una definición<sup>252</sup> expresa de las Actuaciones de Interés Regional, como *“Aquellas que hayan de beneficiar a la Región en el ámbito de los servicios públicos, la economía, la conservación del medio ambiente y del patrimonio histórico y la mejora de la calidad de vida y, en general, las encaminadas al logro de los objetivos generales de la ordenación del territorio, y que por su magnitud, importancia o especiales características trascienda el ámbito municipal”.*

Se señala que el interés regional de este tipo de actuaciones será declarado por el Consejo de Gobierno.

El régimen del suelo no urbanizable contempla las posibilidades edificatorias fuera de estas actuaciones de interés regional y así *“En defecto de instrumentos de ordenación territorial o de protección específica, podrán autorizarse excepcionalmente por la Administración regional los usos, instalaciones y edificaciones que se consideren de interés público, así como los usos e instalaciones provisionales, previo informe de la dirección general competente en materia de urbanismo, con las condiciones y requisitos establecidos en esta ley”<sup>253</sup>*. En todo caso será necesario pronunciamiento de la Administración sectorial competente por razón de la materia.

Asimismo, deberán resolverse adecuadamente las *“infraestructuras precisas para su funcionamiento y su inserción en el territorio mediante estudio de paisaje”*. Este estudio de paisaje es otra de las novedades de esta nueva Ley de la Región de Murcia.

Se mantiene el régimen excepcional del suelo no urbanizable protegido por el planeamiento o inadecuado para el desarrollo urbano, que permite también

---

<sup>250</sup> Artículo 20.2.

<sup>251</sup> Artículo 31.2.

<sup>252</sup> Artículo 31.

<sup>253</sup> Artículo 94.2

excepcionalmente la vivienda vinculada con determinadas condiciones urbanísticas<sup>254</sup>.

Esta normativa autonómica es tributaria de su tradición urbanística que deviene del año 2001 y en consecuencia mantiene también la primigenia clasificación del suelo de la Ley 6/98 que recordemos consideraba residual el suelo urbanizable, aquél que no estuviera expresamente clasificado como urbano o no urbanizable. En este sentido, se aprecia una escasísima regulación del suelo no urbanizable y una amplia, por el contrario, regulación del suelo urbanizable no sectorizado que se aplica a aquél por defecto y que contiene no obstante todas las cautelas necesarias para impedir un crecimiento desordenado.

Elemento distintivo y al mismo tiempo criticable respecto a otros sistemas autonómicos analizados, la posibilidad de usos provisionales pues como señalan López Pellicer y Pérez Alcaraz<sup>255</sup> *"éste es un supuesto no previsto ni lógicamente aplicable en suelo no urbanizable, ¿Hasta cuándo la provisionalidad, si este suelo no es susceptible de transformación urbanística? [...]"* esta posibilidad dicen resulta bastante censurable. *"De un parte, la propia naturaleza provisional de estos usos o construcciones parece impedir su enclave en un suelo que no tiene vocación de transformación urbanística alguna. Así lo ha declarado el Tribunal Supremo en sentencia de 9 de junio de 2003 (Aranzadi 6007), que confirma a la del TSJ de Murcia de 22 de marzo de 2000, y considera que las "autorizaciones de usos u obras de carácter provisional...exclusivamente se pueden conceder, con los requisitos legalmente previstos, en terrenos que exista una previsión urbanística de alteración de la realidad... circunstancias inexistentes cuando, como en este caso, el suelo sobre el que se autorizan las obras está clasificado como no urbanizable y, por consiguiente, no hay previsión alguna para su transformación".* Así el artículo 101 contiene un régimen transitorio de edificación y uso en suelo urbanizable sin sectorizar que permite obras y usos provisionales así como la autorización mediante licencia de las construcciones vinculadas a la utilización racional de los recursos naturales, ocupándose de describirlas pormenorizadamente. Por último regula las actuaciones específicas de interés público estableciendo como condición la justificación de su localización fuera de suelo urbano así como su inserción adecuada en la estructura

---

254 Serrano López, Juan Enrique. Aproximación a la Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de la región de Murcia, desde la perspectiva de la vigencia efectiva de la autonomía municipal. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 214. Año 2004. Página 81. Resume el régimen de usos en suelo no urbanizable.

255 Derecho urbanístico de la Región de Murcia. Editorial Diego Marín. Murcia, 2006. Página 65.

territorio y siempre que se resuelvan satisfactoriamente las infraestructuras precisas para su funcionamiento, incluyendo las construcciones destinadas a dotaciones y equipamientos, establecimientos turísticos, comerciales actividades industriales y productiva e instalaciones de depósito y aparcamientos al aire libre de gran extensión.

Como bien señala Serrano López<sup>256</sup>, *“los usos y obras provisionales en suelo no urbanizable no requieren de autorización autonómica por no estar comprendidas en el apartado 1 del artículo 222, lo que supone que se trata de una competencia municipal, que con anterioridad correspondía a las Administraciones autonómica o central”*.

Aquí actuaciones específicas de interés público sujetas eso sí a este sistema de lista tasada que pueden ser suspendidas en orden a la transformación o consolidación según los objetivos fijados en el Plan General, dando prioridad absoluta al desarrollo urbanístico siguiendo el espíritu de la norma de la que parte.

El régimen transitorio previsto para el suelo urbanizable no sectorizado que se encontraría en situación de suelo rural transformable urbanísticamente plantea serios problemas que han sido puestos de manifiesto por Morote Sarrión y Amores Iniesta. *“Autorizar dichas obras y actividades con anterioridad a la aprobación del planeamiento y, especialmente, con anterioridad a dicha gestión urbanística, puede ocasionar diversos problemas prácticos y jurídicos”*<sup>257</sup>.

El artículo 102 se ocupa de las condiciones particulares de los distintos usos permitidos en suelo urbanizable sin sectorizar.

Condiciones urbanísticas concretas, propias del Planeamiento general, se implantan ya desde la normativa autonómica estableciendo superficies mínimas para

---

<sup>256</sup> Aproximación a la Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de la región de Murcia, desde la perspectiva de la vigencia efectiva de la autonomía municipal. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 38, Nº 214, 2004 , pág. 82.

<sup>257</sup> Derecho Urbanístico y de Suelo de la Región de Murcia. Tirant lo Blanch. Valencia, 2011. Página 49. *“Así ocurrirá en el caso de existir una pluralidad de propietarios ajenos al promotor de la actividad a autorizar, dado que estará adjudicando al mismo una parcela final o de resultado antes del proyecto de reparcelación, lo que podría implicar una merma del derecho de los restantes propietarios a participar de forma equitativa en los beneficios y cargas de la actuación (pues se estaría adjudicando una parcela neta a favor de un propietario sin la necesaria participación y audiencia de los restantes). De igual forma ocurrirá con los trámites ambientales y demás informes sectoriales necesarios para la aprobación del plan parcial, dado que si antes de su aprobación (y la realización de tales trámites sectoriales) tiene lugar la implantación efectiva del proyecto o actividad en cuestión, se estará sustrayendo la aplicación de dicha normativa sectorial”*.

determinados usos, y normas directoras usuales en esta materia tales como el carácter aislado y tipología adecuada o la necesidad de acometer las infraestructuras que habiliten el uso.

El uso del suelo urbanizable sin sectorizar supone un aprovechamiento impropio que tradicionalmente requería el pago de un canon pero éste tenía una distinta justificación vinculada al futuro desarrollo: *“Realizar la aportación económica precisa para financiar la obtención de suelo destinado a dotaciones a razón de 25 m<sup>2</sup> por cada 100 m<sup>2</sup> de edificación permitida”*.

Sin embargo, contra toda lógica, el pago de este canon se regulaba en el apartado relativo a las viviendas vinculadas que suelen estar exentas por su propia naturaleza, por estar precisamente vinculadas a un uso propio y ajenas a cualquier uso excepcional. Precisamente la nueva regulación ha eliminado esta tipología de canon por aprovechamiento excepcional vinculado sólo a vivienda y ha introducido uno similar al resto de normas urbanísticas que lo contemplan, pero sólo para aquellas autorizaciones de interés público en suelo no urbanizable, *“por cuantía del 1% del presupuesto de ejecución material, excepto aquellos supuestos de titularidad o utilidad pública declarada”*.

El artículo 103 contiene las condiciones comunes de los usos autorizables excepcionalmente en suelo urbanizable sin sectorizar relativas a superficie, carácter aislado (con carácter genérico y no sólo para uso residencial), minimización del impacto paisajístico, dotación de aparcamientos, tratamiento arbolado y asunción de garantías económicas precisas, debiendo garantizarse además la adecuación a la legislación sectorial correspondiente.

De nuevo vinculado a este uso excepcional del suelo no urbanizable aparece el Plan Especial, en este caso dependiendo de la extensión o complejidad de la actuación que requiera una ordenación integral del espacio.

Por último, un artículo, el 104, se ocupa del procedimiento de autorización excepcional que corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma.

En definitiva, participación municipal en la tramitación y competencia autonómica para su aprobación que a su vez, recabará los informes preceptivos.

### **2.2.15. NAVARRA**

La Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo<sup>258</sup>, recientemente modificada por Ley 5/2015 de 5 de marzo, se ocupa de la materia objeto de estudio en Navarra. El tratamiento conjunto de ambas disciplinas, la Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente, trasluce una especial sensibilidad por el desarrollo sostenible que se aprecia desde la propia Exposición de Motivos de la Ley<sup>259</sup> que destaca además como una de las “*novedades más significativas de la Ley Foral*” el *régimen del suelo no urbanizable. La protección del suelo no urbanizable, que es un régimen de mínimos superables por el planeamiento, se ha simplificado mucho en relación con la legislación anterior. Por un lado, porque ahora sólo se distinguen dos categorías, la de protección y la de preservación, que conllevan sólo dos regímenes básicos, a diferencia de la legislación anterior que distinguía hasta seis regímenes distintos. Por otro lado, porque no se lleva a cabo una identificación exhaustiva de las actividades y usos permitidos y autorizables en cada categoría de suelo no urbanizable, sino que se remite a lo dispuesto en la legislación sectorial o en el planeamiento respecto al suelo no urbanizable de protección, y respecto al suelo no urbanizable de preservación se limita a formular una regla general declarando permitidas a las actividades no constructivas y autorizables a las constructivas, pero dejando que reglamentariamente*

---

<sup>258</sup>RazquinLizarraga, Martín María. La nueva Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra. Revista de urbanismo y edificación nº 8. Año 2003. Página. 45. “A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de las Comunidades Autónomas, la Comunidad Foral de Navarra contaba ya con un instrumento completo a nivel legal que regulaba de forma amplia tanto la ordenación del territorio como el urbanismo: la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo 1/1994. Esta Ley Foral de 1994 había superado sin grandes problemas los profundos avatares acaecidos en el Derecho Urbanístico español a partir de la STC 61/1997, de 20 de marzo. Entonces cabe preguntarse el porqué de su sustitución total por un nuevo texto legal, la nueva Ley foral de 2002. La justificación de la aprobación de una nueva Ley Foral de ordenación del territorio y urbanismo cabe buscarla, en primer lugar, en tres líneas o perspectivas muy amplias que permiten acercarse a la misma, sin olvidar que la Exposición de Motivos de la Ley explica largamente tanto las razones que justifican su aprobación como las medidas que se adoptan en función de las nuevas necesidades y variaciones producidas en el ámbito territorial y urbanístico”.

<sup>259</sup> Expositivo II. “*Debe colocarse en primer término cuál es la problemática actual de la materia de ordenación del territorio y urbanismo en Navarra, dado que la finalidad de las leyes es primordialmente el servicio a la comunidad a la que se dirigen, con el único propósito de dar satisfacción a las necesidades de los ciudadanos, algunas de ellas tan imperiosas como la de la vivienda. En primer lugar, se fija como objetivo ineludible el desarrollo territorial sostenible de Navarra, dado que cualquier intervención humana sobre el territorio debe prever sus consecuencias de modo de legar un espacio físico ambientalmente adecuado hacia el futuro. Este objetivo está unido a la persecución de una calidad de vida, donde el mantenimiento de los valores medioambientales y sociales reciba protección desde el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo. Navarra tiene una determinada estructura que debe ser objeto de regulación para proteger el modelo territorial que desean los ciudadanos en orden a desarrollar un modo de vida acorde con sus necesidades y también previsor de un futuro en el que las nuevas generaciones podrán exigir la entrega del territorio en condiciones no más desfavorables que las que ahora se encuentra*”.



*se pueda matizar o excepcionar la regla general. Otra novedad del régimen del suelo no urbanizable es la incorporación a la Ley Foral de las condiciones, hasta ahora reglamentarias, para autorizar viviendas unifamiliares aisladas en el suelo no urbanizable de preservación, entre las que se incluye el deber de los propietarios de adquirir el 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico de la parcela de la Administración competente”.*

En consecuencia, previa advertencia del carácter mínimo legal de las previsiones del Capítulo IV destinado al régimen jurídico del suelo no urbanizable<sup>260</sup> y que podrán ser ampliadas desde el planeamiento para zonas específicas, el artículo 111 regula genéricamente las actividades permitidas, autorizables y prohibidas.

Dejando al margen las actividades permitidas, equiparables a las vinculadas al uso natural y propio del suelo no urbanizable, el artículo 111 en su apartado 3º se refiere a las autorizables y de forma absolutamente imprecisa señala :

*“3. Serán consideradas actividades autorizables aquellas actividades y usos que por su propia naturaleza, en determinadas condiciones, puedan ser compatibles con los objetivos de protección y preservación del suelo no urbanizable, y garanticen que no alterarán los valores o causas que han motivado la protección o preservación de dicho suelo.*

*Estas actividades y usos precisarán autorización conforme a lo dispuesto en el artículo 117 de esta Ley Foral, sin perjuicio de que también deban ser objeto de licencia o autorización por otros órganos o Administraciones”.*

Un artículo específico se ocupa de forma singular de las actividades prohibidas, el 112 en particular, las que impliquen erosión y pérdida de calidad de los suelos, destrucción de masas vegetales, contaminación de las zonas húmedas, vertidos y parcelaciones urbanísticas.

---

<sup>260</sup>Razquin Lizarraga, Martín María. La nueva Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra. Revista de urbanismo y edificación nº 8. Año 2003. Página. 58. “En cuanto al suelo no urbanizable la regulación actual es más reducida que la anterior de 1994, con el objetivo de fijar solamente los aspectos básicos dejando los demás al desarrollo reglamentario. En consecuencia, la regulación legal tiene un carácter mínimo (artículo 110), de modo que sus limitaciones pueden ser ampliadas por el planeamiento municipal. La realización de actividades en este suelo se articula a través de la triple clasificación de actividades prohibidas, permitidas y autorizables. En relación con estas últimas se establece el procedimiento de autorización (artículo 117), que no sufre alteración alguna sobre el anterior. La nota más característica del nuevo régimen se encuentra en la diferenciación de actividades autorizables según se trate de suelo no urbanizable de protección (artículo 113) y de preservación (artículo 114).

Dos artículos distinguen un régimen jurídico distinto para el suelo no urbanizable de protección y de preservación, en el primero, sólo se permiten aquellas construcciones e instalaciones necesarias para su mejor conservación y para el disfrute público y en el segundo, artículo 114, actividades no constructivas, las vinculadas y *“las actividades industriales o terciarias que deban emplazarse o desarrollarse en suelo no urbanizable, que estarán sujetas a los deberes de urbanización y cesión de aprovechamiento equivalentes al suelo urbanizable sectorizado”*.

Como especificidad de este régimen jurídico se aprecia la inexistencia de referencia alguna a los conceptos jurídicos indeterminados de utilidad pública e interés social, simplemente se requieren que sean actividades industriales o terciarias que deban emplazarse en suelo no urbanizable. Y en este sentido hemos de considerar muy acertada la supresión de esa indeterminación que además resulta absolutamente innecesaria, evidente que si estamos ante una actividad que únicamente debe ubicarse en suelo no urbanizable, no deban establecerse más requisitos superfluos como condicionante.

El artículo 116 permite las viviendas aisladas en suelo no urbanizable siempre que se acredite dice Ruiz Arnáiz<sup>261</sup> *“excesivamente”* la residencia *“habitual y permanente”*. Como peculiaridad reproduce el sistema de cargas concebido para el resto de actuaciones en suelo no urbanizable en la mayoría de las Comunidades Autónomas. Nos referimos concretamente a la cesión de aprovechamiento a la Administración en cuantía del 10% y a la vinculación registral.

En cuanto al procedimiento administrativo y la documentación necesaria para las autorizaciones en suelo no urbanizable, el artículo 117 nos aclara que entre la documentación preceptiva se encuentra el estudio de impacto ambiental o la documentación que describa la incidencia ambiental, trámite necesario para la coordinación de los procedimientos. El procedimiento se resuelve por el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y Vivienda, debiendo ejercitarse la autorización en el plazo máximo de dos años.

Una previsión innovadora en orden a la simplificación de los procedimientos administrativos que garantiza el principio de eficacia constitucionalmente reconocido

---

261 Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas. La Ley. Madrid, Página 452.

obliga a resolver la petición de licencia<sup>262</sup> en el plazo de un mes desde que se hubiera notificado, estableciendo silencio administrativo positivo si se produjera el transcurso del plazo sin pronunciamiento. En este sentido hay que advertir que esta pretendida eficacia sólo se conseguirá efectivamente en el seno de una normativa que prevea recabar los informes sectoriales con carácter previo, caso contrario, este plazo quedará suspendido hasta conocer el pronunciamiento sectorial, y en el caso de Navarra, sólo se salva con anterioridad, el ambiental y no otros, como hubiera sido deseable.

Tres cuestiones llaman por tanto nuestra atención en este artículo. En primer lugar, de nuevo se produce la integración en el procedimiento de autorización en suelo no urbanizable del procedimiento de protección ambiental específico, cuestión que de suyo supone, como ya se ha comentado, un importante avance en orden a la simplificación de procedimientos administrativos. En segundo lugar, cabe destacar un nuevo plazo de vigencia de estas autorizaciones extraordinarias, en la mayoría de legislaciones autonómicas establecido en un año y aquí ampliado a dos. Pero sobretodo, hay que destacar que se aclara expresamente que, ineficaz la autorización, habrá que proceder a la prórroga con el mismo procedimiento establecido.

Cuando la actividad haya sido objeto de un Plan o Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal o de un Plan Especial seguirá ésta tramitación y no la referida anteriormente, regulación convencional que trata de distinguir las actuaciones específicas de otras de mayor calado regulada a través de Planes específicos excluyendo además como novedad, aquellos que sean objeto de autorización ambiental integrada.

El artículo 119 relaciona la documentación técnica sin mayor relieve salvo la peculiaridad de la específica mención de aspectos impropios como la protección contra incendios o la publicidad.

Ninguna referencia a provisionalidad de los usos autorizados, a costosos cánones

---

<sup>262</sup>Enériz Olaechea, Francisco Javier. Curso de Derecho Urbanístico de Navarra. Gobierno de Navarra. Pamplona, 2009. Página 247. “Como ha declarado el TSJ Navarra, se trata de dos actos administrativos distintos y de variada significación: de un lado, la realización de obras sin licencia municipal, y de otro, la exigencia de previa autorización del Gobierno de Navarra por tratarse de un servicio a instalar en el suelo no urbanizable en el que, prohibida en principio cualquier actuación urbanística, pueden efectuarse algunas, entre otras las de servicio público, siempre que cuenten con dicha autorización previa (sentencias 1068/2003, de 20 de octubre, y 1103/2003, de 5 de noviembre). La concesión de la licencia urbanística sin la autorización del Departamento produce la nulidad de pleno derecho de la licencia, por prescindirse total y absolutamente del procedimiento (STSJN de 25 de noviembre de 1997). Tampoco puede el Ayuntamiento denegar la licencia de obras por motivos que entren en contradicción con los fundamentos de la autorización del Departamento (STSJN 588/2008, de 28 de noviembre)

por utilización impropia, salvo la mención a las cesiones antes mencionada, a prestación de garantía o inscripciones registrales de vinculación, lo que muestra una vez más el incumplimiento de las condiciones básicas de igualdad que venimos denunciando en esta materia como en otras relacionadas con el régimen jurídico del suelo no urbanizable.

#### **2.2.16. PAÍS VASCO**

Una de las leyes autonómicas más recientes de este estudio comparado es la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco. Establece su Exposición de Motivos entre sus principales objetivos en política de medio ambiente *“una especial atención en relación con la correcta preservación y uso racional del suelo no urbanizable. Prueba de ello es la recuperación de la categoría del suelo no urbanizable, así clasificado por la inconveniencia de su desarrollo, el régimen jurídico restrictivo en materia de reconstrucción de caseríos en dichos suelos así clasificados, y la protección de los denominados núcleos rurales, cuyo suelo se mantiene en la categoría del suelo no urbanizable y cuyos crecimientos se restringen, con el objeto de preservarlos en su carácter histórico y económico, agrario y pecuario. Así mismo, se establecen mayores limitaciones jurídicas para la instalación de viviendas ligadas a explotaciones hortícolas y ganaderas en suelo no urbanizable”*.

Denominador común de la legislación del País Vasco con otras de similar contenido restrictivo como la andaluza es una decidida apuesta por acotar la capacidad constructiva en suelo no urbanizable, protegiéndolo del proceso urbanizador y limitando los usos no vinculados.

De nuestro interés el artículo 21 relativo al contenido urbanístico legal del suelo no urbanizable, facultades en suelo no urbanizable, mucho más cercano a la legislación ambiental que a la urbanística, todo ello motivado por la especial relevancia que cada vez con más rigor, como ya se ha comentado, tiene la sostenibilidad ambiental en los principios definitorios de la actuación urbanística. De hecho, el artículo 3 de la legislación vasca destaca en primer lugar dentro del Capítulo de los Principios Generales del Urbanismo, el principio de desarrollo sostenible.

El Capítulo IV, de “Régimen del Suelo” se ocupa en su sección primera del “Suelo

No Urbanizable”, artículo 28 de usos y actividades:

Las primeras conclusiones respecto a este nuevo régimen jurídico nos llevan a destacar en primer lugar por su contundencia, la prohibición de construcción de nuevas viviendas, sin perjuicio lógicamente de las vinculadas.

De otro lado, de manera similar al resto de normativas autonómicas, el párrafo b) del artículo 28 aun considerando no urbanizable los suelos protegidos, no excluye la posibilidad de construcción, excepcionando la regla de inapropiación para ser objeto de transformación mediante la urbanización de los usos excepcionales contemplados en este artículo.

Se incluye además, como sucede en la legislación andaluza, el riesgo de formación de núcleo como condición urbanística de la que se hace depender la posibilidad de construcción en suelo no urbanizable (Artículo 28.4.a) aclarando no obstante en su desglose que es aplicable sólo al uso residencial.

Sin hacer desaparecer el concepto de interés público que se mantiene a diferencia de otras normas analizadas, se establecen cautelas para su interpretación, cautelas que de modo sustancial parecen erradicar la indeterminación que históricamente acarrea este concepto, dotándolo de la garantía jurídica que deviene de su constancia en la legislación sectorial o en planeamiento territorial y así, el artículo 28.5.a): *“Las actuaciones dirigidas específicamente y con carácter exclusivo al establecimiento de dotaciones, equipamientos y actividades declarados de interés público por la legislación sectorial aplicable o por el planeamiento territorial, y que en todo caso, y para el caso concreto, sean además declaradas de interés público por resolución de la diputación foral correspondiente previo trámite de información pública de veinte días”*.

Para que una actuación sea de interés público debe serlo por alguno de estos dos motivos específicos, porque así lo recoja la legislación sectorial aplicable o porque lo recoja el planeamiento territorial.

Y en todo caso y para el supuesto concreto, que *sean además declaradas de interés público por resolución de la diputación foral correspondiente previo trámite de información pública de veinte días*. Esta novedosa previsión de la legislación vasca supone un respaldo al principio de seguridad jurídica, de tal forma que sólo

comprobando la legislación sectorial o el planeamiento se puede tener la certeza sobre el carácter de interés público o no de una actuación. Pero este sistema nos plantea dudas de otro calado, la planificación territorial a la que se hace referencia puede abarcar incluso la local, lo que pudiera conllevar que en aras del destacado principio de autonomía local, el interés público sufra una diversificación de contenidos inabarcable. Una diversificación de contenidos que pudiera conllevar un grave ataque al cumplimiento de las condiciones básicas de igualdad que constitucionalmente se defienden. Pero esta materia será objeto de análisis en un apartado posterior. No se entiende la cautela de control por resolución de la diputación foral, que *a priori* no parece tener mucha lógica si se trata tan solo de aplicar una lista tasada de supuestos.

Pero en cualquier caso, tampoco hay que despreciar las previsiones establecidas en este artículo 28 en su apartado 3º respecto a los usos admisibles y que suponen una primera aproximación a los usos permitidos: *“expresamente considerados por las Directrices de Ordenación del Territorio o por las normas e instrumentos de ordenación territorial como adecuados y precisos para su utilización racional y conforme a su naturaleza rural, y no impliquen la transformación urbanística del suelo ni supongan su utilización para fines urbanísticos”*.

En este sentido el profesor Ruiz Arnáiz<sup>263</sup> realiza un extenso estudio de los usos permitidos reconocidos en las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero, que distingue la “Protección Ambiental”, con dos tipos, Conservación y Mejora Ambiental, un segundo grupo, denominado de “Ocio y Esparcimiento” que distingue a su vez entre uso público extensivo, uso público intensivo y actividades cinegéticas y piscícolas. Un tercer tipo “Explotaciones de recursos primarios” con nuevos subtipos: agricultura, invernaderos, ganadería, forestal e industrias agrarias y por último, actividades extractivas. En cuanto al tipo de usos Infraestructuras: vías de transporte, líneas de tendido aéreo, líneas subterráneas, instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal Tipo A, Instalaciones Térmicas de servicios de carácter no lineal Tipo B, escombreras y vertederos de residuos sólidos y por último, en cuanto a los Crecimientos Urbanísticos, usos edificatorios, las Directrices distinguen: Crecimientos apoyados en

---

263Derecho Urbanístico del País Vasco. Dirección Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Madrid, 2008. Páginas 216 y ss.

núcleos preexistentes, desarrollos no apoyados en núcleos preexistentes, edificios de utilidad pública e interés social, viviendas aisladas e industrias o almacenamientos peligrosos.

El artículo 31 recoge un plausible sistema de control de las edificaciones vinculadas que exige acreditar al menos que la explotación reúne los requisitos mínimos para su viabilidad económica de forma autónoma, *“que el solicitante está afiliado al régimen especial de la Seguridad Social correspondiente al menos con un año de anterioridad a la fecha de solicitud que en la última declaración de la renta presentada más del 50% de los ingresos corrientes del solicitante provienen de la explotación de la actividad hortícola o ganadera”*.

La construcción de edificaciones vinculadas está sujeta a un expreso control de determinaciones expresamente recogidas restando arbitrariedad a la libertad de interpretación que en manos de la autonomía local ha demostrado no ser un mecanismo efectivo de control, generando desigualdades y mucho más preocupante, un enorme fraude. En este mismo sentido el artículo 1 del Decreto Foral 82/1998, de 24 de noviembre, de coordinación de actuaciones en materia de autorizaciones y licencias en suelo no urbanizable de la Diputación Foral de Guipúzcoa establece que se requerirá informe del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral. Además como garantía añadida se exige que se aporte al procedimiento documentación acreditativa de la efectiva vinculación tal como inscripción de la explotación agraria en el Registro correspondiente, Certificación de la Hacienda foral de inclusión el correspondiente régimen de la seguridad social, estudio de viabilidad y vinculación que demuestre que la explotación agraria posee una dimensión económica que permita al titular obtener unos beneficios iguales o superiores al salario mínimo interprofesional y ocupe en mano de obra familiar como mínimo el equivalente a una unidad de trabajo agraria y acreditación de su capacitación profesional en la actividad agraria, a través de la aportación de titulación académica en rama agraria, asistencia a cursos de capacitación o años de experiencia profesional.

Nada más establece al respecto la legislación urbanística vasca, ninguna mención al procedimiento de autorización, a la provisionalidad, a la inscripción registral, al canon por especial aprovechamiento... para una mayor concreción del procedimiento a seguir hay que dirigirse a lo dispuesto en el Decreto Foral 82/1998, de 24 de noviembre, de

coordinación de actuaciones en materia de autorizaciones y licencias en suelo no urbanizable de la Diputación Foral de Guipúzcoa que como efectivamente aprecia Ruiz Arnáiz hunde sus raíces en el procedimiento tradicional para la autorización de la construcción de edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social o viviendas familiares del artículo 44.2 del Reglamento de Gestión Urbanística y que se mantiene en toda la legislación urbanística autonómica actual. El Artículo 2 del Decreto Foral de referencia establece que: *“Los Ayuntamientos que reciban una solicitud de licencia para obras, construcciones o instalaciones de utilidad pública o interés social en suelo no urbanizable, si entienden que las mismas podrían autorizarse, deberán remitir al Departamento de Obras Hidráulicas y Urbanismo de la Diputación Foral, a efectos de obtener la autorización prevista previa en la legislación urbanística, la siguiente documentación [...].*

Por último si quiera citar que contempla el artículo 119 de la Ley de Suelo del País Vasco una reserva de suelo con destino patrimonio público de suelo a establecer en suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado completamente desacertada y cuestionable desde el punto de vista legal en la medida que contraviene el carácter definitorio del suelo no urbanizable preservado por su propia naturaleza de procedimientos de transformación mediante urbanización.

### **2.2.17. COMUNIDAD DE VALENCIA**

La ley del suelo de la Comunidad de Valencia 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana ha sido derogada por la reciente 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana que deroga también el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial Urbanística, aprobado por Decreto 67/2006, de 19 de mayo, y el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto 120/2006, de 11 de agosto.

Una legislación específica se ocupaba también hasta ahora del suelo no urbanizable, la Ley 10/2004, de 9 de diciembre de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable, que a su vez había derogado a otra anterior Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat, sobre Suelo No Urbanizable, de la que sólo había pervivido hasta ahora su



Disposición Adicional Tercera. Muchas líneas podrían escribirse sobre las virtudes de esta legislación específica sobre suelo no urbanizable del 92 que resume magistralmente el profesor Parejo<sup>264</sup> calificándola como *"la primera Ley que actualiza y hace operativa la función social del bien tierra o suelo en clase urbanística "no urbanizable" y ello por dos motivos principalmente, en primer lugar, porque por vez primera la potestad de planeamiento no se ve debilitada en suelo no urbanizable sino que existe una afirmación de esta potestad en todo su contenido e intensidad y en segundo lugar por el reconocimiento de la existencia de valores y bienes jurídicamente relevantes, lo que vale decir intereses objetivos colectivos o públicos precisados de tutela y gestión por parte del poder público en general y en especial, del administrativo...no es un suelo en blanco y negro, tiene color, es un paisaje que no sólo debe ser preservado, sino también positivamente configurado, con la misma decisión, voluntad y esfuerzo que el urbano o el urbanizable. Sobre el origen y la necesidad de esta legislación específica de suelo no urbanizable también se ha escrito sobradamente, justificada en la especial presión de esta clase de suelo en la Comunidad valenciana debido a múltiples motivos, en general, el atractivo de sus zonas costeras y las buenas condiciones medioambientales que han hecho prosperar las parcelaciones ilegales con pésima calidad de servicios e infraestructuras así como naves industriales en los entornos de infraestructuras"*<sup>265</sup>.

Además, la nueva Ley deja sin efecto la Ley 4/2004, de 30 de junio de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje y la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, reguladora de los Campos de Golf de la Comunitat Valenciana.

De esta medida legislativa puede extraerse como consecuencia el esfuerzo del legislador valenciano por concentrar un régimen jurídico especialmente disperso, cuestión que repercute en el suelo no urbanizable, singularmente afectado por esta circunstancia. Urbanismo y Ordenación del Territorio quedan así regulados en una sola norma que podríamos denominar de nueva generación, por su especial vinculación con el Medio Ambiente y los principios que informan al urbanismo europeo. Así lo refleja la propia Exposición de Motivos que se refiere a *"una complejidad y un grado de desarrollo*

---

264El régimen urbanístico del suelo no urbanizable en la Ley valenciana 4/1992, Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 27. Nº 132, págs 52-53.

265 Romero Aloy, María Jesús. Zonificación y usos urbanísticos en el suelo no urbanizable (Comunidad Valenciana). Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 45. Nº 270, 2011, págs. 85

*excesivos, y ha cristalizado en distintas disposiciones legislativas elaboradas separadamente y necesitadas de unicidad y coordinación”, siendo el principal objetivo de la ley la “simplificación”. Otras Comunidades Autónomas habían optado ya por este sistema de tratamiento integral de la ordenación del territorio y el urbanismo como Cantabria, Canarias, Castilla-La Mancha, Navarra y La Rioja.*

*"Sin embargo hemos siquiera apuntar que una medida de estas características no es tampoco ninguna novedad para la Comunidad Valenciana, tiene sus antecedentes precisamente en el ahora derogado Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial Urbanística que por primera vez desarrolla conjuntamente tres textos legales, la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y protección del Paisaje, la Ley 16/2005, Urbanística valenciana y la Ley de Suelo No urbanizable, habiendo sido calificado ya entonces como de lo más ambicioso al ligar en un solo cuerpo legislativo la Ordenación del Territorio, el Urbanismo, la Vivienda, el Medio Ambiente, la Protección del Paisaje etc., todo lo cual apostaba por un desarrollo competitivo en el arco mediterráneo combinado con unas fuertes medidas de protección y, lo que es más novedoso, la gestión territorial imbricada en la gestión urbanística, es decir, medios concretos de financiación de la sostenibilidad"<sup>266</sup>.*

Comienza la nueva ley con un innovador Título I “La infraestructura verde, el paisaje y la ocupación racional del territorio”, siguiendo las directrices de la sostenibilidad ambiental que enmarcan modernamente cualquier legislación de suelo que se precie. Una infraestructura verde que es definida como “Ámbitos y lugares de más relevante valor ambiental, cultural, agrícola y paisajístico; las áreas críticas del territorio cuya transformación implique riesgos o costes ambientales para la comunidad; y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que pongan en relación todos los elementos anteriores” con diversas funciones entre las que se encuentran “Orientar de manera preferente las posibles alternativas de los desarrollos urbanísticos hacia los suelos de menor valor ambiental, paisajístico, cultural y productivo”.

El artículo 7 de la Ley regula los criterios generales de crecimiento territorial y urbano estableciendo para un desarrollo territorial y urbanístico sostenible que se

---

266 Lorente Tallada, José Luis. Marco legal, alcance y límite del Reglamento de Ordenación Territorial y Urbanística de la Comunidad Valenciana. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 228. Año 2006, pág. 63

“Priorizará la culminación de los desarrollos existentes y las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana frente a las nuevas ocupaciones del territorio”, se “optará de manera preferente por los tejidos urbanos compactos frente a los dispersos, salvo que la realidad territorial y su adecuación paisajística no lo permitan” y se “garantizará la estructura y el mantenimiento de la funcionalidad de la infraestructura verde en el tratamiento de los tejidos diseminados en el medio rural”, entre otras circunstancias, todo ello de conformidad con la última legislación estatal en la materia, Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

El artículo 11, próximo a los objetivos de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, recoge los criterios para la ordenación del sistema rural valenciano, instando a la planificación urbanística y territorial que ordene “para cada ámbito rural los diversos usos que sean propios, compatibles o complementarios de la actividad agraria, estableciendo medidas y acciones para potenciarla y para mejorar el paisaje local” y contribuyendo “al mantenimiento del equilibrio territorial de la Comunitat Valenciana, mejorando las condiciones de vida de la población de los municipios del medio rural, procurando la revitalización de los núcleos tradicionales y la reutilización de sus inmuebles”.

Por último, el artículo 2 de la Ley introduce importantes modificaciones frente a la regulación anterior en materia competencial que no altera no obstante el ejercicio de competencias respecto a la autorización de usos excepcionales en suelo no urbanizable que, de conformidad con el artículo 206 se atribuye a la Conselleria. El artículo 5.1 de la Ley 16/2005 establecía una atribución expresa de competencias en favor de la Generalitat advirtiendo no obstante que las competencias no atribuidas a la Generalitat serían ejercidas por los Municipios, respetando la garantía institucional de la autonomía local. El artículo 2 de la nueva norma establece sin embargo una genérica competencia compartida así: “Corresponde a la Generalitat y a los municipios ejercer las potestades de planeamiento, gestión y disciplina, referidas a las ordenaciones territorial y urbanística, de acuerdo con lo establecido en la presente ley”. La autorización para la instalación de actividades vinculadas que no requieren declaración de interés comunitario corresponderá a los Municipios, artículo 201. En orden a las autorizaciones en suelo no urbanizable el verdadero salto cualitativo se produce por la Ley de 10 de diciembre de 2004 que deroga la anterior del 92. Hasta entonces la autorización de

cualquier uso en suelo no urbanizable correspondía a la Comunidad Autónoma. La ley de 2004, ahora también derogada pero cuyo criterio se mantiene en la nueva legislación valenciana, contemplaba la expresa atribución de competencias al municipio para las actividades vinculadas y las viviendas, usos a los que añade la actual Ley 5/2014, *“ Explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o de recursos geológicos, mineros o hidrológicos, que se regularán mediante planes territoriales o urbanísticos adecuados y con capacidad para ordenar usos”*, que también serán ahora de competencia municipal.

Dentro del Libro II, el Título IV se ocupa del Régimen jurídico del Suelo No urbanizable y del Suelo Urbanizable sin programa de actuación.

Los artículos 16 y 17 de la ahora derogada ley del Suelo No Urbanizable contemplaban especiales determinaciones para el suelo no urbanizable protegido, de manera similar al artículo 26 de la actual legislación de suelo que contiene la zonificación estructural de zonas rurales. Al respecto, por contraposición con el extensivo margen de interpretación favorable a las construcciones de interés público que en esta clase de suelo presentan otros sistemas autonómicos como el cántabro decía Fernández Ferreras<sup>267</sup> que en el caso valenciano, *“los dos supuestos permitidos eran: las obras previstas por el planeamiento necesarias y compatibles con el mejor aprovechamiento, conservación, cuidado y restauración de los recursos naturales o para su disfrute público y aprovechamiento colectivo así como aquellas para la gestión de los bienes de dominio público o de los servicios públicos o actividades de utilidad pública o interés social y para la minoración de los riesgos que motivaron su especial protección, “ha de destacarse, en ambos supuestos su carácter excepcional”*. Y al respecto cita la STSJ de la Comunidad Valenciana de 21 de marzo de 2002 que consideró improcedente la Declaración de Interés Comunitario referida a una planta dosificadora de hormigón por entender que, al no prever el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano del Municipio zonas de especial protección en suelo clasificado como no urbanizable, todo éste tiene el carácter de especialmente protegido, para el que el artículo 9 de la Ley 4/1992 del Suelo No Urbanizable prohíbe el tipo de instalación indicado. Y por iguales razones la STSJ de la Comunidad Valenciana nº 1440/2002, de 2 de noviembre que

---

267Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Carlos Fernández Ferreras. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. La Ley, Madrid, 2006. Página 405.

*consideró procedente la denegación de la autorización para la construcción de una vivienda unifamiliar y piscina en suelo clasificado como no urbanizable con protección agrícola. Otro tanto en la STSJ de la Comunidad Valenciana de 28 de noviembre de 2003, que consideró procedente la denegación de la solicitud de autorización previa para la construcción de vivienda unifamiliar en terrenos clasificados por el planeamiento como suelo no urbanizable agrícola forestal”.*

De estos artículos en relación con el artículo 32 de la misma Ley del Suelo No Urbanizable que definía las declaraciones de interés comunitario vinculadas al suelo no urbanizable común se extraía la imposibilidad de usos declarados de interés público en **suelo no urbanizable protegido**<sup>268</sup>, sin embargo ninguna limitación se aprecia hoy en este sentido, siempre que se cumplan las condiciones urbanísticas, territoriales y medioambientales. La posibilidad de utilización del suelo no urbanizable protegido está hoy fuera de toda duda, así el artículo 202 c), al excepcionar la declaración de interés comunitario se refiere a *“ Los usos y aprovechamientos que, excepcionalmente, vengan atribuidos en los instrumentos de ordenación ambiental previstos en la normativa de espacios naturales protegidos que califiquen el suelo como protegido, requiriéndose en este caso, con carácter previo a la implantación del uso o aprovechamiento correspondiente, el informe favorable de la consellería competente en materia de espacios naturales y de paisaje”.*

Una **zonificación del suelo no urbanizable** cuyas categorías principales se delimitan ya desde la ley autonómica remitían su concreción al planeamiento, mostrando el ejercicio de la potestad de planeamiento sobre suelo no urbanizable y que tiene sus antecedentes en el Reglamento de Zonas de la Comunidad Valenciana de 1999. El suelo no urbanizable será por vez primera no sólo clasificado sino también calificado. El artículo 18 de la Ley de Suelo no Urbanizable de 2004 establecía como posible zonificación a determinar vía planeamiento la agropecuaria, forestal o cinegética, la explotación de canteras, extracciones de áridos o de tierras, las de posible uso vivienda, aquellas en las que excepcionalmente pudieran implantarse actividades industriales, productivas o terciarias o de servicios o en las que se excluya cualquier edificación. En el mismo sentido la actual Ley 5/2014 alude a la zonificación en su

---

268 Más Alonso, M<sup>a</sup> José. El nuevo Derecho Urbanístico Valenciano dos estudios. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2006. Página 246.

artículo 197 proponiendo igualmente su concreción vía planeamiento.

El artículo 197 de la Ley 5/2014, sacia por su enorme precisión, abarcando la totalidad de usos posibles, y puede considerarse el más completo a los efectos de concretar el régimen jurídico de los usos en suelo no urbanizable. Muestra de ello, la regulación de una especificidad introducida por la Ley 12/2010 de 21 de julio, de medidas urgentes, para agilizar el ejercicio de actividades productivas y la creación de empleo en la Ley de Suelo No Urbanizable del año 2004, previendo expresamente *“la implantación, en su caso, de tiendas de productos agrícolas, o de plantas ornamentales o frutales, que se produzcan en la propia explotación vinculada a la actividad y cumplan las medidas administrativas reguladoras de la actividad correspondiente”*. Previsión acertada e inexistente en otras Comunidades Autónomas como la andaluza en la que necesariamente se requiere Proyecto de Actuación.

La permisibilidad sin especiales condiciones del **uso residencial** se evidencia ya en esta zonificación que además parece introducir como matiz diferenciador que las zonas en las que pudieran implantarse actividades industriales, productivas, terciarias o de servicios, de necesario emplazamiento en el medio rural o que requieran una posición aislada en el territorio estarían ya delimitadas por el propio planeamiento y en ese sentido, se producía una restricción respecto a otras normas autonómicas en las que la declaración de utilidad pública puede generalmente afectar a cualquier suelo no protegido e incluso, como hemos visto en el caso de la legislación cántabra, al protegido. De tal forma que difícilmente puede entenderse que una específica zonificación del suelo no urbanizable contraria a los usos básicos y primarios del mismo, como supone en este caso la introducción de un uso residencial no vinculado, pudiera llevarnos a impedir la implantación de instalaciones *“de necesario emplazamiento en el medio rural”*.

Respecto al concepto jurídico indeterminado **“necesidad de implantación en el medio rural”** que es la motivación última de la permisibilidad de los usos no vinculados en suelo no urbanizable, nos dice el artículo 203 en su apartado segundo que *“La justificación de la necesidad de emplazamiento en el medio rural se realizará valorando la imposibilidad física de ubicar la actividad en otro tipo de suelo, la incidencia de la actividad en el desarrollo sostenible o en la recuperación natural de las zonas deprimidas, la compatibilidad de la actuación con la infraestructura verde y el paisaje, la*

*cercanía de la actividad a las redes de infraestructuras ya existentes y la contribución de la actividad a mejorar los niveles de ocupación laboral de la zona. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de otros parámetros que puedan ser tenidos en cuenta para la justificación particularizada de la necesidad de emplazamiento respecto de cada actividad concreta que se pueda realizar en el medio rural*". Esta definición, aunque se valora su contribución en orden a reducir la indeterminación del concepto, no hace sino introducir a su vez nuevas indeterminaciones, no consiguiendo el objetivo propuesto de concreción del concepto jurídico indeterminado que nos ocupa.

Destacar que la expresa permisibilidad del uso residencial en suelo no urbanizable que ha sido una constante en la legislación valenciana (Ley 5 de junio de 1992 del Suelo no Urbanizable), calificada por este motivo como novedosa e innovadora, partiendo de un concepto positivo del suelo no urbanizable<sup>269</sup>.

Con carácter genérico y para cualquier uso nos dice el artículo 197 deben quedar salvaguardados "Una previsión suficiente del abastecimiento de agua potable y una completa evacuación, recogida y depuración de los residuos y aguas residuales. El coste que pudiera implicar la extensión de las redes de estos u otros servicios correrá a cargo del promotor".

La ley valenciana al igual que la andaluza establece una distinción en orden a si la construcción en suelo no urbanizable ha sido promovida por la Administración o por los particulares en sus artículos 199 y 200, no estando sujetas las primeras a declaración de interés comunitario.

Determinada actividades están sujetas directamente a licencia urbanística, sin necesidad previa de declaración de interés comunitario que son además de las vinculadas, las viviendas y las explotaciones de cantera, en las que se requiere no obstante informe en materia de agricultura, ganadería, caza, gestión del medio natural o animales domésticos, en función del uso y de su ubicación, de urbanismo y carreteras o en el caso de suelo no urbanizable protegido, el de la Consellería competencialmente afectada, respectivamente, artículo 201.

---

269 Gutiérrez Colomina, Venancio. El régimen jurídico estatal y autonómico de la situación básica rural y de la clasificación de suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma Valenciana. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 45. Nº 264, 2011 , págs. 113

- Parejo Alfonso, Luciano. El régimen urbanístico del suelo no urbanizable en la Ley valenciana 4/1992, Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 27. Nº132, 1993. Pág. 49.

El artículo 202 se refiere a las actividades que requieren declaración de interés comunitario y concretamente a los supuestos que requieren intervención de la Generalitat que vienen expresamente establecidos.

Una cuestión que ha de ser objeto de frecuente interpretación en otras autonomías por el vacío legal que suele existir al respecto, son las **modificaciones, reformas o ampliaciones** en los edificios o actividades objeto de declaración de utilidad pública o interés social. Deja resuelto la legislación valenciana en su artículo 202 apartado 4º que será la consellería competente en materia de urbanismo la que resolverá en cada caso sobre si en virtud de la modificación es necesario cumplir el mismo procedimiento legalmente establecido para su aprobación, aclarando que *“no será necesario obtener nueva declaración de interés comunitario cuando se trate únicamente de una reforma, sin ampliación exterior de edificaciones o instalaciones afectas, de actividades autorizadas por una declaración previa, o cuando la modificación consista en un cambio de uso sin incidencia sobre el territorio”*. El régimen para la reforma o ampliación de instalaciones industriales en la legislación urbanística valenciana en orden a la Disposiciones Transitorias existentes en las distintas leyes del Suelo No Urbanizable ha sido extensamente estudiado por la profesora M<sup>a</sup> José Alonso Más, y de él pueden extraerse algunas conclusiones aún hoy necesarias, como el necesario devengo del canon en estos supuestos<sup>270</sup>.

El artículo 204 se ocupa del **canon** de uso y aprovechamiento en suelo no urbanizable. Este artículo puede resultar aclaratorio para normativas como la andaluza que silencian aspectos elementales en la regulación de esta figura. Así se introduce expresamente que el canon se devenga “por una sola vez”, a diferencia de Andalucía en donde nada se establece al respecto, quedando al arbitrio municipal si ante la renovación de la actividad debe producirse un nuevo devengo.

El canon vinculado no por primera vez al presupuesto de ejecución material de la inversión realizada sino con mucha mayor motivación por lo que la figura supone al coste de transformación de la parcela *“de superficie, uso y aprovechamiento equivalente a la efectivamente ocupada por la actividad autorizada por la declaración de interés comunitario”*.

En este sentido queda claro que no existe ningún beneficio económico para el

---

270El nuevo Derecho Urbanístico Valenciano dos estudios. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2006. Página 249.



promotor que intenta implantarse en suelo no urbanizable y no debe existir más motivación que la necesidad de emplazamiento en suelo no urbanizable por las precisas características de la actividad.

Ya la Ley 2/2010, de 21 de julio introdujo importantes novedades en la Ley de Suelo No Urbanizable en cuanto al destino del canon que con anterioridad iba “íntegramente a la financiación de acciones de gestión municipal tendentes al mantenimiento, mejora y recuperación del paisaje, a la declaración de espacios naturales protegidos de gestión municipal, en el ámbito del propio municipio” de conformidad con la Ley 4/2004, de 30 de junio de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. Desde la modificación del 2010 y en la actualidad el artículo 204.3 párrafo segundo lo deriva genéricamente a patrimonio municipal de suelo.

Innova también la legislación urbanística valenciana estableciendo en su artículo 204.3 segundo párrafo que el impago del canon dará lugar a la caducidad de la declaración de interés comunitario y de la licencia urbanística, aspecto no tratado en ninguna otra legislación autonómica en los que el impago del canon dará lugar generalmente al procedimiento recaudatorio en apremio.

Será el artículo 205 el que ponga fin al vacío en la normativa autonómica respecto a los destinos del suelo ocupado vinculado a utilidad pública o interés social una vez solicitada la correspondiente prórroga, fijando además un primer límite temporal que se sitúa en 30 años.

Un **plazo** máximo de amortización inexistente en otras comunidades con un concreto pronunciamiento sobre prórrogas tácitas, artículo 205. Al igual que en el caso andaluz, transcurrido el plazo de vigencia debe procederse a la restauración del suelo a su estado originario.

El procedimiento para el otorgamiento de la declaración de interés comunitario se regula en el artículo 206. Competencia autonómica completa en la instrucción y resolución de este procedimiento, vulnerando el principio de autonomía local como ya se estudiará y acertada posible regulación con el trámite de urgencia a propuesta del Ayuntamiento.

Introduce la legislación valenciana otro aspecto no resuelto en otras legislaciones autonómicas y que resulta fundamental en orden a un correcto desarrollo del

procedimiento administrativo tendente a evitar futuras reclamaciones de responsabilidad patrimonial, así el artículo 206.4.b) requiere en el seno de la tramitación de declaraciones de interés comunitario la solicitud de emisión de **informes sectoriales** “de los distintos departamentos y órganos competentes de las administraciones estatal, local y autonómica que pudieran verse afectados en sus respectivas competencias, así como de los ayuntamientos colindantes” .

Por último, el artículo 207 se ocupa específicamente de la caducidad y revisión.

Podemos concluir con rotundidad que estamos ante la regulación autonómica más completa del suelo no urbanizable, sin perjuicio de los aciertos o desaciertos que son en este estudio objeto de análisis.

#### **2.2.18. CEUTA Y MELILLA**

*“El proceso mediante el que Ceuta y Melilla accedieron a la condición de Ciudades Autónomas fue largo y complejo. Desde el punto de vista político queda por realizar un balance de las causas que motivaron el retraso de los Estatutos de Autonomía, las posiciones de los diversos partidos y en qué medida influyó el marco general de relaciones internacionales de España con el Magreb y la Unión Europea en la resolución del estatuto organizativo-territorial de esas plazas”<sup>271</sup>.*

La Disposición Transitoria 5ª de la Constitución preveía que: “Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una Ley Orgánica, en los términos previstos en el artículo 144”. El artículo 144 de la Constitución dispone que “Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional: b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial”.

Las Ciudades Autónomas son autonomías locales que gozan de un régimen

---

<sup>271</sup>Belda Pérez-Pedrero, Enrique. La organización institucional de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Hacia un nuevo tipo de Corporaciones Locales. Cuadernos de Derecho Público, nº 8 (septiembre-diciembre, 1999). Página 119.

estatutario especial, a partir de las Leyes Orgánicas 1 y 2 de 1995. *"Su régimen de autogobierno y la gestión de sus propios intereses comparten los rasgos comunes conocidos en las corporaciones locales, gozando de peculiaridades orgánicas y competenciales que elevan a esos territorios por encima del grado de facultades normativas atribuidas a las autonomías locales del régimen común"*<sup>272</sup>.

*"En cuanto a sus competencias cabe señalar el ejercicio de la potestad normativa de naturaleza reglamentaria, la elección del Presidente de la Ciudad por mayoría absoluta o en su defecto relativa, el control del Consejo de Gobierno, la aprobación del Presupuesto de la ciudad, planes de fomento, normas de organización y funcionamiento de servicios, la ordenación de los recursos tributarios propios, y en línea del resto de Comunidades Autónomas, la firma de convenios entre Ceuta y Melilla. Pero si alguna resulta especialmente significativa y paradójica es la que se establece en el artículo 12.1.b), donde se le atribuye la facultad de ejercer la iniciativa legislativa en los términos previstos en el artículo 13 de los Estatutos. No son otros que la vía indirecta de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o la vía directa de remitir ella misma una proposición de ley a la Mesa del Congreso. Si se parte, como hacen los Estatutos, de que Ceuta y Melilla son ciudades con Estatuto de Autonomía, pero en ningún caso Comunidades Autónomas, la incongruencia de este precepto resulta evidente"*<sup>273</sup>.

*"La polémica sobre los Estatutos ha afectado a todos los partidos políticos y organizaciones, y sin duda, corresponde a ceutíes y melillenses y a sus representantes decidir sobre ellos. Sobre estos Estatutos sí se puede afirmar una cosa: estos Estatutos son mejor que lo que había hasta ahora"*<sup>274</sup>.

En virtud de todo lo cual, partimos de la premisa en consecuencia de que las ciudades de Ceuta y Melilla no disponen de legislación propia en materia urbanística en la medida que, aunque estatutariamente (artículo 21.1.1) han asumido las competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, carecen de potestad legislativa para su desarrollo por esta vía.

---

<sup>272</sup>Belda Pérez-Pedrero, Enrique. La organización institucional de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Hacia un nuevo tipo de Corporaciones Locales. Cuadernos de Derecho Público, nº 8 (septiembre-diciembre, 1999). Página 119.

<sup>273</sup>Requejo Rodríguez, Paloma. Ceuta y Melilla ¿Ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con Estatuto de Heteroorganización?. Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. Nº 277. Año 1988. Página 61.

<sup>274</sup>García Flores, Dionisio. Ceuta y Melilla en el ordenamiento constitucional. Cuadernos de Estrategia. Nº 91. Año 1997. Página 43.

*"Ceuta y Melilla disponen, cuantitativamente, de menos competencias que el resto de Comunidades, su nivel de autonomía es, además, menor en la medida que no disponen de Asambleas Legislativas y que su potestad normativa es simplemente reglamentaria "en los términos que establezca la legislación general del Estado". De los Estatutos de Ceuta y Melilla, en conexión con la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución, se desprende, en consecuencia, que el Estado puede promulgar Leyes y Decretos-Legislativos o Decretos-Leyes, con sus limitaciones intrínsecas, sobre cualquier materia, aunque ésta en cuestión resulte ser de la exclusiva competencia del resto de las Comunidades Autónomas; en este último caso, el ámbito de aplicación de las Leyes será el de Ceuta y Melilla. [...]. En consecuencia, no parece que sea posible calificar de inconstitucional una norma estatal por considerarse que no es de aplicación plena, que no es básica o que, en fin, se produce en una materia en la que el Estado no tiene competencia. El Estado puede no tener esa competencia con respecto a diecisiete Comunidades Autónomas, pero sí la tiene, en todo caso, con respecto a Ceuta y Melilla".<sup>275</sup>.*

*"La Sentencia del Tribunal Constitucional 240/2006, de 20 de julio, aborda la cuestión de si la modificación efectuada en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, 13 de abril, de régimen de suelo y valoraciones, por el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, vulnera o no, la autonomía de que gozan Ceuta y Melilla. Dicha reforma legislativa faculta al Estado, con respecto a Ceuta y Melilla, tanto a asumir la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana que elaboren, y de sus revisiones o modificaciones; como además, aportar informe preceptivo y vinculante con anterioridad a la aprobación de los Planes Parciales, y de sus modificaciones o revisiones.*

*Una medida tal es claro que afecta necesariamente a las posibilidades de ejercicio de la competencia que, en materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" poseen ambas Ciudades Autónomas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21.1.1. de su Estatuto de Autonomía. [...] El ejercicio reiterado de la misma por parte de la Ciudad Autónoma, hasta el momento de producirse su desapoderamiento parcial, como consecuencia de la intervención legislativa del Estado, revela la voluntad de Ceuta de*

---

<sup>275</sup>Núñez Lozano, Carmen. La situación de Ceuta y Melilla tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997. Revista Andaluza de Administración Pública. Nº 32. Año 1997. Página 133.

*hacer un uso exclusivo de la misma, en consonancia con lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 para todas las Comunidades Autónomas. [...]. Sin embargo, el Tribunal Constitucional descarta esa pretensión al señalar que “dado que Ceuta...no constituye una Comunidad Autónoma, no posee potestad legislativa; y dado que su territorio no está integrado en una Comunidad Autónoma, que sería la instancia competente para dictar legislación urbanística, debe concluirse que esa competencia legislativa en materia de urbanismo de la ciudad de Ceuta sólo puede corresponder al Estado (FJ 11). [...] Es pues, la singularidad del régimen jurídico propio de esta Ciudad lo que explica que el ejercicio, por parte de la misma, de su competencia en materia de urbanismo, haya de producirse, a diferencia de lo que sucede con las Comunidades Autónomas “en los términos de la legislación del Estado”, razón por la cual éste se encuentra plenamente habilitado para determinar el mayor o menor margen de actuación normativa con que podrá contar la Ciudad Autónoma”<sup>276</sup>.*

#### **2.2.19. Compendio del análisis comparado autonómico.**

Tal como anunciábamos en el expositivo de este epígrafe trataremos ahora de realizar una radiografía general del régimen jurídico del suelo no urbanizable<sup>277</sup> conocido el entorno jurídico nacional en el que nacen, se pretende una descripción de aquellas instituciones más relevantes dentro del régimen jurídico autonómico que nos permitan a su vez concluir similitudes y diferencias en la normativa de aplicación de cada Comunidad Autónoma, determinando en última instancia si podemos, por sus principales características, distinguir un único régimen jurídico con matices irrelevantes propios de cada zona, si pueden por el contrario agruparse en bloques de contenido similar, modelos en función de sus características socioeconómicas<sup>278</sup> o si por el

---

<sup>276</sup>Porras Ramírez, José María. Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y el conflicto en defensa de la autonomía local (Comentario a la sentencia 240/2006, de 20 de julio). Revista de Derecho Político, nº 68. Año 2007. Páginas 95 y ss.

<sup>277</sup>García Rubio, Fernando. Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003. Página 25. La Ley de Haciendas Locales 39/1988, de 28 de diciembre, expresamente habla del impuesto de bienes inmuebles de naturaleza rústica [...] Eso habilitó para que las diversas leyes autonómicas utilizaran el término rústico o no urbanizable. En Canarias es rústico, en Asturias es no urbanizable, en Galicia es rústico, en Castilla y León es rústico, en Valencia y en Madrid es suelo no urbanizable. [...].

<sup>278</sup>Como hiciera García Rubio, Fernando en Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003. Página 25 y ss. Eso habilitó para que las diversas leyes autonómicas utilizaran el término rústico o no urbanizable. Visto el modelo del TR del 92, y antes que se sometiera a la sentencia del TC, las CCAA empezaron a legislar intentando adaptarse a la del 92. Los dos modelos más importantes serán:

- El modelo valenciano de la Ley 4/92, que es un modelo proteccionista y limitador de la

contrario, estamos ante 17 regímenes autonómicos distintos por lo que a las declaraciones de utilidad pública o interés social se refiere.

Para garantizar una mayor claridad expositiva, de todos los muchos aspectos analizados que han sido sucintamente resumidos en las fichas que se acompañan como anexo para cada Comunidad Autónoma, vamos a centrar nuestra descripción en aquéllos que consideramos esenciales en el seno del régimen jurídico objeto de estudio. Las cuestiones más relevantes son: la existencia del concepto de actuación de utilidad pública o similar, que de conformidad con la legislación estatal habilita los usos impropios en suelo no urbanizable, la permisibilidad de viviendas no vinculadas, que contraviene como ya se estudiará la legislación estatal en todo caso, la existencia de canon o gravamen para la implantación de estos usos en suelo no urbanizable, y por último, por su carácter también determinante para la unidad de mercado, la existencia de vinculación temporal o por el contrario, el carácter permanente de las edificaciones en suelo rústico.

#### **2.2.19.1. Concepto de actuación de interés público.**

El concepto de actuación de interés público o similar lo encontramos en la

---

construcción, no es la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística del 94, que es la del agente urbanizador, que es un modelo muy novedoso, sino la Ley 4/92 del Suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana.

- El modelo canario de la Ley 9/87 sobre Ordenación del Suelo Rústico, que ha sido derogado por la Ley del 99 de Ordenación del Territorio Canario, que también tiene una regulación muy similar en este aspecto.

¿Por qué son dos modelos? Por circunstancias geográficas y físicas muy diferentes. Valencia tiene terrenos, aunque tiene un aprovechamiento muy intenso por ser una Comunidad densamente poblada y además una zona de segunda vivienda por razones de turismo, pero tiene una posibilidad de establecer la ordenación de suelo. En cambio en Canarias, como veremos, Baleares y expresamente en la Ley del Suelo estatal en la disposición adicional 4ª así lo considera, necesitan más suelo porque el terreno es limitado por un hecho físico que es la insularidad, eso implica que Canarias, igual que en Valencia, haya una tradición de construcción rústica, de autoconstrucción incluso (las barracas y casetas de campo en Valencia) pero es que en Canarias la población se autoconstruye casa en el campo a base de bloques de cemento grandes que hace mucho más rápida la construcción, eso es muy habitual. [...]. A parte de esos dos modelos jurídicos, dos modelos socioeconómicos, de Castilla para arriba, donde los suelos son más escasos, las poblaciones son más antiguas y más tradicionales hay un aprovechamiento rústico en suelos rurales, lo que es la Comunidad Foral de Navarra, en cierta medida el País Vasco con sus caseríos... Cantabria, Asturias, Galicia y Castilla León fundamentalmente, porque Aragón está despoblado en ese aspecto, el Levante está muy poblado y así Andalucía, Extremadura y Castilla La Mancha, lo que sobra es terreno, y no existe esa regulación, y el modelo socioeconómico que hemos señalado de esas otras Comunidades Autónomas donde el suelo rústico no urbanizable abunda y por tanto es posible establecer limitaciones, no existiendo esa tradición socioeconómica de poblamiento rural, de parroquias rurales, incluso en la legislación administrativa, las entidades administrativas de ámbito inferior al municipio con personalidad jurídica propia, salvo en Murcia que hay pedanías, las parroquias se ubican en esas Comunidades que hemos señalado de la Cornisa Cantábrica o en Castilla-León.

legislación de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-León, Cataluña, Islas Baleares, Madrid, Murcia, País Vasco y Aragón, con independencia de la figura elegida para su tramitación (autorizaciones, Proyectos de Actuación, Estudios de Implantación, Calificación...) Por tanto, de las 17 Comunidades Autónomas, 10 contemplan las actuaciones de interés público como títulos habilitantes para la implantación de actividades en suelo no urbanizable. Ya hemos destacado con anterioridad las peculiaridades de cada uno de estos sistemas en los que hemos visto que algunos contemplan después listas tasadas en las que describen qué debe entenderse por actuación de interés público garantizando así la seguridad jurídica, caso Cataluña, Madrid o Murcia, o el caso del País Vasco que requiere que esa actuación esté prevista en la legislación sectorial o en el propio planeamiento o los que añaden otros requisitos determinantes como el necesario emplazamiento en suelo rústico, caso de Andalucía, Asturias, Canarias, Cataluña o Murcia.

El resto de Comunidades Autónomas, Cantabria, Castilla La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja, Navarra y Valencia contemplan un sistema de lista tasada o simplemente requieren la necesidad de emplazamiento en un suelo de esta naturaleza, caso de Navarra.

#### **2.2.19.2. Canon.**

Un tercer aspecto determinante para la implantación de actividades en suelo no urbanizable resulta de la necesidad o no de abono de costosos **cánones** y su diversa cuantía, derivados del carácter extraordinario de la utilización del suelo que se pretende y sin perjuicio de las especialidades derivadas de su destino, en la que ahora no se entrará. En este sentido, contempla este canon (10% de la inversión excluida maquinaria y equipos) Andalucía, Aragón (a determinar por Ordenanza, no más de un 5%), Asturias con un canon potestativo (5%) pero prevé además cesiones específicas con la posibilidad no obstante de renuncia, Canarias (5-10%) regula la posibilidad de sustituirlo por cesión de suelos, Castilla La Mancha con un canon sin determinar que puede ser sustituido por cesión de suelo, Extremadura canon (2%) o cesión de un 15% de suelo, Islas Baleares canon (10%) previendo también la posibilidad de excepciones y bonificaciones, Madrid canon (5-10%) o cesiones en el caso del suelo urbanizable sectorizado, Murcia sólo para uso residencial (1%), y Valencia con un canon específico que será objeto de tratamiento

especial por su acertada consideración jurídica, de uso y aprovechamiento peculiar en su determinación, vinculado a la similitud de coste de transformación de los terrenos, que realmente es lo que se produce. Prevé asimismo el régimen valenciano la posibilidad de exención por motivos benéfico-asistenciales o reducción de hasta un 50% vinculado a la creación de empleo.

Comunidades Autónomas cuyos usos extraordinarios en suelo rústico no requieren abono de canon alguno son Cantabria, Castilla León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Navarra y País Vasco.

### **2.2.19.3. Vinculación temporal.**

La temporalidad o por el contrario patrimonialización inmediata e indefinida de la construcción efectuada en suelo no urbanizable resulta esencial desde el análisis de las condiciones básicas de igualdad que pudieran determinar regímenes jurídicos tan dispares que se llegara a afectar a la unidad de mercado, con previsiones discriminatorias entre unas Comunidades y otras que pudieran alterarlo de manera esencial<sup>279</sup>.

Existe en el ordenamiento jurídico autonómico la previsión de implantación de usos impropios vinculados temporalmente, generalmente a la propia amortización de la actividad y fundamentado precisamente en ese carácter excepcional e impropio del uso que se efectúa del suelo rústico en Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha (con plazo indefinido para la vivienda vinculada), Cataluña (como posibilidad), Extremadura, Madrid (cuando proceda en suelo urbanizable no sectorizado), Murcia (vinculado temporalmente a la suspensión por transformación urbanística) y Valencia.

Sin embargo, como ya se ha avanzado, hay Comunidades Autónomas en las que

---

<sup>279</sup> Medina de Lemus, Manuel. Derecho urbanístico. Editorial J.M. Bosch. Barcelona, 2006. Página 37. Mucho se ha escrito sobre urbanismo en general, pero más particularmente sobre las clases de suelos y su correspondiente planificación, pero el suelo no urbanizable ha sido menos destacado en las publicaciones, y muy particularmente en la actualidad en que se ha producido una muy numerosa y amplia regulación autonómica desde todos los aspectos posibles que es preciso destacar y ordenar de alguna manera, siquiera sea para llamar la atención de otros investigadores, dada la importancia que la materia merece pues, con ella, está en juego nuestro hábitat y su entorno, la ecología, el medio ambiente, la contaminación por no decir la economía en general, todo lo cual configura al menos, el futuro de nuestra sociedad a todos los niveles, interno e internacional, y por qué no decirlo, el provenir de nuestros hijos.



la construcción impropia en suelo no urbanizable se patrimonializa sin más por su promotor *ad eternum*, sin diferencia alguna a la del suelo urbano. En estas condiciones se encuentran, Aragón, Asturias, Cantabria, Islas Baleares, Castilla León, Galicia, La Rioja, Navarra y País Vasco.

#### **2.2.19.4. Consideraciones generales.**

Una vez realizada esta radiografía general que nos proponíamos podemos extraer una serie de consideraciones sin una pretensión más allá insistimos, de la meramente descriptiva.

Andalucía y Canarias contienen los regímenes jurídicos urbanísticos más restrictivos en suelo no urbanizable, contemplando prohibición de uso residencial no vinculado, canon y temporalidad. También en menor medida Cataluña, que no contempla sin embargo el abono de canon.

Seguidamente podríamos referirnos a un conjunto de Comunidades que tienen un régimen jurídico híbrido porque aunque contienen ciertas previsiones que garantizan la protección del suelo no urbanizable, sin embargo, la expresa previsión del uso residencial distorsiona la pretensión inicial. Caso de Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid o Murcia. O aquellas que contemplando una cierta restricción del uso residencial en suelo no urbanizable, no contemplan el resto de determinaciones Asturias (que sí prevé al menos el canon aunque con carácter potestativo) o Galicia.

Por último, el resto de Comunidades Autónomas con un régimen jurídico muy deficiente, permisivo del uso residencial y con escasas previsiones que hagan recordar el uso excepcional que la ocupación del suelo rústico supone. No estamos refiriendo a Aragón e Islas Baleares (que al menos contemplan canon), Cantabria, Castilla León, La Rioja y Navarra. Ciertamente es que varias de estas últimas Comunidades conforman uno de los modelos socioeconómicos descritos por García Rubio<sup>280</sup> (Cornisa Cantábrica). En este mismo sentido puede concluirse que efectivamente parece existir una cierta progresiva restricción de usos en suelo no urbanizable, un endurecimiento gradual de las condiciones a medida que nos desplazamos al sur. Así efectivamente, las Comunidades

---

<sup>280</sup>García Rubio, Fernando. Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003. Página 25

Autónomas del Norte, contienen genéricamente un régimen jurídico más laxo y permisivo (caso de Cantabria, La Rioja, Navarra, Castilla León, y en menor medida Asturias y Galicia) frente a las del Sur, (Andalucía y Canarias), con un régimen jurídico inflexible en esta materia. En el centro se ubican Comunidades Autónomas con un régimen jurídico que hemos denominado híbrido, tales como Extremadura, Castilla La Mancha, Murcia o Madrid.

Llamativo el supuesto del País Vasco que con un estricto régimen respecto a usos residenciales, no contempla después ninguna previsión respecto al carácter excepcional de los usos impropios en suelo no urbanizable y a destacar *sensu contrario* el caso de la Comunidad Valenciana que, tolerando los usos residenciales, contempla posteriormente uno de los regímenes más detallados en torno a la provisionalidad de los usos excepcionales en suelo no urbanizable.

Otros aspectos jurídicos comunes o similares de carácter genérico en la práctica totalidad de los regímenes jurídicos analizados<sup>281</sup> pueden ser la existencia de usos permitidos por el planeamiento general (usos no constructivos y actividades vinculadas), usos compatibles, entre los que se incluyen los de utilidad pública e interés social y usos prohibidos así como la existencia de una categorización del suelo, como mínimo, suelo protegido y no protegido, al que se añaden nuevas subdivisiones, algunas discutibles<sup>282</sup>.

---

<sup>281</sup> Medina de Lemus, Manuel. Derecho urbanístico. Editorial J.M. Bosch. Barcelona, 2006. Página 54. La reiteración de múltiples aspectos de la normativa autonómica, y las flagrantes contradicciones con la legislación básica y de competencia estatal, en otros, ponen de relieve la necesidad de simplificar tantos esquemas sobre la base de muchos elementos comunes. No hay duda de que en todas las Comunidades Autónomas existe un suelo rústico común y otro especialmente protegido, sin perjuicio de las variedades dentro de este último, de cumbre, costero, forestal... Por otro lado, se repite el esquema: usos permitidos, usos autorizados o condicionados y prohibidos en todas ellas. En toda la vertiente cantábrica además no puede desconocerse, además, la existencia de los suelos de Núcleo Rural y las edificaciones allí ubicadas que sirve de asiento a pequeñas poblaciones que el Estado no puede ignorar porque es una realidad a respetar que, por otra parte, se ha extendido a otros territorios en la medida en que se vuelve a estos núcleos por falta de trabajo en las ciudades y porque, a la postre ofrecen mayor calidad de vida, por más que se empeñe en no permitir las construcciones el artículo 20 de la Ley del Suelo, siempre que se respete el medio ambiente y el paisaje, lo que suelen hacer porque son ellos mismo el paisaje, como forma de vida.

La situación ha sido perfectamente descrita por la doctrina: parecemos condenados al arbitrio de administradores y legisladores autonómicos, siempre al trabajo, ofreciendo a las CCAA con sus Administraciones poco maduras, sus descubrimientos de nuevas piedras filosóficas y mágicas, con el riesgo bien notorio de que no son tales y en poco tiempo nos ofrecen un caleidoscopio de sistemas diferentes. Los problemas de urbanismo son más de razón que de voluntad o directriz política. Se trata, por encima de rivalidades y escaramuzas competenciales, que aquí tienen mínimo interés ante los problemas reales que se pretende resolver de poner en pie un modelo de urbanismo con situaciones unitarias y también de consenso entre todas las CCAA y el Estado [...]

<sup>282</sup> Para un análisis comparado más detallado sobre las distintas categorías de suelo no urbanizable, véase

Por último, necesario es mencionar el necesario concurso o alternancia para la localización de actividades previsto por algunas Comunidades Autónomas como la castellano-manchega y la extremeña sobre los que habrá que profundizar porque incardinan el verdadero espíritu de protección del suelo no urbanizable.

Muchas otras cuestiones serán objeto de análisis en este capítulo relacionadas con el análisis comparado del régimen jurídico autonómico del suelo no urbanizable tales como la necesidad de solicitar informes sectoriales en los trámites previos a la declaración de utilidad pública que algunas Comunidades ya contemplan o sobre la necesidad o no de esta declaración para algunas actuaciones como la vivienda, vinculada o no, o las infraestructuras básicas, entre las que también hemos encontrado discrepancias en el régimen jurídico autonómico.

### **2.3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL**

#### **2.3.1. Naturaleza de la autorización**

La implantación en suelo no urbanizable de usos distintos de aquellos a los que, por su propia naturaleza, debe destinarse, va a suponer en nuestro derecho urbanístico una nueva autorización, distinta de la licencia municipal, que no es excluyente sino que se exige con carácter concurrente, haciendo depender la validez de aquella de la existencia del previo título habilitante que ésta supone. Este esquema autorizatorio ha sido reiterado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>283</sup>. *"La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido advirtiendo de forma constante que la construcción sobre suelo no urbanizable de edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social está sujeta a la obtención de dos actos de autorización distintos. La previa autorización territorial por el órgano competente de la Comunidad Autónoma y la ulterior licencia urbanística de obra y actividad del correspondiente Ayuntamiento"*<sup>284</sup>. *La autorización excepcional para la implantación de actividades en suelo no urbanizable sólo tiene por objeto comprobar la utilidad pública e interés social de las edificaciones o instalaciones (o la no formación de un núcleo de población en el caso de edificios aislados dedicados a*

---

Porto Rey, Enrique. El suelo rústico en las Leyes del Suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 2006. Página 323.

<sup>283</sup> Véase por todas STS 19 de mayo de 2000 (RJ 2000/5466).

<sup>284</sup> Estudios jurídicos de derecho urbanístico y medioambiental: libro- homenaje al profesor Joaquín M<sup>a</sup> Peñarrubia Iza / Mar Moreno Rebato (coordinadora) ; relación de autores, Manuel Jiménez de Parga y Cabrera...Madrid. Editorial Montecorvo [etc.]. Año 2007. Página 521. El régimen del doble procedimiento autorizatorio.

viviendas unifamiliares) mientras que la licencia atiende al ámbito propio de la intervención municipal de la edificación y uso del suelo"<sup>285</sup>.

La declaración de utilidad pública e interés social en su diversidad de denominaciones autonómicas<sup>286</sup> (Proyecto de actuación, autorización, estudio de implantación...) *a priori* parece configurarse como un acto administrativo de autorización, que reconoce un derecho a su titular derivado del propio ordenamiento jurídico, declarativo, de carácter real, con independencia del sujeto que lo solicita y de naturaleza reglada. Sin embargo, de esta caracterización se desprenden matices que derivan de la propia singularidad de esta figura.

Así, se ha llegado a debatir incluso la naturaleza reglamentaria de las declaraciones de utilidad pública e interés social, considerándose finalmente que no producen innovación alguna en el ordenamiento jurídico. Para Villar Rojas<sup>287</sup> "*Tampoco pueden ser consideradas un instrumento de ordenación, puesto que no hay planificación, ordenación o programación en la tarea administrativa que desempeña esta figura en suelo no urbanizable. Cuestión distinta son los proyectos de actuación territorial de gran dimensión, que reciben también distintas denominaciones a nivel autonómico*". Sin embargo otros autores consideran la posibilidad de convertirlas materialmente en instrumentos de ordenación, porque al otorgar el aprovechamiento fija las condiciones en que puede materializarse<sup>288</sup>. De este modo parece configurarse además en algunas legislaciones autonómicas como la madrileña para la que la Calificación urbanística "*completa el régimen urbanístico definido por el planeamiento general y, en su caso, los planes de desarrollo, complementando la ordenación por éstos establecida, para una o varias parcelas o unidades mínimas, y autorizando, en su caso, un proyecto de edificación o uso del suelo conforme a lo establecido en la presente Ley, cuando estos actos pretendan llevarse a cabo en el suelo no urbanizable de protección y en el suelo urbanizable no sectorizado*". Para Luciano Parejo<sup>289</sup>, "*su cualificación legal como*

---

<sup>285</sup> González-Varas Ibáñez, Santiago. Retos del nuevo Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (y de la legislación urbanística autonómica en general). Revista de urbanismo y edificación. Nº. 9, 2004. Página. 69.

<sup>286</sup> Migallón Rubert, Juan. Régimen Local y Derecho Urbanístico. Editorial Dilex SA. Madrid, 1994. Página 517. Este autor las denomina "expedientes de excepción".

<sup>287</sup> Derecho Urbanístico Canarias. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2010, página 122.

<sup>288</sup> Betancort Rodríguez Andrés. Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha. Marcial Pons. Madrid, 1999. Página 411.

<sup>289</sup> Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid / director, Luciano Parejo Alfonso ; autores, Arévalo Gutiérrez, Alfonso... [et al.] Madrid [etc.] : Marcial Pons [etc.], 2002. Página 357.

*complemento de la ordenación establecida por el planeamiento urbanístico casa perfectamente con la cualificación de éste por el artículo 26 de la Ley madrileña como determinante de la viabilidad de las actuaciones legitimables mediante calificación. Tal legitimación sólo puede tener lugar, en efecto, "...en los términos que disponga el planeamiento urbanístico y, en su caso, el planeamiento territorial", lo que significa que han de estar expresamente previstas, permitidas y además, sustantivamente reguladas (en sus condiciones urbanísticas) por dicho planeamiento [...]"*.

Considera Betancort Rodríguez<sup>290</sup> que "Nos encontramos ante un acto de naturaleza jurídica compleja. Por un lado nos encontramos ante un acto administrativo que completa e incluso complementa el planeamiento y además autoriza la ejecución de ciertos usos [...] Así pues, el acto de calificación tiene un contenido normativo relacionado con el planeamiento y otro propiamente administrativo, de autorización de unos usos concretos [...] Por un lado el acto complementa el planeamiento porque hace posible que los usos previstos en el plan se ejecuten, además complementa la ordenación contenida en el plan desde el momento en que el acto contenido en el plan desarrolla sus determinaciones y especifica las que el promotor de la actividad debe cumplir para que pueda ejecutarla".

Más concretamente, Caballero Veganzones y Ayala González<sup>291</sup>: "debe descartarse cualquier acercamiento de esta figura a los instrumentos de ordenación puesto que, aunque participa de esta naturaleza de acto de ordenación urbanística, en cuanto concreta o determina el aprovechamiento urbanístico de un terreno, sin embargo, se aleja del rasgo normativo del planeamiento toda vez que la calificación urbanística en suelo rústico no constituye una atribución general de un régimen urbanístico a un terreno, sino que lo hace de forma concreta, vinculada a un proyecto o solicitud específica".

En primer lugar, nos centraremos en el análisis de su consideración como acto de autorización. La autorización no es más que un acto administrativo por el que se permite a los particulares el ejercicio de una actividad previa comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico. Sin embargo, la configuración de algunas de estas autorizaciones

---

<sup>290</sup> Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid / director, Luciano Parejo Alfonso ; autores, Arévalo Gutiérrez, Alfonso... [et al.] Madrid [etc.] : Marcial Pons [etc.], 2002. Página 388.

<sup>291</sup> Derecho Urbanístico de Castilla La Mancha. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. La Ley – El consultor de los Ayuntamientos. Las Rozas (Madrid) Año 2011. Página 95.

a nivel autonómico a través del régimen de concesión, introduce fundadas dudas sobre su verdadera naturaleza jurídica. Legislaciones como la castellano-manchega o la extremeña someten acertadamente a concurso la localización y características de los usos y actividades posibles, cuando por sus propias características, puedan limitar, dificultar o impedir el desarrollo de ulteriores iniciativas particulares o públicas, con el mismo o análogo objeto, o simplemente condicionar la implantación o localización en áreas de extensión apreciable.

La concesión administrativa supone el otorgamiento de un derecho de explotación por un determinado periodo de tiempo de determinados bienes, en este caso, de los propios usos posibles en el suelo donde la actividad se ubica. La concesión administrativa por tanto, a diferencia de la autorización, crea un derecho inexistente hasta ese momento en el patrimonio del administrado. Decían Caballero Veganzones y Ayala González<sup>292</sup> en sus comentarios realizados al hilo del estudio sobre la legislación de Castilla-La Mancha, que *"el sustrato dogmático de la legislación urbanística de Castilla-la Mancha en cuanto al suelo rústico se encierra en el arquetipo de que el propietario del suelo tiene un derecho natural que alcanza al aprovechamiento rural de los terrenos, mientras que el resto de usos, actos y actividades son una suerte de privilegios conferidos por el planeamiento. Es decir, el propietario puede arar, cultivar, pastorear... pero construir una simple instalación para utensilios, aperos, ganado... es un derecho que viene atribuido por el planeamiento urbanístico. Curiosa realidad en una región donde el suelo rústico es un factor productivo y de producción de una gran relevancia, pero que refleja el concepto estatutario de la propiedad del suelo, que alcanza también al suelo rústico"*.

Respecto a la calificación urbanística, pormenorizadamente regulada en el Capítulo I del Título V del Reglamento de Suelo Rústico, nos decían que *"los actos que van más allá de la explotación agropecuaria del suelo se consideran actos que manifiestan un aprovechamiento urbanístico del suelo rústico, y como tales, confieren valor a dicho suelo lo que tiene relevantes efectos incluso con respecto a la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística. En la sistemática del régimen del suelo rústico para este tipo de actos no es la previsión en el planeamiento su último requisito. Al contrario, es preciso la concreción de ese*

---

292Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha. La Ley. Madrid, 2006. Página 172.

*planeamiento mediante el acto de calificación urbanística en suelo rústico. Este acto es de carácter potestativo y en su naturaleza subyace un cierto grado de rasgos propios de la ordenación urbanística, al determinar el estatuto objetivo del suelo rústico de forma previa a la licencia, que sí que es un acto de control de legalidad".*

Pero además el análisis de esta difusa naturaleza jurídica requiere considerar que la utilización constructiva del suelo no urbanizable está sujeta al cumplimiento de varias cargas urbanísticas sin perjuicio también del sometimiento a juicio de conceptos jurídicos indeterminados "utilidad pública e interés social" que van a depender en no pocas ocasiones de las políticas públicas que sobre el suelo rústico imperen.

Todos estos razonamientos hacen pensar que la declaración de utilidad pública no tengan sin más, como se había reconocido *a priori*, naturaleza de acto de autorización sino que por el contrario, tal como se configura en determinados sistemas autonómicos, adquiera matices de concesión.

Así lo considera también la jurisprudencia en STSJ Andalucía de 30 de septiembre de 2013<sup>293</sup> que en relación a los Proyectos de Actuación señala: "*No nos podemos olvidar que no se está hablando de una licencia urbanística sino de una autorización con naturaleza más afín a la concesión administrativa*".

En el mismo sentido, el carácter declarativo y el constitutivo, del que se desprende el reconocimiento de una situación jurídica dada o en el que, por el contrario, se crean relaciones o situaciones jurídicas subjetivas nuevas. Betancort Rodríguez<sup>294</sup> incide en que "*el carácter "constitutivo" de la calificación es fruto de que los actos edificatorios como los que tienen los objetos indicados no forman parte de los derechos del propietario. Se trata de "aprovechamientos urbanísticos otorgados por la calificación" que, de otra manera el propietario no podría materializar sobre suelo rústico. Esto explica, por un lado, que la Administración pueda decidir concederlo o no; por otro lado, que pueda fijar las características del aprovechamiento; y, por último, imponer obligaciones como las de cesión gratuita de una parte del aprovechamiento o, en su caso, el pago de un canon*".

---

<sup>293</sup> JUR 2013\379861.

<sup>294</sup> Betancort Rodríguez Andrés. Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha. Director, Luciano Parejo Alfonso. Marcial Pons. Madrid, 1999. Página 413.

También en cuanto al carácter real se introducen matices, tanto la legislación andaluza como la canaria, exigen la acreditación de la propiedad de los terrenos, caracterización jurídica, otorgando relevancia al promotor que es quien en definitiva, asume expresamente mediante declaración el compromiso de asumir las obligaciones contraídas en este régimen específico del suelo no urbanizable.

A partir de la declaración de utilidad pública en muchos de los sistemas autonómicos se produce una estrecha vinculación entre la Administración y el promotor, derivada del mantenimiento del ejercicio de la actividad, limitada en muchos casos temporalmente, así como la obligada reposición de los terrenos a su estado original una vez finalizado el plazo de amortización. Las edificaciones vinculadas a la utilidad pública e interés social sufren un verdadero giro en su naturaleza jurídica, dejan de ser, en muchas de legislaciones autonómicas, derechos *ad eternum* del titular del suelo para convertirse en facultades o derechos transitorios, provisionales, por impropios, para esta clase de suelo, vinculados a un plazo temporal que se extrae del necesario para la amortización de la actividad que se implanta. Es más, este uso atípico, en definitiva impropio del suelo rústico va a suponerle al titular de la actuación un coste añadido, el pago de un canon, la prestación compensatoria, derivado precisamente de ese uso extraordinario de un suelo, por sus propias características, no adecuado para el desarrollo urbano.

Por último la naturaleza reglada, de indudable aplicación con procedimientos absolutamente regulados en las distintas legislaciones autonómicas pero que se desvirtúan inexorablemente cuando se introducen conceptos jurídicos indeterminados.

Pero cierto es que sobre la naturaleza jurídica de las “declaraciones de interés comunitario”, el carácter reglado de esta facultad conferida a la Administración queda fuera de toda duda. Así se interpreta desde su origen como puede comprobarse en la edición comentada del Reglamento de Gestión Urbanística del Consultor de los Ayuntamientos de los años 80<sup>295</sup> que en relación al artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística nos dice que no se trata de que el artículo que comentamos conceda a la Administración una facultad discrecional sino reglada, puesto que, a lo sumo, estamos en presencia de conceptos jurídicos indeterminados. Uno de estos

---

295Reglamentos de la Ley del suelo / por la redacción del El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados; con la colaboración de Francisco Chorot Nogales Madrid El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1979.



conceptos jurídicos indeterminados es el de la utilidad pública o el interés social. A veces, las leyes regulan esta materia, pero el párrafo 4 del apartado 2 de este artículo da a entender que puede darse la utilidad pública o el interés social al margen de la legislación específica que regule una determinada construcción. La determinación del concepto corresponderá, en este caso, a la legislación urbanística, y, a la postre, a la Jurisdicción contencioso-administrativa, sin que estas circunstancias autoricen, en ningún caso, a hablar de discrecionalidad administrativa.

Incluso con carácter previo, sobre la legislación de 1976 se pronunciaba Pareja i Lozano<sup>296</sup> sobre la *"constante aparición de nuevas iniciativas y modalidades de uso susceptibles de encajar en las admitidas por la legislación lo que junto a la remisión legal a la indicada técnica de los conceptos jurídicos indeterminados obligaba a un continuado pronunciamiento casuístico con la inevitable inseguridad jurídica. Además, la construcción técnica del sistema había dado lugar a que en numerosos supuestos la jurisprudencia estableciera la naturaleza reglada de las autorizaciones de uso en suelo no urbanizable, con el consiguiente efecto de dar lugar, en ocasiones, a proyectos con fuerte impacto territorial que no pueden ser impedidos por la administración competente"*.

En este sentido se ha pronunciado también Villar Rojas<sup>297</sup> quien en torno al debate sobre la posible naturaleza reglamentaria de la figura concluye que *"la circunstancia de que la decisión sobre el uso sea discrecional no es motivo suficiente para considerarlo un instrumento de ordenación, de ser así, todas las potestades discrecionales resultarían reglamentos, algo que carecería de fundamento. La función autorizatoria es patente y no deja de serlo por el nomen que le pueda asignar el legislador [...]* Y tras considerar la jurisprudencia<sup>298</sup> resume que *el control administrativo de los usos en suelo rústico tiene naturaleza autorizatoria, de resolución administrativa, de carácter reglado aun sobre conceptos jurídicos indeterminados, con la excepción de*

---

<sup>296</sup> La evolución del Derecho Urbanístico en el Suelo Rústico o No Urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº extraordinario 225. Año 2006. Página 300.

<sup>297</sup> Derecho Urbanístico Canarias. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2010, página 122.

<sup>298</sup> También en Gutiérrez Colomina, Venancio. Urbanismo y territorio en Andalucía: actualizada por la Ley 2/2012 de 30 de enero de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Cizur Menor (Navarra). Aranzadi, 2012. Página 475. "La jurisprudencia sostiene el criterio que la declaración de utilidad pública o interés social no es una potestad discrecional, sino que se trata de un concepto jurídico indeterminado. Es decir, no hay discrecionalidad y por tanto no hay varias alternativas justas".

*actuaciones a través de los proyectos de actuación territorial de gran dimensión territorial o estratégica".*

Sobre la naturaleza jurídica de las "declaraciones de interés comunitario" valencianas como título habilitante para poder llevar a cabo determinados usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable común se pronuncia aunque, en sentido contrario, Fernández Ferreras<sup>299</sup> para quienes *"un acto administrativo por virtud del cual el órgano competente en cada caso para su aprobación autoriza la realización en suelo no urbanizable común de determinados usos en los casos en que la ordenación territorial y urbanística lo permita y que tiene como características la de ser un acto de carácter constitutivo, por cuanto concede de forma discrecional. Al respecto señala la STSJ de la Comunidad Valenciana de 5 de febrero de 2004 ( Rec. 1475/2001) que "La Declaración de Interés Comunitario no es sino la forma en que, por excepción, actividades que no podrían llevarse a cabo en un lugar determinado, por razones urbanísticas, pueden ser, no obstante autorizadas"*.

Por su parte, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 26 de noviembre de 2004<sup>300</sup>, dice que la Declaración de Interés Comunitario viene a suponer el ejercicio por parte de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo de su potestad discrecional de ordenación territorial y urbanística. [...].

---

299 Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. La Ley, Madrid, 2006. Página 418.

- También en Derecho Urbanístico de Extremadura. Régimen jurídico del suelo no urbanizable. Director Enrique Sánchez Goyanes. Coordinador Miguel Corchero. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Año 2004. Página 169 y ss.

"Es un acto administrativo de carácter constitutivo o atributivo, por cuanto concede, de forma discrecional, unos aprovechamientos del suelo no urbanizable que sin ella no serían posibles. Lo pone de manifiesto el artículo 18.2 de la Ley cuando dice "Siempre que la ordenación territorial y urbanística no prohíba el uso en edificación no vinculado a la explotación agrícola, pecuaria o forestal y previa calificación urbanística que atribuya el correspondiente aprovechamiento, además de los actos enumerados en el apartado 1.2. 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 la carga que ésta determine y , en todo caso, el pago de un 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 carácter discrecional del aprovechamiento que otorga la calificación puede apreciarse también en el artículo 25 de la Ley, en el que se contempla la posibilidad de que la Administración competente para el otorgamiento de la calificación urbanística pueda convocar un concurso público sobre la localización y características de determinados aprovechamientos urbanísticos en suelo no urbanizable (concretamente en los referidos a actividades clasificadas, equipamientos colectivos y a instalaciones o establecimientos de carácter industrial o terciario a los que se refiere la letra f) del artículo 23)".

<sup>300</sup> JUR 2005\72473

También lo considera manifestación de una potestad discrecional de la Administración Betancor Rodríguez<sup>301</sup> para quien *"la Administración ejerce una potestad discrecional en lo que se refiere al otorgamiento del aprovechamiento urbanístico en suelo rústico [...] el derecho a materializar tales aprovechamientos edificatorios o urbanísticos es obra de la calificación; no forman parte del contenido urbanístico de la propiedad. [...] La más contundente confirmación de la discrecionalidad de la Administración la encontramos en la posibilidad de celebrar un concurso para la localización y las características de determinados aprovechamientos. Esto supone que la Administración puede impedir la materialización de otros aprovechamientos con el mismo o análogo objeto a aquel adjudicado a favor de un promotor determinado"*.

Comparten esta tesis también otros autores<sup>302</sup> que manifiestan que *"en relación a la autorización del Departamento de Ordenación del Territorio navarro, su naturaleza jurídica es la propia de un acto discrecional. Se otorga según la Administración foral considere que la actividad o el uso solicitado es compatible o no con los objetivos y valores que defiende el régimen de protección o preservación establecido en la Ley, régimen que el planeamiento municipal puede aumentar"*.

Otros autores<sup>303</sup> plantean una naturaleza jurídica mixta según la cual con *"los conceptos "utilidad pública e interés social" estamos ante conceptos jurídicos indeterminados que han sido acotados por la jurisprudencia en los que la Administración ha gozado de un cierto margen de discrecionalidad. Este margen de discrecionalidad no le exime a la Administración urbanística actuante del deber de acreditar la utilidad pública o el interés social concurrente en el caso particular, debiendo motivarse debidamente en el correspondiente expediente administrativo. El ejercicio de esta potestad en modo alguno puede escapar al lógico control de discrecionalidad. En el otorgamiento de la calificación urbanística, la Administración aplica una doble técnica jurídica, la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados y un cierto margen de la*

---

<sup>301</sup> Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha. Director, Luciano Parejo Alfonso. Marcial Pons. Madrid, 1999. Página 413.

<sup>302</sup> Enériz Olaechea, Francisco Javier. Curso de derecho urbanístico de Navarra. [Pamplona]: Gobierno de Navarra; Instituto Navarro de Administración Pública, 2009. Página 252.

<sup>303</sup> Estudios jurídicos de derecho urbanístico y medioambiental: libro- homenaje al profesor Joaquín M<sup>a</sup> Peñarrubia Iza / Mar Moreno Rebato (coordinadora) ; relación de autores, Manuel Jiménez de Parga y Cabrera...Madrid. Editorial Montecorvo [etc.]. Año 2007. Página 525. El régimen del doble procedimiento autorizatorio.

*discrecionalidad propia del planificador. Discrecionalidad que no deja de ser libertad de elección que la Administración tiene en función de los fines de tutela que propugnan las leyes, la planificación territorial o la planificación urbanística, para autorizar un determinado uso o no en una determinada categoría de suelo".*

Resumiendo lo expuesto, y con independencia del carácter de instrumento de ordenación que algunos autores perciben en las declaraciones de utilidad pública e interés social, el debate entre los que lo consideran acto administrativo parece centrarse en dos posiciones claramente enfrentadas. De un lado, un sector de la doctrina considera que estamos ante un acto administrativo de concesión, constitutivo y en el que se ejerce una potestad discrecional de la Administración. De otro lado, otro sector para quien por el contrario estamos ante un acto de autorización, de carácter declarativo y en el que se manifiesta el ejercicio de una potestad reglada.

No nos cabe más que refrendar la opinión de este segundo sector de la doctrina. Desde nuestro punto de vista no estamos ante ejercicio de potestad discrecional alguna sino ante la presencia en todo momento de conceptos jurídicos indeterminados que obligan a su debida interpretación, tarea que complica enormemente el régimen jurídico de la implantación de actividades en suelo no urbanizable pero que en ningún caso implica discrecionalidad administrativa, siendo además impreciso concluir que, una vez autorizada, se generan derechos que antes no existieran. Si el uso propuesto cumple las determinaciones previstas en el Plan, la Administración pública está obligada a interpretar unívocamente el concepto jurídico indeterminado, procediendo a su autorización a través de un procedimiento administrativo absolutamente reglado. La previsibilidad de concurrencia de solicitudes puede conllevar el acertado sometimiento al régimen de concesión administrativa de algunas legislaciones autonómicas. Esto no obstante, no debe ser interpretado como un necesario cambio en la naturaleza jurídica de esta figura. Un correcto análisis del concepto jurídico indeterminado "utilidad pública e interés social" lleva inequívocamente a la conclusión de que no pueden existir actividades que "por sus propias características, puedan limitar, dificultar o impedir el desarrollo de ulteriores iniciativas particulares o públicas, con el mismo o análogo objeto, o simplemente condicionar la implantación o localización en áreas de extensión apreciable" y eso justifica el sometimiento de la autorización en el seno del procedimiento a los principios de publicidad y concurrencia.

Los derechos y deberes que se generan a partir de la habilitación que el acto administrativo autorizador supone no tienen carácter constitutivo, están expresamente previstos en la legislación y en el planeamiento urbanístico y son una manifestación más del carácter estatutario del derecho de propiedad.

### **2.3.2. Significado de los conceptos utilidad pública o interés social**

#### **2.3.2.1. Cuestiones preliminares**

Encontrándonos ante conceptos jurídicos indeterminados<sup>304</sup>, qué deba interpretarse por “utilidad pública e interés social” no deja de suscitar algunas *incertidumbres*<sup>305</sup>. Tratándose de un concepto de esta naturaleza, *“la norma que regula dicha excepción de uso constructivo en el medio rural no delega decisión discrecional alguna al órgano autonómico encargado de su aplicación, sino que dicho concepto de interés general ha de integrarse por un juicio de adecuación que ha de conducir a la solución querida por la norma. Un juicio que no es volitivo sino cognoscitivo o intelectual, que obliga a la Administración a una estimación o comprobación de todas las circunstancias o datos que permiten confirmar la existencia o no del interés público de las actuaciones proyectadas”*<sup>306</sup>. Estos conceptos, cuya determinación resulta clave para la legitimación del uso constructivo en suelo no urbanizable, han sido intensamente estudiados a nivel doctrinal y jurisprudencial, y su utilización, *así como la de necesidad de emplazamiento en medio rural o posibilidad de formación de núcleo de población, nos indica que las potestades conferidas a la Administración en ningún caso pueden considerarse como discrecionales, dado que sin perjuicio de una cierta amplitud nos hallamos ante un claro ejemplo de aplicación de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados”*<sup>307</sup>.

---

<sup>304</sup> El carácter de concepto jurídico indeterminado está determinado por constante jurisprudencia. Véase STS 15 de octubre de 1985 (RJ 1985\4595). STSJ Islas Baleares de 4 de febrero (RJCA 2000/156) en relación a la instalación de una pista de tenis, STSJ Galicia de 3 de febrero de 2000 (RJCA 2000/171), STSJ Castilla y León de 31 de enero de 2001 (JUR 2001/122863), STSJ Castilla y León, de 30 de junio de 2001 (RJCA 2001/1006), STSJ Cantabria de 13 de mayo de 2002 (RJCA 2002/745), STSJ Cantabria, 5 de julio de 2006 (JUR 2006/248220).

<sup>305</sup> Pareja i Lozano, Carlos. La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº extraordinario 225. Año 2006. Página 319. “Hay que recordar que conforme al modelo del Texto Refundido de 1976, la definición de los usos y construcciones admitidos por esta clase de suelo se efectuó mediante la remisión, probablemente inevitable, a diversos conceptos jurídicos indeterminados, lo que no dejó de suscitar algunas incertidumbres”.

<sup>306</sup> STSJ Galicia 19 de diciembre de 2003 (RJ 2004/78616).

<sup>307</sup> Pareja i Lozano, Carlos. Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons, 1990. Página 121.

Cabe plantearse a priori si ambos conceptos son sinónimos o si por el contrario, tendremos que definirlos alternativamente. Esta cuestión sin embargo está resuelta jurisprudencialmente<sup>308</sup> considerándose que tienen esencialmente el mismo contenido y significado a los efectos y finalidad perseguida.

Tampoco plantea duda alguna el carácter necesariamente restrictivo de su interpretación de conformidad con reiterados pronunciamientos jurisprudenciales<sup>309</sup> al efecto, de los que más tarde nos ocuparemos con mayor detalle.

A ello hay que añadir que cabe dejar sentado que la existencia de interés público no se limita, por norma alguna, al supuesto de que el titular de la instalación sea un ente público, sino que pueden ser, perfectamente los particulares los que gestionen

---

<sup>308</sup> STS de 23 de diciembre de 1996 (RJ 1996/9533). *“El artículo 85 enlaza ambas expresiones con la vocal «o» que según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, tanto puede ser una conjunción disyuntiva que denota diferencia, separación o alternativa como también referirse a una idea de equivalencia significativa, similar a la cláusulas «o sea», «o lo que es lo mismo». Desde un punto de vista semántico, el fonema «interés» alude a una idea de provecho, utilidad, o ganancia tanto en el orden moral como material y el término «utilidad», también tiene una connotación significativa de ideas de provecho, conveniencia, fruto o interés, es decir, una referencia a lo que puede servir y aprovechar en algún sentido. Vemos pues, que 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 contenidas en el citado artículo 85 de la Ley del Suelo de 1976 tienen esencialmente el mismo contenido y significado a los efectos y finalidad perseguida en el indicado precepto”.*

<sup>309</sup> STS de 27 de julio de 2011 (RJ 2011/6881) en relación a la implantación de una nave para almacén y piedra, y que resulta de interés también en la medida que exige una absoluta vinculación entre el origen de los productos almacenados y la construcción que se pretende (“consistentes en la necesaria vinculación de los productos almacenados con la finca en la que se pretende la construcción”) *“Como dijimos en la STS de 26 de noviembre de 2002, “la utilización del suelo no urbanizable, precisamente en aras de su propia naturaleza, expresada con precisión en su misma denominación, presupone como criterio general, la prohibición de construcciones, edificaciones o instalaciones tal como se expresa en la normativa expuesta, que admite sin embargo una serie de excepciones con unas finalidades muy precisas de servicio o vinculación a las labores agrícolas o al servicio de las obras públicas o cuando se aprecie utilidad pública o interés social en la obra proyectada.*

*Naturalmente, que como toda excepción a una norma general prohibitiva de muy preciso fundamento, de salvaguarda de la naturaleza en su estado original, tales autorizaciones han de ser interpretadas en sentido siempre restrictivo y tras haber quedado perfectamente acreditados los condicionamientos expresados que permiten autorizar esas construcciones en suelo no urbanizable”.*

*Este criterio restrictivo en la autorización de construcciones en suelo no urbanizables que no guarden relación directa con la naturaleza o destino de los terrenos es reiterado en las Sentencias de esta Sala y Sección de 10 de marzo de 2004, de 1 de junio de 2009, y de 19 de mayo de 2008, en la que se recogía lo declarado en la anterior de 14 de abril de 2004”.*

*-STS de 10 de marzo de 2004 (RJ 2005/4482), respecto a la instalación de un restaurante, bar, club social y ermita, determina que el interés social “puede venir definido por las propias normas urbanísticas municipales, o por normas generales de tipo sectorial o afirmado o negado caso por caso”.*

determinadas actividades en las que concurra un interés social, no siendo éste incompatible con la existencia de un beneficio mercantil derivado de la instalación<sup>310</sup>.

Resulta necesario también advertir los cambios de nomenclatura producidos en la evolución legislativa de estos conceptos a nivel estatal (la diversidad aumenta si nos referimos a la legislación autonómica), y si ello tiene algún significado que se haya reflejado en un diverso régimen jurídico de las actividades que pretenden implantarse en suelo rústico. Así, la legislación de suelo del 56 se refería a usos vinculados a un “fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico”, mientras que la legislación posterior del 75 y hasta el 92 aludirían genéricamente a “usos de utilidad pública o interés social”. Será la legislación del 98 la que suprima estos conceptos para referirse a “actuaciones específicas de interés público” y por último la Ley 8/2007 vuelve a incorporar con leves matices la denominación anterior *“actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales”*. La conclusión a la que puede llegarse tras esta síntesis no pensamos vaya más allá de la desaparición definitiva del concepto “utilidad” con el único objeto de alejar la interpretación que deba hacerse de los mismos respecto de la inicial, vinculada como ya se ha puesto de manifiesto a la prevista en la Ley de Expropiación Forzosa, todo ello de conformidad con la evolución jurisprudencial que va matizando e incidiendo en este alejamiento al que enseguida nos referiremos.

Por último, hay que citar la confusión existente en torno al carácter complementario o alternativo al concepto de utilidad pública e interés social de la condición de “necesidad de emplazamiento en medio rural”. De ésta última cabe decir que si bien desde la legislación del 75 y hasta el Texto Refundido de 1992 se configuraba como un requisito de carácter complementario y no alternativo de la utilidad pública e interés social, la legislación actual la configura como un requisito de carácter claramente alternativo y en un análisis pormenorizado de la legislación autonómica que ahora sintetizaremos se aprecia inexplicablemente diversidad en este sentido.

### **2.3.2.2. Síntesis de los conceptos “utilidad pública e interés social” a nivel autonómico**

Partiendo de estas premisas, trataremos de aproximarnos en primera instancia al significado de los conceptos de utilidad pública o interés social para referirnos finalmente a la “necesidad de emplazamiento en medio rural”. Una primera definición,

---

<sup>310</sup> Véase por todas STSJ Galicia 19 de diciembre de 2003 (RJ 2004/78616).

bastante extendida a nivel autonómico, la realiza el modificado por Ley 7/2012, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible, artículo 26.2 de la Ley 6/1997, de 8 de julio del Suelo Rústico de las Islas Baleares, relativo a “*Actividades declaradas de interés general*”<sup>311</sup> que vincula a la ordenación o al desarrollo rural como política pública dirigida al mantenimiento y ampliación de la base económica siempre compatibles con un desarrollo sostenible. En el caso de la legislación balear se plantea también alternativamente “o el necesario emplazamiento en medio rural”. Debe concluirse *sensu contrario* que habría actividades que, aunque no deban emplazarse en medio rural, conviene por su “diversa” importancia, en función de la política pública de aplicación, que se implanten en suelo rústico, lo que en principio podría desvirtuar la propia naturaleza y el carácter excepcional de ampliación de usos constructivos en este tipo de suelo. Habría que incidir en consecuencia, en una mayor concreción sobre lo que debiera entenderse por “necesidad de emplazamiento en suelo rústico”, concepto clave para dotar de garantías a este régimen jurídico.

Repasemos las especialidades más relevantes a nivel autonómico. Algunas Comunidades Autónomas han optado por establecer un sistema de lista tasada para concretar este tipo de actuaciones de interés público, caso de Cataluña o Asturias. En el mismo sentido, la legislación gallega, que ni siquiera menciona los conceptos de utilidad

---

<sup>311</sup>“La declaración de interés general se podrá otorgar a todas aquellas actividades que, respetando las limitaciones que se establezcan de acuerdo con los usos y siendo compatibles con el grado de protección de la zona, contribuyan a la ordenación o al desarrollo rurales o resulten de ubicación necesaria en el suelo rústico.

A los efectos de esta ley, se entiende por ordenación o desarrollo rurales el conjunto de políticas públicas dirigidas al mantenimiento y ampliación de la base económica del medio rural a través de la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, y a la diversificación de su economía con la incorporación de nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible”.

Esta redacción sigue la línea del Decreto 75/1989, de 6 de julio de esta Comunidad Autónoma sobre criterios de la Comisión Provincial de Urbanismo para autorización de edificios, instalaciones y usos de utilidad pública e interés social, en suelo no urbanizable programado sin programa de actuación urbanística o en suelo no urbanizable que en su artículo 1 describe “Se consideran obras, usos e instalaciones de utilidad pública aquéllas que se, ponen al servicio de la colectividad con fines generales no evaluables económicamente y cuya utilización generalmente, no deviene de la estricta voluntad de los que hayan de servirse de ellas. 2. Se consideran obras, usos e instalaciones de interés social aquéllas que si bien están al uso o servicio público de la colectividad, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos en general, su aprovechamiento corresponde únicamente a la voluntad de los mismos para desarrollar necesidades generadas por la propia sociedad y que generalmente pueden ser evaluables económicamente». Y en su artículo 3, después de indicar que, para que una obra, instalación o uso pueda ser declarada de interés social se exigirá que esté afectado por alguna de las condiciones que se expresan, específica, y por lo que al caso importa, en el apartado e) «que represente una ayuda a las economías de los municipios y sus habitantes, cuando se trate de usos industriales aislados, siempre y cuando en el propio término municipal o en sus colindantes no exista un polígono industrial con capacidad no agotada”.



pública o interés social, refiriéndose únicamente a usos constructivos posibles en el suelo no urbanizable y tasando una lista cerrada.

El supuesto de Asturias resulta interesante puesto que, aun recogiendo un sistema de lista tasada, con los inconvenientes que pudiera conllevar el agotamiento del sistema ante nuevas actividades no planteadas, contempla en el artículo 201.3 del Reglamento una cláusula abierta que exige que se trate de equipamientos o dotaciones de las que exista una demanda social real, que su emplazamiento presente una vinculación funcional al medio rural y que se justifique que no puede emplazarse en otra clase de suelo, para terminar exigiendo que mejoren la calidad de vida de los habitantes del medio rural. Este artículo determina, al requerir una reunión de todas las condiciones, como requisito excluyente, la necesidad de emplazamiento en medio rural y en consecuencia, hace innecesario el mantenimiento del concepto de “utilidad pública”.

Con carácter alternativo se requiere el cumplimiento de la utilidad pública e interés social y la necesidad de emplazamiento en medio rural tanto en Cantabria como en Castilla y León. La legislación castellanoleonesa recoge también una cláusula residual, referida a *“otros usos que puedan considerarse de interés público”*, precisando *“por estar vinculado a cualquier forma del servicio público o porque se aprecie la necesidad de su ubicación en suelo rústico”*. En consecuencia, se vuelve a disgregar en el régimen jurídico castellanoleonés la apreciación del interés público por su vinculación al servicio público y la necesidad de su ubicación en suelo rústico, que como ya hemos tenido ocasión de comprobar, se exigen cumulativamente en otros sistemas como el andaluz en donde no basta que la actuación sea de interés público, motivo que por sí sólo no justificaría la ocupación del suelo no urbanizable, necesariamente debe requerir, por sus características, la ocupación del suelo rústico.

En el País Vasco<sup>312</sup>, sin hacer desaparecer el concepto de interés público que se mantiene a diferencia de otras normas analizadas, se establecen cautelas para su interpretación, cautelas que de modo sustancial parecen erradicar la indeterminación que históricamente acarrea este concepto, dotándolo de la garantía jurídica que deviene de su constancia en la legislación sectorial o en el planeamiento territorial<sup>313</sup>. Para que

---

<sup>312</sup>Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

<sup>313</sup>Artículo 28.5: *“Las actuaciones dirigidas específicamente y con carácter exclusivo al establecimiento de*

una actuación sea de interés público debe serlo porque así lo previa la legislación sectorial aplicable o el planeamiento territorial. Y en todo caso y para el supuesto concreto, que *“sean además declaradas de interés público por resolución de la diputación foral correspondiente previo trámite de información pública de veinte días”*. Además considera usos admisibles los expresamente considerados por las Directrices de Ordenación del Territorio o por las normas e instrumentos de ordenación territorial<sup>314</sup>. Esta novedosa previsión de la legislación vasca supone un respaldo al principio de seguridad jurídica, de tal forma que sólo comprobando la legislación sectorial o el planeamiento se puede tener la certeza sobre el carácter de interés público o no de una actuación. Pero este sistema nos plantea dudas de otra índole, la planificación territorial a la que se hace referencia puede hacer que el interés público sufra una diversificación de contenidos inabarcable<sup>315</sup>. Una diversificación de contenidos<sup>316</sup> que pudiera conllevar un grave ataque al mantenimiento de las condiciones básicas de igualdad que constitucionalmente deben ser garantizadas (propiciando además la unidad de mercado), e incluso al principio europeo de libertad de competencia, materia que será objeto de análisis en un apartado posterior. De ahí que se añada la cautela de control por resolución de la diputación foral, que *a priori* tampoco parece tener mucha lógica si se trata tan solo de aplicar una lista tasada de supuestos.

Además un estudio en profundidad de la legislación sectorial y del planeamiento territorial vascos nos llevará a diversas conclusiones. Para Ruiz Arnáiz<sup>317</sup> *“En primer lugar, si se analizan con detalle los usos admisibles considerados expresamente por las*

---

*dotaciones, equipamientos y actividades declarados de interés público por la legislación sectorial aplicable o por el planeamiento territorial, y que en todo caso, y para el caso concreto, sean además declaradas de interés público por resolución de la diputación foral correspondiente previo trámite de información pública de veinte días”*.

<sup>314</sup> Artículo 28.3: *“los expresamente considerados por las Directrices de Ordenación del Territorio o por las normas e instrumentos de ordenación territorial como adecuados y precisos para su utilización racional y conforme a su naturaleza rural, y no impliquen la transformación urbanística del suelo ni supongan su utilización para fines urbanísticos”*.

<sup>316</sup> Defiende también esta opción Gutiérrez Colomina, Venancio. Régimen Jurídico urbanístico del espacio rural. La utilización edificatoria del suelo no urbanizable. Editorial Montecorvo, 1990. Página 36, para quien *“En el caso de que la utilidad pública o el interés social venga determinada por la legislación, la materialización del “ius aedificandi” es menos problemática. Sin embargo será mucho más adecuado que el Planeamiento municipal predetermine cuáles son las actividades que encajen en estos supuestos, y sobre todo deberá tenerse en cuenta y acreditarse claramente el que estas instalaciones deban realizarse necesariamente en el ámbito rural”*.

<sup>317</sup> Ruiz Arnáiz, Guillermo. Derecho urbanístico del País Vasco / Director, Enrique Sánchez Goyanes ; Coordinador, Juan Carlos Etxezarreta Villaluenga; autores, Jorge Agudo González ... [et al.] Página 216 y ss. Las Rozas (Madrid): La Ley : El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, 2008.

*Directrices de Ordenación del Territorio, que se centran casi exclusivamente en el señalamiento de criterios, pautas, directrices, orientaciones con la eficacia vinculante que les es propia [...] parece que ahora cobran nueva eficacia vinculante en la medida que los usos que en ella se proponían como orientativos, se consideran ahora admisibles. En segundo lugar, entre estas Directrices se encuentra el uso “Edificios de utilidad pública e interés social”.*

También a diferencia del régimen andaluz, y aún más concreto que los antes analizados, volvemos a encontrar el carácter alternativo en la legislación madrileña, referencias al interés público o social vinculadas de manera similar al caso aragonés pero en esta ocasión con carácter disyuntivo “o”, basta que la actuación lo sea de interés público o haya de emplazarse en el medio rural y no conjuntamente como se exige en otros regímenes analizados. Esta redacción es reproducción, como también lo era recordemos, la aragonesa<sup>318</sup>, de la Ley estatal 8/2007, después incorporada al Texto Refundido del 2008, sin embargo aquí se reproduce literalmente mientras que la legislación aragonesa aprovecha para exigir ambos condicionantes con carácter complementario, introduciendo la conjunción “y” en vez de “o” dotando de una mayor protección al suelo no urbanizable. Ahora bien, el sistema jurídico madrileño vuelve en cambio al régimen de lista tasada y del que hemos valorado reiteradamente su concreción en base al principio de seguridad jurídica, de ahí que se añadan ahora más condicionantes: la actividad debe serlo de interés público o social o debe emplazarse en el medio rural, pero no cualquiera de estos dos supuestos sería válido, sino que además es necesario que se catalogue dentro de alguno de los supuestos concretos regulados. Nos encontramos así ante un régimen que aporta más seguridad jurídica al promotor de la actuación y que resulta en consecuencia más limitado a otros efectos.

### **2.3.2.3. Consideraciones doctrinales sobre los conceptos “utilidad pública e interés social”.**

Antes de seguir avanzando y al objeto de dejar planteado el ámbito de las cuestiones que afectan a esta materia, cabe aducir además la confusión que pudiera generar que además del planeamiento urbanístico, la propia normativa sectorial

---

<sup>318</sup> Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio por el que se regula el Texto Refundido de Urbanismo de Aragón

reguladora de las diversas actividades susceptibles de implantación en suelo no urbanizable pudiera determinar la clase de suelo propicia para las mismas, lo que ha sido cuestionado también por la doctrina<sup>319</sup>.

Veamos qué conclusiones doctrinales se han deducido en esta materia. Recordemos que algunos autores, huyen del automatismo y consideran necesario un análisis a cada caso de la utilidad pública e interés social, así López Ramón<sup>320</sup>.

Barreda Barberá<sup>321</sup> considera que *"con esa utilidad pública o interés social se pretende transmitir la idea de un beneficio claro a favor de la colectividad (STS 24 de junio 1992), sin que quepa constreñirlo a actividades o sectores determinados (STS 13 de julio de 1984). Al tratarse de conceptos jurídicos indeterminados, cualquier criterio de delimitación, aunque sea negativo, puede ser útil. En este sentido, se indica que ni deben implicar que el titular de la explotación sea público, ni son identificables con el interés oficial (STS 13 julio 1984). Por otro lado, según la STS de 23 de diciembre, estos términos pueden considerarse sinónimos. Sin embargo, la STS de 7 de abril de 2000 parece alejarse de esta última interpretación al referirse a requisitos alternativos, lo que excluye una identificación plena"*.

Boquera Oliver<sup>322</sup> ahonda aún más en este concepto ofreciéndonos una nueva perspectiva y considerando que, *"la jurisprudencia, de forma constante, para la utilidad pública e interés social, no requiere un declaración legal expresa al estilo de la que viene impuesta por la legislación en materia de expropiación forzosa para legitimar la transferencia coactiva de la propiedad (STS 4 de octubre de 1982 Aranzadi 6317) sino que se trata de un concepto jurídico indeterminado en la concurrencia del cual ha de apreciar la administración competente en cada caso concreto. Libertad de apreciación sujeta al ulterior control judicial. Además, con base en la jurisprudencia asienta se asientan los siguientes criterios<sup>323</sup>, de acuerdo con la regulación legal, la declaración de*

---

<sup>319</sup> Pareja i Lozano. Régimen del Suelo No Urbanizable. Madrid, 1990. Página 105. "Esta técnica, que se ha utilizado en alguna Comunidad Autónoma, si bien puede permitir una mayor clarificación de la cuestión, presenta el riesgo de que cada sector pretenda una acomodación del régimen del suelo a sus necesidades o conveniencias, lo que disgregaría totalmente la lógica integradora de los usos sobre el territorio propia de la legislación urbanística, y podría llegar a vaciar de contenido la regulación general del régimen del suelo no urbanizable".

<sup>320</sup> Lecciones de Derecho Urbanístico Aragonés. Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2011. Página 121 y ss.

<sup>321</sup> La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008. Página 130.

<sup>322</sup> Derecho Urbanístico Local. Madrid. Civitas, 1992. Página 279.

<sup>323</sup> Carceller Fernández, Antonio. Instituciones de Derecho Urbanístico. Editorial Montecorvo. Madrid, 1992. Página 345.

*utilidad pública o interés social puede producirse por dos vías: por aplicación de la legislación específica que atribuye este carácter a una determinada obra o instalación, o por expresa declaración de autoridad urbanística que ha de otorgar la autorización (STS 13 julio 1984). La existencia del interés social no implica que el titular de la actividad sea un ente público, ni se identifica con el interés o la gestión oficial. El interés público no es incompatible con la existencia de un beneficio mercantil y por último el artículo 85.1.2º no limita el interés social a determinados sectores o actividades de manera que las construcciones o instalaciones puedan destinarse a cualquier finalidad o actividad en la cual concuerde la nota de interés social. Y concluye acertadamente que la ausencia de suelo urbano o urbanizable apto para emplazar actividades de utilidad pública o de interés social, no se ha de resolver por la vía excepcional que ofrece la ley del suelo para autorizar estas actividades en el medio rural, ya que el precepto legal no admite en esta clase de suelo cualquier tipo de actividad de utilidad pública o de interés social, sino únicamente aquellas en que la ubicación en el medio rural constituya un elemento determinante de su funcionalidad [...] dentro de este amplio campo interpretativo, el Tribunal Supremo se mueve con espíritu casuístico, y modula la aplicación de la regulación legal en función de las particularidades de los supuestos que son sometidos a consideración".*

Sin embargo anteriormente, recordemos la cita ya apuntada, con base en la legislación del 76, de conformidad con la interpretación en la época, García de Enterría y Parejo Alfonso<sup>324</sup> contemplaban que para "el establecimiento de tales construcciones en suelo no urbanizable era preciso que concurriera que la declaración de utilidad o interés social había de tener, en cada caso, una habilitación legal expresa en la normativa específica con base a la cual se pretenda realizar la edificación o instalación de que se trate. En otro caso, continúan, se estaría dejando al arbitrio de la propia Administración la obligación de cumplimiento por la misma de la ordenación urbanística, obligación establecida en el artículo 57.1 de la Ley del Suelo. A ello añaden que la edificación o instalación que se pretenda ha de ser de naturaleza tal que exija su ubicación en el medio rural y citan como ejemplos una escuela de capacitación agraria, un hospital para enfermedades del aparato respiratorio"...

---

324Lecciones de Derecho Urbanístico. Editorial Civitas, Madrid, 1979. Página 383.

En los manuales prácticos<sup>325</sup> de la época aparecía que *“dicho interés no es equiparable al que se exige para llevar a efecto la expropiación forzosa de bienes o derechos, sino que puede ser apreciado por el órgano competente a la hora de conceder la autorización pertinente, sin necesidad de declaración expresa (por ley) o implícita (por medio de la aprobación de proyectos de obras públicas o instrumentos semejantes). Ahora bien, para algunos autores, aunque el Plan General podrá acotar el concepto de utilidad pública e interés social y en defecto de normas del Plan, deberá tratar de determinarse con arreglo a la jurisprudencia, los conceptos imprecisos. En defecto de declaración legal, a tenor de lo establecido en la Ley de Expropiación Forzosa, por analogía, el artículo 44.2 y 44.4 del Reglamento de Gestión Urbanística, permite que tal declaración proceda de un Departamento ministerial, Consejería o incluso, de una Comisión Provincial de Urbanismo<sup>326</sup>.*

Migallón Rubert<sup>327</sup> cita *“la STS de 9 de diciembre de 1986 que justifica este interés en base a razones de abaratamiento de costes, descongestión urbanística, incremento de puestos de trabajo... No obstante algunas Sentencias se han movido en otra dirección, cuando lo que se ha planteado ha sido la construcción en suelo no urbanizable de una instalación fabril de grandes dimensiones, la cual provocaría una “concentración humana generadora de servicios dedicados a los trabajadores allí empleados”, con el subsiguiente “riesgo de que se forme núcleo de población” (STS 28 de octubre de 1987)”.*

Complicando aún más la ya difícil determinación de los conceptos objeto de análisis, considera Gutiérrez Colomina<sup>328</sup> que *“será mucho más adecuado que el Planeamiento municipal predetermine cuáles son las actividades que encajan en estos supuestos, para lo que deberá tenerse en cuenta más que el hecho de que estas instalaciones deban realizarse en el ámbito rural, que sea más conveniente su implantación en dicho suelo, aunque también puedan incluirse en otro tipo de suelo. La Ley 6/98 suprimió la obligatoriedad de que se realizasen necesariamente en el ámbito rural”.*

---

<sup>325</sup> Memento práctico Francis Lefebvre.

<sup>326</sup> Lliset Borrell, Francisco. Nuevo régimen urbanístico: (comentarios a la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo); con la colaboración de Anabel LlisetCanelles. Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 1990. Página 74.

<sup>327</sup> Régimen Local y Derecho Urbanístico. Página 518. Editorial Dilex SA. Madrid, 1994.

<sup>328</sup> Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía. Editorial Cemci. Granada, 2009. Página 149 y ss.

Ya en relación la Ley 8/2007 comentan Parejo Alfonso y Roger Fernández<sup>329</sup> que *"presenta la novedad destacable de no permitir la legitimación de "actuaciones" y sí exclusivamente de actos, aunque éstos siguen pudiendo desbordar los autorizados por la regla general e implicar, por tanto, la alteración del estado de los terrenos, y extender el supuesto capaz de activar la expresada legitimación toda vez que pasa a comprender la apreciación de la concurrencia, además de un interés público, de un interés social, pero restringiéndolo al propio tiempo, puesto que incluye el requerimiento de que dicha apreciación resulte precisamente bien de la contribución del acto de que se trate a la ordenación y el desarrollo rurales, bien a la estricta necesidad del emplazamiento en medio rural. Queda así claro que, al igual que sucede en el caso de la expropiación forzosa (artículo 9 LEF), el interés público o social debe ser declarado a la vista y en función de precisas características del acto a ejecutar, características que se reconducen en último término, sea al principio de preservación del carácter propio del medio rural y, por tanto, protección y fomento (desarrollo sostenible), sea a requerimientos legales del propio acto a ejecutar (prevención de riesgos de catástrofe, inundación o accidentes mayores)".*

No percibimos en cambio esta novedad destacable en el cambio de "actuaciones" por "actos", de ahí que no se haya incidido en esta materia en la síntesis del recorrido normativo realizada al inicio.

#### **2.3.2.4. Análisis jurisprudencial sobre la materia.**

La jurisprudencia también ha sido muy constante en cuanto al carácter de conceptos jurídicos indeterminados que la utilidad pública e interés social suponen, encontrando al respecto muchos pronunciamientos. Es abundante la jurisprudencia y la casuística en esta materia, fruto precisamente de la indeterminación de los conceptos que ha dado lugar, en no pocas ocasiones, a interpretaciones extensivas considerando que la amplitud de estos conceptos pudiera suponer el paraguas que todo lo cubre<sup>330</sup>.

De una primera jurisprudencia más difusa, que parte de una amplia interpretación de estos conceptos, de la que cabe citar como ejemplo la STS de 9 de

---

329 Comentarios al Texto Refundido de la Ley del Suelo. Página 245. Iustel, 2009.

<sup>330</sup> En el mismo sentido, Pareja i Lozano. Régimen del Suelo No Urbanizable. Madrid, 1990. Página 105 "Todas estas finalidades podrían, desde luego englobarse en conceptos tan genéricos como los utilizados por las referidas sentencias, lo que nos lleva a valorar de forma ciertamente negativa las conclusiones que se extraen de las mismas [...]"

junio de 1987<sup>331</sup>, que llega a considerar, al hilo de la instalación de una planta de aglomerado asfáltico, que puede afirmarse que es de interés social el abaratamiento de los costos, la descongestión urbanística o el incremento de los puestos de trabajo, interpretación reiterada en STS de 13 de julio de 1984<sup>332</sup>, la STS de 20 de enero de 1987<sup>333</sup>, que considera de utilidad pública la construcción de dos aulas para escuelas y dos viviendas para maestros, sin mayor justificación o de 25 de febrero de 1985<sup>334</sup> en la que en relación a la implantación de un hipermercado llega a concluirse incluso que *“puede considerarse así, independientemente de la creación de nuevos puestos de trabajo, pues esa nueva estructura comercial, configura un elemento básico de transformación y reforma de nuestro sector comercial, propiciando unas innovaciones que lo dotan de una dinamicidad mercantil provechosa para el comportamiento del sector, y, en definitiva, para los intereses nacionales, engendrando, además, otro interés social, pues al vender sus productos a mejores precios, satisface los intereses de los consumidores, con la transcendencia que ello tiene en la sociedad de nuestros días; y que la ubicación de un hipermercado en esos terrenos, no produce los efectos nocivos que el legislador quiere evitar con las limitaciones impuestas en los citados artículos 85 y 86 de la Ley del Suelo, puesto que la instalación comercial, aparece como un elemento excepcional y aislado que no incide en la del Suelo, de la densidad de población, etc. Criterio que esta Sala, en la datada sentencia, completa aclarando, en resumen, que la declaración de interés social o de utilidad pública de la obra o instalación no exige una previa habilitación legal, distinta de la contenida en el precitado artículo 85.2 de la Ley, en relación con el 44.2.4.º del Reglamento de Gestión, dado que la propia norma atribuye la competencia para, resolver estos expedientes, a la autoridad urbanística; que la existencia del interés social no se limita, por norma alguna, al supuesto de que el titular de la explotación sea un ente público, pues es sabido que los particulares pueden gestionar actividades en las que concurra interés social y éste no es incompatible con la existencia de beneficio mercantil; que el interés social no es identificable exclusivamente con el interés social, ni con la gestión de este carácter; y que el interés social no se constriñe por el repetido artículo 85.2 a actividades o sectores determinados, sino que*

---

<sup>331</sup> RJ 1987/6187

<sup>332</sup> RJ 1984/4675

<sup>333</sup> RJ 1987/1787

<sup>334</sup> RJ 1985/2642



*ampara potencialmente a todo tipo de instalaciones, sin especificar el fin concreto a que puedan ser dedicadas”.*

Pues bien, de esta primera jurisprudencia en la que se amplía enormemente la consideración de la utilidad pública e interés social, se llega a una concepción mucho más restrictiva<sup>335</sup> ya en el año 1992<sup>336</sup>, de la que es muestra<sup>337</sup> la Sentencia del Tribunal

---

<sup>335</sup> En el mismo sentido, Chinchilla Peinado, Juan Antonio. Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, Año nº 31, Nº 152, 1997, pág. 46.

<sup>336</sup> STS de 24 de junio de 1992 (RJ 1992/5527): *“En primer término, porque la utilidad pública o interés social que invoca la parte apelante en favor de su proyectada actividad industrial no presenta especial relevancia, habida cuenta que el número de puestos de trabajo previsto, según sus propias manifestaciones, es de diez trabajadores y ello a lo largo de un período de varios años, debiendo significarse que el referido supuesto legal en que se basa la petición de la autorización litigiosa es excepcional y, por ende, de interpretación restrictiva; como también, que similares instalaciones industriales podrían situarse en otros lugares idóneos, pero con menor degradación paisajística y ambiental de un paraje agreste que todos parecen mostrarse de acuerdo en calificar como de gran belleza natural; asimismo ha de ponerse de relieve que, en cualquier caso, no debe confundirse el interés general de los ciudadanos con el meramente económico y particular de la empresa solicitante de la autorización, única que mantiene la presente apelación, al haber desistido la Generalidad de Cataluña aquietándose de la que también entabló en su día”.*

<sup>337</sup> En el mismo sentido la STSJ Castilla La Mancha, nº 28/2000 de 15 de marzo (RJ 2000/1487) que resolvía sobre la instalación de una fábrica de muebles, la STSJ de Cantabria, de 5 de julio de 2006 (JUR 2006/248220), en relación a la instalación de una fábrica de anchoas, la STSJ Andalucía de 12 de mayo de 2014 (JUR 2014\204831) relativa a la instalación de una residencia de ancianos, la STSJ Andalucía de 5 de diciembre de 2013 (JUR 2014\81333), sobre instalación de una estación de servicio con túnel de lavado y anexo para tienda según la cual *“El único beneficio social que se podría derivar de la actuación que se pretende acometer no es otro que favorecer la economía de la zona o creación de puestos de trabajo”.*

- También en el mismo sentido, la STSJ Andalucía de 23 de abril de 2010 (JUR 2010\324276), en relación a la instalación de una fábrica de muebles, según la cual *“Como concepto jurídico indeterminado habrá que integrarlo caso por caso, aún cuando evidentemente el contenido de la utilidad pública o del interés social necesariamente se asocia a la idea de colectividad, de sociedad, que ésta alcance a través de la concreta actuación un beneficio o se evite un perjuicio o que le reporte una situación en conjunto más ventajosa. En el caso que nos ocupa, el único beneficio social que se podría derivar de la actuación que se pretende acometer no es otro que favorecer la economía de la zona o creación de puestos de trabajo. Mas el carácter excepcional y restrictivo exige la seriedad en la acreditación de dicho beneficio, puesto que si bastara la repercusión económica favorable en la zona o la creación de puestos de trabajo, sin más, como interés exorbitante, resulta evidente que la excepción se convertiría en la norma, y con ello la práctica desaparición de los suelos no urbanizables genéricos por la posibilidad de destinarlos generalmente a instalaciones o actividades industriales, puesto que cualquier industria, actividad empresarial o instalación de tipo alguno, generalmente repercute en la economía de la zona y crea puestos de trabajo, de ahí que la concurrencia de la utilidad pública o interés social exija la concreción rigurosa y acabada de aquella ventaja que representa para la colectividad o la sociedad. Resultando evidente, a nuestro entender, que en este caso se pretende salvar la citada exigencia con una invocación general, a todas luces insuficiente, a la repercusión económica y social en la zona, cuando lo que sí resulta evidente es el interés particular, legítimo desde luego, pero insuficiente, del dueño de la instalación, pues la simple generación de empleo, sin conocer su porcentaje en relación con el existente en la zona, la situación social y económica de esta, la necesidad de estos puestos de trabajo o la cantidad de los mismos, resulta insuficiente para integrar el concepto que nos interesa. En el caso que nos ocupa, resulta evidente, como reconoce la propia parte apelante tanto en su contestación a la demanda como en su recurso de apelación, que aledañas a la carretera en la que se pretende la instalación, se han instalado numerosas industrias, y todas a través del mismo mecanismo, esto es, otorgándole licencia en suelo no urbanizable. Es evidente, pues, que ello ya no constituye la excepción, sino que dicha zona se ha convertido de manera fraudulenta, sustraída al proceso urbanizador, con todo lo que ello conlleva, en una verdadera zona industrial. Lo cual nos lleva a concluir como lo hace la sentencia de instancia: que ni estamos ante una industria que cumpla el carácter de*

Supremo de 23 de diciembre de 1996<sup>338</sup> que en relación a la instalación de un almacén de los géneros producidos en una fábrica de televisores establecía *“En razón del carácter restrictivo que ha de dotarse a la interpretación del precepto antes citado, 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 por el precepto del artículo 85 de la Ley del Suelo, 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”*.

La jurisprudencia ha considerado justificada la implantación de otras muchas actividades, tales como un centro de rehabilitación y reinserción social y laboral para jóvenes<sup>339</sup> , una quesería<sup>340</sup> , con carácter genérico los centros comerciales<sup>341</sup> , un

---

*edificación aislada, ni existe excepcionalidad. Y no es excusa, desde luego, alegar que el pueblo carece de zona industrial, puesto que lo que no es de recibo es que se subvierta el régimen urbanístico, precisamente por el primer obligado a cumplirlo, creando un verdadero polígono industrial en suelo no urbanizable mediante una técnica absolutamente inadecuada”*.

- En el mismo sentido STSJ Canarias de 19 de febrero de 2004 (JUR 2004/133069), que deniega la justificación de utilidad pública o interés social de una planta embotelladora *“No puede la creación de puestos de trabajo superponerse a los valores medioambientales, históricos, paisajísticos y convivenciales [...] Tampoco es posible admitir interés social “porque se inicie una actividad poco implantada en la zona que redundará en un abaratamiento del costo de construcción”*.

<sup>338</sup> RJ 1996/9533.

<sup>339</sup> STSJ Andalucía de 6 de septiembre de 2013 (JUR 2014\49345).

<sup>340</sup> STSJ Castilla y León, de 31 de enero de 2001 (JUR 2001/122863). *“Que el interés social se base en la creación de 5 nuevos puestos de trabajo, en el tejido industrial inducido en torno a la nueva empresa y en que conforme al apartado 12.5 del Proyecto se asegura que los productos serán adquiridos en una zona limítrofe a la fábrica, especialmente la leche de oveja, lo que asegurará la pervivencia de las explotaciones ganaderas de la zona a medio largo plazo justifican el interés social de dicha industria de transformación de productos ganaderos en una zona definida en el acuerdo impugnado como afectada por un agudísimo despoblamiento rural y un progresivo empobrecimiento de la actividad productiva”*.

<sup>341</sup> STSJ Asturias 29 de mayo de 2003 (RJ 2003/880): *“La instalación de grandes centros comerciales ha sido una de las actuaciones admitidas por el Tribunal Supremo, de las que predica que concurren en ellas un interés general necesario para permitir su instalación en suelo no urbanizable (STS 13 de julio de 1984, 25*

camping<sup>342</sup>, una pista de maniobras y un pabellón para exámenes teóricos de una Jefatura Provincial de Tráfico<sup>343</sup>, un establecimiento residencial hospitalario<sup>344</sup>, un edificio de servicios de esquí<sup>345</sup>, de un centro penitenciario anexo a una zona de protección forestal<sup>346</sup>, de un circuito automovilístico<sup>347</sup>, una residencia de perros abandonados<sup>348</sup> o un centro de formación profesional para inmigrantes<sup>349</sup>.

Hay quien opina que la interpretación general que preside esta casuística jurisprudencial viene caracterizada sin duda por ofrecer pautas de flexibilidad o interpretación extensiva en aplicación en la aplicación del mismo, a pesar de que está concebido legalmente con un carácter excepcional. Esta excepcionalidad debería conducir a una interpretación restrictiva, criterio éste que en ocasiones ha sido expresamente declarado por la jurisprudencia. Puede decirse que de hecho este concepto ha operado en la práctica como una válvula de escape que atempera los rigores de una enumeración legal de construcciones autorizables que sin lugar a dudas resulta muy limitada. En relación a esta interpretación expansiva, debe decirse que la misma se ha manifestado tanto en el entendimiento del requisito de la utilidad pública o el interés social como en el relativo a la concurrencia de la necesidad de emplazamiento en el medio rural, requisitos que han sido objeto en ambos casos de una interpretación flexible.<sup>350</sup>

### **2.3.2.5. La condición “necesidad de emplazamiento en suelo rural”.**

Ya se ha avanzado al inicio la discontinuidad en la exigencia de esta condición a nivel estatal. Esta condición fue exigida con carácter complementario de la “utilidad pública e interés social” desde el 56 hasta el Texto Refundido de 1992. Sin embargo, la legislación del 98 supone un importante retroceso al hacerla desaparecer, ampliando las

---

*de febrero de 1985, 9 de diciembre de 1986,[...]”*

<sup>342</sup> STS de 27 de enero de 1982 (RJ 1982/363).

<sup>343</sup> STS 13 de julio de 1988 (RJ 1988/6059).

<sup>344</sup> STS 8 de octubre de 1982 (RJ 1982/6317).

<sup>345</sup> STSJ Aragón de 1 de septiembre de 2003 (JUR 47143/2004).

<sup>346</sup> STS 22 enero de 1996 (RJ 93/1996).

<sup>347</sup> STS 11 de julio de 1990 (RJ 6032/1990).

<sup>348</sup> STSJ Cataluña 16 de noviembre de 2001 (RJCA 22/2002)

<sup>349</sup> STS 25 de febrero de 1987 (RJ 1987/2642).

<sup>350</sup> PemánGavín, Juan. El nuevo derecho urbanístico: estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña : (XII Jornadas jurídicas de la Facultad de Derecho de Lérida, 16 y 17 de diciembre de 1997) / Juan PemánGavín, Javier Oliván del Cacho, coordinadores; [ponentes] Martín Bassols Coma... [et al.] BarcelonaCedecs, 1999. Página 245.

posibilidades constructivas en suelo no urbanizable que quedan ahora sometidas sin más al concepto jurídico indeterminado de “interés público”. No obstante, esta condición vuelve a ser recuperada en la legislación de 2007 y se mantiene en la actualidad en el Texto Refundido 2/2008 ahora bien, no con carácter complementario sino con carácter simplemente alternativo. Esta valoración supone que en el recorrido histórico por las diversas leyes de suelo estatales, de una protección máxima con la exigencia de ambos requisitos en la legislación del 56 y durante la vigencia del Texto Refundido del 92, se produce un retroceso en el año 98, al fijarse uno sólo de los requisitos, que se ha salvado en parte en el año 2007 con la incorporación de nuevo de la necesidad de emplazamiento rural. Decimos sólo en parte por su apreciación con carácter alternativo y no complementario como había sido en su origen.

Partiendo de la importancia del principio de “necesidad de emplazamiento en medio rural”, intentaremos ahora delimitar este concepto. Así lo hace la legislación aragonesa que se refiere de nuevo a las construcciones e instalaciones que quepa considerar de interés público o social por su contribución a la ordenación y al desarrollo y cuyo emplazamiento en el medio rural sea conveniente “por su tamaño, por sus características o por el efecto positivo en el territorio”, requiriéndose por tanto en este caso que, conjuntamente, la actividad de interés público deba emplazarse en el medio rural, como requisito previo al análisis de cualquier supuesto interés público. Y aunque consideramos un acierto la concreción de la necesidad de emplazamiento en medio rural a través de conceptos como “el tamaño, las características o el efecto positivo en el territorio”, de una lectura detenida de este primer apartado hemos de deducir la introducción de nuevos conceptos jurídicos indeterminados que difícilmente aclaran qué concretos supuestos deban ser considerados, dejando un amplio margen a la interpretación subjetiva.

La legislación urbanística valenciana por su parte interpreta este concepto con “*la imposibilidad física de ubicar la actividad en otro tipo de suelo, la incidencia de la actividad en el desarrollo sostenible o en la recuperación natural de las zonas deprimidas, la compatibilidad de la actuación con la infraestructura verde y el paisaje, la cercanía de la actividad a las redes de infraestructuras ya existentes y la contribución de la actividad a mejorar los niveles de ocupación laboral de la zona. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de otros parámetros que puedan ser tenidos en cuenta para la*

*justificación particularizada de la necesidad de emplazamiento respecto de cada actividad concreta que se pueda realizar en el medio rural”.*

Todavía encontraremos una nueva referencia en la legislación de Castilla-León en donde la ubicación en medio rural viene determinada: *“a causa de requerimientos en materia de ubicación, superficie, accesos, ventilación u otras circunstancias especiales, o por su incompatibilidad con los usos urbanos”.*

Para Barreda Barberá<sup>351</sup> *“este concepto puede identificarse con dos notas: la falta de otras clases de suelo más aptas para usos pretendidos y las características propias de la actividad a instalar, opinando que la interpretación más correcta de este requisito debe tomar como referencia la segunda opción, pues aunque la primera ha contado para su respaldo con algunas sentencias (STS 7 abril de 2000 ó 19 de mayo de 2000) hay que aceptar que algunos usos encajan con cierta naturalidad en el suelo no urbanizable [...] pues otorgar relevancia a la mera escasez de suelo urbano o urbanizable para la implantación de ciertos usos supone dar valor a lo coyuntural aun en contra de los fines del suelo no urbanizable”.*

Cierta doctrina ha señalado que *“un requisito complementario, no alternativo, para la autorización en suelo no urbanizable de instalaciones de utilidad pública o interés social es la necesidad de su emplazamiento en esta clase de suelo. En este sentido también la jurisprudencia (STS 8 de octubre de 1982 y 24 de marzo de 1986 Arz. 6352 y 2331 respectivamente). De lo contrario no se cumpliría el que hubiera que garantizarse la preservación del proceso de desarrollo urbano”*<sup>352</sup>.

También se ha ocupado la jurisprudencia del requisito de la necesidad de emplazamiento en medio rural, así en relación a la instalación de un campo de golf *“tiene una vinculación funcional y directa con el mismo, de tal forma que no sea posible su ubicación en otra clase de suelo”* y también que *“el golf es una actividad deportiva a desarrollar en un entorno completamente abierto y desvinculado de cualquier dinámica urbana, así como en pleno contacto con la naturaleza, por lo que la implantación del*

---

<sup>351</sup> La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008. Página 134.

<sup>352</sup> Lliset Borrell. Nuevo régimen urbanístico : (comentarios a la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo); con la colaboración de Anabel LlisetCanelles. Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 1990. Página 75.

*campo de golf de autos resulta compatible con el concreto régimen del suelo no urbanizable*<sup>353</sup>.

Por el contrario se han considerado inadecuadas para su emplazamiento en suelo rústico otras muchas actividades, motivando esta inadecuación precisamente en la falta de vinculación con el medio. Así se ha considerado respecto a la ubicación de un centro escolar<sup>354</sup>, de un restaurante en suelo de protección forestal<sup>355</sup>, de un taller de artesanía de guitarra<sup>356</sup>, de una nave para exposición y venta de maquinaria<sup>357</sup>, de una nave para almacén de materiales cuando no hay suelo industrial<sup>358</sup>, de un centro de almacenaje y

---

<sup>353</sup> STSJ Cataluña de 24 de febrero de 2006 (JUR 2006\221884)

<sup>354</sup> La STS de 1 de junio de 2009 (RJ 2009/5759) niega la implantación de un colegio en suelo no urbanizable fundamentada precisamente en el aspecto relativo al emplazamiento que se pretende para el colegio, y, más concretamente, en si ha quedado o no debidamente justificada la necesidad de su ubicación en terrenos que en su mayor parte son suelo rústico. Y así delimitada la cuestión, la respuesta que se da en la sentencia es clara. De un lado, la Sala de instancia señala que "(...) en el asunto estudiado no se advierte que las características y exigencias de la actividad examinada supongan una vinculación con el medio rural que imponga su ubicación sobre el mismo, y tampoco se aprecia que dicha actividad responda a un fin de interés general que justifique como tal su emplazamiento en el suelo rústico, correspondiendo en principio a esta modalidad de suelo rústico, unos usos y destinos ajenos a la referida actividad (...), siendo de significar que en el caso se trata de buscar una nueva ubicación para un centro escolar que hasta entonces se encontraba en el núcleo urbano".

<sup>355</sup> STS 5 de marzo de 2002 (RJ 2002/2760), "El denominado Parque San Roque, como consta acreditado en autos, 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, con una envergadura propia para ochenta comensales".

<sup>356</sup> STSJ Andalucía de 20 de enero (JUR 2014\100089). "el informe de la Administración autonómica no considera necesaria la implantación de la actividad en suelo no urbanizable [...] ni en la resolución ni en el expediente, se encuentra justificación ni valoración de la "utilidad pública o el interés social", y que, por sí solo, no puede entenderse que es de utilidad pública la permanencia de oficios artesanos ni de productos con certificado de Producto Artesanal Parque Natural de Andalucía. La sentencia tampoco entiende justificada la "necesidad" de implantar la actividad en suelo no urbanizable pro el eventual mejor ambiente natural para el tratamiento o "secado" de las guitarras, a la vista de que no existe informe pericial al respecto".

<sup>357</sup> STSJ Andalucía de 23 de septiembre de 2013 (JUR 2013\374311), que resolvía sobre la instalación de una nave para exposición y venta de maquinaria: "A ello son ajenos elementos como la posibilidad de creación de puestos de trabajo si hay un incremento de volumen del negocio. Sólo en el caso de que acreditase que no puede subvenirse a la necesidad en otros suelos y que la instalación resulta ineludible a los intereses generales, podrá autorizarse lo que constituye per se, una excepción a la regla general"

<sup>358</sup> STSJ Andalucía 24 de junio de 2013 (JUR 2013\297316): "El interés general no se puede confundir con una mera ventaja de contar con un establecimiento. El hecho de que el Ayuntamiento de Cogollos Vega no tenga desarrollado el suelo previsto para uso industrial, no puede justificar la existencia de un establecimiento de este tipo (industria para material de construcción), ni menos razones de interés general".

- También STSJ Islas Baleares de 22 de mayo de 2001 (JUR 2001/214303): "Haciendo aplicación de la anterior normativa y doctrina al caso de autos, la actividad que se pretende instalar, aunque los materiales que la integran sean inertes y tan relativamente inofensivos, de ninguna manera puede decirse que sea necesario situarlo en suelo rústico, aun cuando no se haya acreditado la existencia de una grave alteración paisajística, pues lo más procedente sería ubicar la instalación en suelo industrial, que es el apto para el caso, y si bien es cierto, que el Ayuntamiento de Sineu reconoce que el Polígono actual se halla

distribución de gas envasado<sup>359</sup>, de un comercio de piezas de vehículos agrícolas y una industria de desguace<sup>360</sup>, de una posada rural<sup>361</sup>, de un taller mecánico<sup>362</sup> de una estación depuradora de aguas residuales<sup>363</sup>.

Más contundente aún la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 12 de mayo de 2014<sup>364</sup>, que defiende que *“sólo será necesaria la construcción en suelo no urbanizable, cuando no existan terrenos urbanos o urbanizables libres en el municipio donde se deba radicar”*<sup>365</sup>. Sin embargo se aprecia cierta

---

*inacabado –lo que supone la existencia de dicho suelo, y en consecuencia, en todo caso, el cumplimiento de la condición e) del art. 3 del Decreto 75/1989–, la solución no pasa por imponer el depósito en el rural, sino, en todo caso, prescindir de ese término municipal y buscar emplazamiento en otro; en definitiva, cuando la resolución recurrida denuncia la falta de previa declaración de utilidad pública o interés social, quiere decir, o así al menos hay que interpretarlo, que no encuentra razones para concederla, y lo hace basada en motivos que entran dentro de su específica competencia”.*

<sup>359</sup> STS 19 de mayo de 2008 (RJ 2008/2760): *“La autorización no guarda relación con la necesidad de su emplazamiento en el medio rural ni la ubicación elegida viene determinada por las características y exigencias de la actividad, como tampoco se justifica la necesidad de su emplazamiento en ese concreto lugar para alcanzar la eficacia precisa en la prestación de un servicio social, ni la inexistencia de otras alternativas de ubicación, toda vez que en el Concello de Arzúa hay suelo disponible en el Polígono Industrial y éste se encuentra próximo al lugar donde se desea ubica la industria pretendida”.*

<sup>360</sup> STS 5 de abril de 1988 (RJ 1988\2613): *“Sería necesario que en el edificio donde pretende ubicarse el comercio de venta de piezas de vehículos agrícolas y la industria de desguace, concurrieran dos elementos: que la construcción que da cobertura al comercio y a la industria fuera de utilidad pública o interés social y que hubiera de emplazarse en medio rural. Que en el caso enjuiciado resulta obvio que ninguno de ambos requisitos ampara la construcción en la que pretende ubicarse la doble actividad”.*

<sup>361</sup> STSJ Cantabria de 13 de mayo de 2002 (RJCA 2002/745): *“En el supuesto aquí contemplado se pretende por el recurrente, de nuevo, sostener que la legislación en materia de turismo en la Comunidad Autónoma de Cantabria exige el emplazamiento de la actividad a desarrollar, posada rural, en aras a la subvención su emplazamiento en ese medio y, ello en consonancia con el PGOU de Suances, pero, ambos argumentos, son ciertos, pues, la legislación invocada en materia turística no lleva implícita en modo alguno la declaración de utilidad pública que se pretende y ni el planeamiento vigente urbanístico lo concede, sino al contrario establece normas generales de protección del paisaje, consecuentemente, no se considera que ello sirva de base a la concurrencia de la utilidad pública exigida”.*

<sup>362</sup> STSJ Murcia de 3 de mayo de 2002 (JUR 2002/192826), *“Existe un suelo industrial que si bien, como ya se dijo anteriormente, está edificado en un 90%, aún no se ha agotado totalmente, por lo que en esa parte restante se podría ubicar el taller del actor. Además, como también quedó ya dicho, en el nuevo planeamiento se ha ampliado el suelo industrial; así se dice también en la Orden impugnada, siendo lógico que la instalación del actor se ubique en suelo industrial [...]El taller es un taller mecánico, y lo único que le vincula con la actividad agrícola es el tipo de maquinaria que va a reparar; pero entendemos que ello no es motivo suficiente que implique que hay utilidad pública o interés social”.*

<sup>363</sup> STSJ País Vasco de 22 de julio de 2002 (RJ 2003/372), *“La Sala ha de concluir, con la parte recurrente, 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 medio rural, dado que 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”*

<sup>364</sup> RJ 2014/4702.

<sup>365</sup> En el mismo sentido, STSJ Islas Baleares, de 4 de febrero (RJCA 2000/156), que en relación a la instalación de una pista de tenis concluye *“Siendo cierto que la instalación deportiva pudiera ser emplazada también suelo urbanizable cuando esta se hubiese destinado a tal efecto, sin embargo, a falta de tal previsión en el planeamiento, ha de concluirse que la demanda de disposición de medios donde practicar deporte, reveladora de un interés social de la instalación que nadie cuestiona, pone igualmente de manifiesto que dicha instalación necesariamente ha de ser emplazada en el medio rural”.*

jurisprudencia reticente a considerar que la inexistencia de suelo pueda ser considerada justa causa para declarar la necesidad de emplazamiento en suelo no urbanizable<sup>366</sup>. En estos casos, se propugna la modificación o revisión del planeamiento urbanístico para

---

<sup>366</sup>STS 21 de junio de 1993 (RJ 1993/5025), en relación a la instalación de un “Centro de investigación de reparación de vehículos”: *En relación con las alegaciones de la parte apelante a las que se ha aludido al final del fundamento anterior, hay que decir que no pueden ser acogidas si se tiene en cuenta, en primer lugar, que la circunstancia de que los terrenos en cuestión hayan sido clasificados como urbanizables de uso industrial si algo justifica es que el Centro de que se trata tenía que ser emplazado en suelo que no tuviese la condición de no urbanizable; en segundo lugar, de un informe aportado por la parte recurrente resulta que en la elección de los repetidos terrenos para la instalación del Centro litigioso fue determinante la expectativa de que iban a ser clasificados de la manera expresada; en tercer lugar, que en un informe emitido, a instancia de la parte recurrente, por el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón se dice con relación al extremo al que nos referimos que «dadas las características del Centro proyectado, sus instalaciones requieren de una superficie estimada por los promotores en torno a los 40.000 m, por lo que es lógico pensar que su ubicación como punto de partida resulte más fácil en suelo no urbanizable que en suelo ya zonificado como industrial. Sin embargo, ello no implica la necesidad de emplazarse en medio rural como pone de manifiesto el hecho de que posteriormente el Ayuntamiento de Pedrola haya promovido el cambio de clasificación del suelo»; y, en cuarto lugar, la autorización administrativa concedida para la instalación de la factoría de producción de pasta de papel a la que antes se ha aludido, no puede ser tenida en cuenta a los efectos que se pretenden bastando para ello tener presente que la legalidad de la expresada autorización ha sido cuestionada en vía judicial”.*

- STS 30 de octubre de 1995 (RJ 1995/7712), en relación a la instalación de una taller y almacén de carpintería de madera: *“El legislador ha perseguido en tales preceptos una finalidad patentemente tuitiva del suelo no urbanizable; en cierta medida identificable con el movimiento sociopolítico denominado ecologismo, que lo que propugna es la necesidad de preservar la naturaleza, y en muchos casos la del ser humano en ella, y ponerla a salvo de las perturbaciones ocasionadas con la moderna industrialización. De ahí que en los artículos 85 de la Ley y 44 del Reglamento de Gestión se distinga casuísticamente las construcciones que se podrán realizar, y se restrinja las que se pueden autorizar, entre éstas, a efectos del caso que nos ocupa, aquellas que cumplan conjuntamente dos requisitos: que sean de utilidad pública o interés social y que hayan de emplazarse en el medio rural; siempre teniendo en cuenta la limitación 1.ª del artículo 85 «deberán respetarse las incompatibilidades de usos señalados en el Plan General»; y la limitación 3.ª en cuanto prohíbe las edificaciones características de las zonas urbanas. Por otra parte el artículo 44.2.1, d) del Reglamento de Gestión exige una justificación de la utilidad pública o social y también de la necesidad del emplazamiento en el medio rural. Y aquí es donde cae por su base la argumentación de los recurrentes, ya que los motivos que se tuvieron en cuenta para otorgar la autorización administrativa y posteriormente la licencia urbanística en lo referente a dicha necesidad, no están justificados en modo alguno -y así lo estima la sentencia de instancia- por el hecho de que, aunque las Normas Subsidiarias prevén la localización para suelo industrial en suelo urbano, apenas queden espacios disponibles, o no se haya desarrollado la infraestructura necesaria; penuria en el espacio y transitoriedad en el tiempo nunca justificantes de la necesidad de emplazamiento en el medio rural, máxime cuando este medio está especialmente protegido por la Ley como en el caso que nos ocupa. Esta necesidad viene exigida por la naturaleza y finalidad del uso a que se va a destinar la construcción que se pide; por tanto no viene aconsejada por factores externos a aquella exigencia. Ni se puede justificar ahora alegando que el artículo 85 propicia una decisión discrecional de la Administración, porque es doctrina jurisprudencial harto conocida que en toda decisión administrativa, por intensa que sea su discrecionalidad hay siempre elementos reglados como son la competencia, el procedimiento y singularmente el fin - artículo 83.3 de la Ley Jurisdiccional-; que es perfectamente viable el control jurisdiccional de los hechos determinantes y que en todo caso la Administración, incluso cuando actúa una potestad discrecional no está exenta de un control por los principios generales del Derecho que, sin duda forman parte del ordenamiento jurídico; finalmente mientras que la discrecionalidad admite varias soluciones igualmente justas, en los conceptos jurídicos indeterminados sólo resulta posible una única solución justa. Consecuencia de lo expuesto es la desestimación de este motivo, alegado por los tres recurrentes”.*

- STSJ Andalucía de 24 de junio de 2013 (JUR 2013\297316), ya citada, entre otras.



atribuir al suelo la clasificación urbanística que resulte acorde con la modalidad industrial proyectada<sup>367</sup>.

Se han considerado justificadas por la necesidad de emplazamiento en medio rural muchas otras actividades como una industria de envasado de agua potable<sup>368</sup>, un laboratorio<sup>369</sup> o una quesería<sup>370</sup>.

### **2.3.2.6. Hacia una aproximación sobre la necesidad de estos conceptos.**

Conviene recapitular lo expuesto hasta ahora. La legislación estatal admite la utilización excepcional del suelo no urbanizable, del suelo rural, atendiendo históricamente a diversos conceptos, caracterizados por su indeterminación. Ya se ha estudiado como en la actualidad el artículo 8.2 in fine del Texto Refundido 2/2008, permite *“con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística”* que puedan legitimarse *“actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”*. Ante esta circunstancia los legisladores autonómicos han optado por concretar el régimen jurídico de esta figura con carácter diverso como se ha tratado de mostrar. Si bien esta opción presenta indudables ventajas desde el punto de vista de la seguridad jurídica, *también genera importantes problemas, sobre todo debido al carácter expansivo con que se viene regulando tal configuración [...]. Estas modalidades de uso tienen difícil encaje en la indicada concepción restrictiva de los usos en suelo no urbanizable, remarcada*

---

<sup>367</sup> Ortega García. “Utilización urbanística del suelo no urbanizable”. Revista de Derecho Urbanístico nº 75. Año 1981. Página 51.

<sup>368</sup> STS de 29 de septiembre de 1987 (RJ 1987/8270).

<sup>369</sup> STS de 12 de mayo de 1988 (RJ 1988/4498): *“Pues bien, admitido por todos -Administración, las partes y la Sala de primera instancia- que el laboratorio es de interés social la duda estriba en si concurre el requisito de la necesidad de establecimiento en zona rural. Y esta Sala de apelación -discrepando de la primera instancia- entiende que esa necesidad resulta precisamente del precepto citado de las normas complementarias de planeamiento de Argenton. Porque no es que haya contradicción entre ésta y la Ley del Suelo, es que interpretando la Ley del Suelo la Administración se anticipa con carácter general a declarar ese carácter necesario refiriéndose expresamente a las actividades que tengan un fin sanitario para equiparlas en su tratamiento a las agropecuarias, ganaderas y demás propias de un medio rural. De otra manera no tendría sentido esa mención expresa. Así pues, dándose los dos requisitos del artículo 85.2 de la Ley del Suelo, la licencia otorgada por la Generalidad está bien concedida y la sentencia debe ser revocada”*.

<sup>370</sup> STSJ Castilla y León, de 31 de enero de 2001 (JUR 2001/122863). *“En cuanto a la necesidad de su emplazamiento en el medio rural el acuerdo impugnado efectúa una detallada exposición de las circunstancias concurrentes en el caso que justifican dicha necesidad, como son la falta de suelo industrial en el municipio, la necesidad del emplazamiento en lugar próximo a la materia prima y proveedores, etc”*

*expresamente en la STC 164/2001 (FJ 32) [...]. Los usos del suelo no urbanizable deben adecuarse a su propia naturaleza [...] que puede verse seriamente cuestionada por una admisión más o menos indiscriminada, en una fórmula que se ha recogido en numerosas leyes autonómicas y que parece difícilmente compatible con el criterio formulado por la repetida sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, respecto a la admisión de usos constructivos menores...conformes con la naturaleza del terreno. [...] En otro orden de cosas, la vis expansiva de este tipo de autorizaciones constituye un precedente desalentador para aquellas otras actuaciones que puedan llevarse a cabo para la implantación de determinados usos en suelo urbanizable, a veces coincidente con los admitidos en el suelo no urbanizable, lo que da lugar a una clara desventaja competitiva de estas actuaciones que han de asumir un conjunto de cargas urbanísticas que desde luego poco tienen que ver con los cánones establecidos por las leyes autonómicas para la autorización de determinadas modalidades de usos<sup>371</sup>. A lo que habría que añadir, que como se ha estudiado, tales cargas para implantación de actividades en suelo no urbanizable a veces ni siquiera existen.*

En definitiva el régimen jurídico que determina la utilización del suelo no urbanizable viene presidido por dos conceptos cuya indeterminación ha dificultado enormemente la labor interpretativa que al respecto deben efectuar las Administraciones Públicas competentes para su aplicación, *"presentando un perfil de dudosa complacencia, al quedar situado más en la órbita de arbitrariedad de la Administración, que en la de la discrecionalidad"*<sup>372</sup>. La abundante casuística jurisprudencial en el control de estos actos administrativos complica la fijación de su contenido sin llegar a agotar todos los supuestos posibles, dada la multitud de opciones que se ofrecen para su implantación en suelo no urbanizable. Quizá lo más detestable

---

<sup>371</sup> Pareja i Lozano, Carlos. La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº extraordinario 225. Año 2006. Página 320-321. "Obsérvese que la autorización de dichos usos, normalmente mediante procedimientos específicos, con intervención autonómica, puede dar lugar a una ocupación indiscriminada de la categoría de suelo que nos ocupa, al margen obviamente de las previsiones del planeamiento urbanístico y en una dinámica que, salvando todas las distancias, recuerda demasiado a algunas patologías detectadas durante el período de aplicación de la regulación establecida en la legislación de 1956 y que, al menos en parte, se habían subsanado durante la vigencia del régimen establecido por el Texto Refundido de 1976".

<sup>372</sup> Cano Murcia, Antonio. El régimen jurídico del Suelo No Urbanizable o Rústico. Editorial Aranzadi SA. Cizur Menor (Navarra). Año 2006. Página 211. "Así la STS 15 de octubre de 1985 (RJ 1985/4595) ha señalado que las expresiones "utilidad pública e interés social son conceptos jurídicos indeterminados en cuya valoración la Administración actúa con un margen de apreciación mal llamado discrecionalidad, más con ello no le exime de aportar al expediente el material probatorio necesario para acreditar que su decisión viene apoyada en una realidad fáctica que garantice su legalidad".

de este panorama que se describe sea la incertidumbre, la inseguridad jurídica que pesa sobre el régimen jurídico de los usos en suelo no urbanizable como consecuencia de hacerlo depender exclusivamente de la interpretación de estos conceptos, cuestión que enseguida abordaremos.

En el mismo sentido, Peñán Gavín<sup>373</sup>, para quien *"la jurisprudencia ofrece pautas normativas de interés que deben tenerse en cuenta en su aplicación, pero no alcanza ni mucho menos a resolver las numerosas dudas interpretativas que pueden plantearse ante los variados requerimientos que surgen en relación con la utilización del suelo no urbanizable. Por el contrario hay una franja de situaciones en las que existe un considerable margen de incertidumbre sobre su admisibilidad, de modo que en relación con las mismas el órgano administrativo competente dispone de un amplio margen de apreciación al pronunciarse sobre su autorización, a reserva del juicio que su decisión pueda merecer a los Tribunales en caso de que se promueva recurso en vía judicial. Lo cual se traduce a la postre en una nada desdeñable dosis de inseguridad jurídica sobre la admisibilidad o no de determinadas construcciones y sobre el procedimiento a seguir para su autorización"*.

Los conceptos "utilidad pública e interés social", cuyo recorrido ha sido analizado en la legislación urbanística estatal y autonómica, a nivel doctrinal y jurisprudencial se insertan, como ha quedado reiteradamente expuesto, en el ámbito de los jurídicos indeterminados, que aunque no admiten determinación precisa, evitan la discrecionalidad, existiendo en consecuencia, una única interpretación posible no exenta de control por los tribunales de justicia.

Producido el acercamiento al significado de ambos conceptos, la complicada y no siempre motivada casuística jurisprudencial, la diversidad doctrinal al respecto, a lo que hay que añadir la *tendencia proclive*<sup>374</sup> al reconocimiento, cabe plantearse sin ánimo pretencioso, la propia necesidad de ambos conceptos.

---

<sup>373</sup> El nuevo derecho urbanístico: estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña : (XII Jornadas jurídicas de la Facultad de Derecho de Lérida, 16 y 17 de diciembre de 1997) / Juan PemánGavín, Javier Oliván del Cacho, coordinadores; [ponentes] Martín Bassols Coma... [et al.] BarcelonaCedecs, 1999. Página 245 y ss.

<sup>374</sup> Rodrigo Caballero Vezanzones y Rafael Ayala González. Derecho Urbanístico de Castilla La Mancha. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. La Ley – El consultor de los Ayuntamientos. Las Rozas (Madrid) Año 2011. Página 96.

Desde que la primera Ley del 56 entendiera la conveniencia de protección del suelo rústico por su propia naturaleza y restringiera los usos posibles a aquellas construcciones o instalaciones que desarrollaran un fin nacional, social, asistencial educativo, sanitario o turístico que exigieran un emplazamiento en medio rural, estos conceptos se han venido repitiendo con matices irrelevantes en cuanto a su denominación, tanto a nivel estatal como autonómico, como si una sola verdad existiera, sin que conste se haya cuestionado seriamente a nivel científico y teórico la necesidad de estos conceptos.

La introducción de conceptos jurídicos indeterminados eleva el grado de inseguridad jurídica en la toma de decisiones, más aún cuando ésta se diversifica en cuanto al órgano competente para su aplicación e interpretación. La constatación de esta afirmación sólo merece una genérica revisión de la diversidad de soluciones adoptadas a nivel autonómico o la comprobación de la a veces inexplicable casuística jurisprudencial. La introducción de un concepto jurídico indeterminado debe ser, desde nuestro punto de vista, la *última ratio*, que se produce inevitablemente cuando no pueda plantearse con carácter previo una respuesta posible ante una determinada situación de hecho. Nos proponemos cuestionar si esta premisa concurre necesariamente en los usos constructivos del suelo no urbanizable.

La legislación estatal actual sigue atendiendo a esta esta misma tradición legislativa a la que nos hemos referido cuando alude a los actos de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales. Y ello excepcionalmente porque, con carácter previo, ha quedado explícitamente recogido el carácter limitado, máxima manifestación de la naturaleza estatutaria del derecho de propiedad, que tiene el suelo en situación de rural, que sólo viene acompañado para su titular dominical de las facultades de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

Y ante este concreto panorama normativo, sin perjuicio de su idéntica aplicación a la legislación precedente, vamos si quiera a esbozar qué concretas consecuencias tendría la desaparición del concepto jurídico indeterminado de este régimen jurídico.

Las posibilidades constructivas del suelo rural, interpretadas con carácter restrictivo, constituyen uno de los puntos ahora<sup>375</sup> menos controvertidos, existiendo unanimidad a nivel doctrinal y sobre todo jurisprudencial hasta la fecha. El suelo no urbanizable debe ser destinado a usos vinculados y sólo, excepcionalmente, a usos extraordinarios, que son así denominados por su inadecuación con esta tipología de suelo y que van a implantarse insistentemente, “excepcionalmente” en él por un motivo concreto: su necesidad de emplazamiento en medio rural.

Desde estas líneas se aboga por la supresión de los conceptos jurídicos indeterminados “utilidad pública e interés social” del régimen del suelo rural, rústico o no urbanizable. La única motivación que existe para desnaturalizar los usos propios del suelo no urbanizable está constituida por la necesidad de emplazamiento en suelo rural dado que hay actividades que, por sus propias características, vinculadas tradicionalmente a la necesidad de espacio o a su propia vinculación con el medio rural, deben ser necesariamente ahí emplazadas.

Y esto que ahora apuntamos no es ninguna novedad. Algunas legislaciones autonómicas han suprimido ya estos conceptos jurídicos indeterminados que pueden dar lugar a interpretaciones discutibles que quedan bajo su amparo relativizadas, sin perjuicio de la incomprensible inseguridad jurídica que para el ciudadano receptor de la norma provoca la diversidad de criterios, en función del territorio o del momento histórico en que se intente esta interpretación.

El mantenimiento de un concepto jurídico indeterminado sólo se justifica desde el punto de vista de la seguridad jurídica por la absoluta imprevisión respecto a la situación de hecho. Sin embargo, estas situaciones de hecho en suelo no urbanizable quedan reducidas siempre y en todo caso, a la necesidad de emplazamiento en suelo rural, que aunque no deja de ser otro concepto jurídico indeterminado, reduce considerablemente el margen de error a la hora de adoptar una decisión.

Recordemos que, con anterioridad a la Ley 8/2007, se utilizaban ambos conceptos “utilidad pública e interés social” y “necesidad de emplazamiento rural” con carácter complementario, ahora, tras la supresión de la conjunción “y” por “o”, ambos conceptos no son excluyentes, de forma que pueden utilizarse indistintamente, de

---

<sup>375</sup> Recuérdese que la jurisprudencia anterior al año 1992 realizaba aún una interpretación flexible y amplia de estos conceptos.

forma alternativa, lo que es una lógica deducción de la posición que defendemos. Siendo obvio que la mera necesidad de emplazamiento en el medio rural, sin necesidad de la existencia de ningún supuesto "interés social o utilidad pública", justifica por sí mismo la implantación de actividades en suelo no urbanizable.

Y así lo han recogido, acertadamente, legislaciones como la Navarra<sup>376</sup>, que se viene a referir únicamente a actividades industriales o terciarias que deban implantarse en el medio rural evitando así conceptos jurídicos indeterminados absolutamente indeseables, más aún en suelos como el no urbanizable, históricamente propenso a los incumplimientos.

En esta misma línea, Barreda Barberá<sup>377</sup> para quien *"las construcciones no estrictamente vinculadas a los usos naturales del suelo debería centrarse más en la necesidad o conveniencia de su emplazamiento en el suelo no urbanizable que en la presencia de un interés público ciertamente difuso. En otras palabras, esa necesidad o conveniencia concretarán y darán forma al interés público requerido [...] con el reforzamiento del requisito de la necesidad o conveniencia del emplazamiento en el medio rural se puede garantizar una utilización racional del suelo no urbanizable"*.

Cano Murcia<sup>378</sup> también parece decantarse por esta opción al mencionar que *tal requisito, en relación a la utilidad pública e interés social, "se está diluyendo, pasando a un segundo plano, ya que el rigor de las normas urbanísticas en orden al control de los actos de edificación y usos en el suelo no urbanizable, hacen que pueda parecer hasta innecesario, cuestión ésta que es plausible si consideramos que el carácter de concepto jurídico indeterminado arrastra un plus de discrecionalidad en la actuación de la Administración"*.

En este nivel de reflexión cabe apuntar que la protección que el suelo no urbanizable merece, la excepcionalidad de los usos que debe albergar y el carácter restrictivo en la interpretación de los mismos no son compatibles con un concepto jurídico indeterminado de tales características, que se ha demostrado, a nivel doctrinal y jurisprudencial, absolutamente incapaz de controlar la diversificación de los usos

---

<sup>376</sup>La Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, recientemente modificada por Ley 5/2015 de 5 de marzo.

<sup>377</sup>La Ordenación Jurídica del Suelo No Urbanizable. Tirant Lo Blanch, 2008. Página 130.

<sup>378</sup>El Régimen Jurídico del Suelo No Urbanizable o Rústico. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2006. Página 211.

realizados en suelo no urbanizable. Todo ello sin profundizar en el ataque frontal al mantenimiento de las condiciones de igualdad que la Constitución protege y a la que más adelante nos referiremos.

Prescindir de este concepto jurídico supondría una mayor y mejor protección del suelo no urbanizable eliminando incertidumbres y proporcionando mayor seguridad jurídica al propietario del suelo o al promotor de la actividad, lo que redundaría también en enormes beneficios respecto a las últimas políticas de eliminación de trabas para la implantación de actividades.

El único concepto a considerar para la pretendida instalación en suelo rústico sería un estudio serio de la necesidad de emplazamiento en medio rural teniendo en cuenta además que determinadas actuaciones, por su relevancia pudieran requerir un cambio de clasificación de suelo antes que una desafortunada implantación en suelo no urbanizable que pudiera causar perjuicios a nivel paisajístico o ambiental<sup>379</sup>. Como nos recuerda la STC 164/2001 en su fundamento jurídico 32, las actuaciones urbanísticas de interés público son excepcionales, esto es, específicas, de interés público y expresamente autorizadas, correspondiendo a cada Comunidad Autónoma qué actuaciones son de interés público. Cabe por tanto, preguntarse si determinadas grandes actuaciones encajan en los criterios del TC. El TC a renglón seguido ha señalado también que “cuando la opción urbanística del órgano competente consista en la transformación sistemática y lucrativa del suelo (en lugar de simples actuaciones y de interés público) bastará con adoptar la clasificación del suelo más adecuada a aquella opción suelo urbanizable”.

---

<sup>379</sup> Ruiz Arnáiz Guillermo. Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas. Aranzadi. Madrid, 2006. Página 451. “Como nos recuerda la STC 164/2001 en su fundamento jurídico 32, las actuaciones urbanísticas de interés público son excepcionales, esto es, específicas, de interés público y expresamente autorizadas, correspondiendo a cada Comunidad Autónoma qué actuaciones son de interés público. Cabe por tanto, preguntarse si determinadas grandes actuaciones encajan en los criterios del TC. El TC a renglón seguido ha señalado también que “cuando la opción urbanística del órgano competente consista en la transformación sistemática y lucrativa del suelo (en lugar de simples actuaciones y de interés público) bastará con adoptar la clasificación del suelo más adecuada a aquella opción suelo urbanizable”<sup>379</sup>.

### 2.3.3 Declaración de Utilidad pública o interés social versus Plan Especial<sup>380</sup>.

Mucho se ha debatido ya en torno a la naturaleza jurídica de estas declaraciones de utilidad pública o interés social en sus distintas denominaciones. Se ha descartado su naturaleza reglamentaria al considerar que no producen ninguna innovación en el ordenamiento jurídico. Tampoco podrían en principio, ser consideradas instrumentos de ordenación al no existir planificación u ordenación. Sin embargo, si analizamos el origen de esta figura y su configuración a nivel autonómico, encontramos rasgos de acercamiento a uno de los clásicos instrumentos de ordenación que define nuestra legislación urbanística, el Plan Especial. En este sentido, forma parte del análisis de la naturaleza jurídica de una figura delimitarla de otras afines con las que pudiera generarse especial confusión.

La legislación del 56 posibilitó expresamente la construcción en suelo rústico destinada a un *“fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico que exigiera un emplazamiento rural”*, y para la tramitación de este tipo de expedientes remitía al artículo 46, que prohibiendo la reserva de dispensación, permitía la modificación de los Planes *“en casos concretos y excepcionales”*, equiparándola a una modificación del planeamiento vigente<sup>381</sup>.

Dice Parejo Alfonso<sup>382</sup> en referencia a la legislación del año 75, *“que la Ley divide los planes urbanísticos en dos clases: planes territoriales y planes especiales, sin definir ninguno de ambos tipos de planeamiento. Sin embargo, de la regulación del contenido propio de los diferentes planes territoriales y sobre todo de la determinación de los objetivos y finalidades del planeamiento especial, se infieren con toda claridad las diferencias entre ambas clases de planes. Los planes territoriales se dirigen a la ordenación urbanística [...], planes integrales o globales. Por el contrario los planes especiales, aunque también territoriales en cuanto necesariamente se refieren a un determinado espacio físico, tienen finalidades específicas, en el sentido de que ordenan urbanísticamente el territorio desde la perspectiva del interés urbanístico predominante en él, que constituya su finalidad”*.

---

<sup>380</sup> Un intenso estudio y clasificación de los Planes Especiales por su relación con otros instrumentos de planeamiento urbanístico y por sus objetivos y contenidos en Pizarro Asenjo. Apuntes de Derecho Urbanístico. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. 2004. Páginas 126 y 127.

<sup>381</sup> En el mismo sentido, Pareja i Lozano, Carles. Régimen del suelo no urbanizable. Marcial Pons. Madrid, 1990. Página 119.

<sup>382</sup> Derecho Urbanístico. Instituciones Básicas. Ediciones Ciudad Argentina. Mendoza, 1986. Página 45.



Pues bien, a estas dos categorías de planes territoriales y planes especiales, pudiera añadirse como complemento de la ordenación<sup>383</sup>, la declaración de utilidad pública e interés social que no pueden incardinarse en ninguna de estas subclases. Salvadas las diferencias entre Planes territoriales y planes especiales que realiza magistralmente Parejo Alfonso, cabe plantearse qué distingue entonces los Planes Especiales de las declaraciones de utilidad pública e interés social y en concreto, cuándo debe acudir a una u otra figura para la implantación de actividades en suelo rústico.

El otorgamiento de aprovechamiento que permite esta figura en un suelo que tradicionalmente está privado del mismo por su propia naturaleza, la convierte para cierto sector doctrinal en verdaderos instrumentos de ordenación<sup>384</sup>. Ya se ha mencionado que así parece configurarse en alguna legislación autonómica como la madrileña, para la que es un complemento a la ordenación<sup>385</sup>.

Desde nuestro punto de vista, la diferente aplicación de ambas figuras la resume muy bien la legislación urbanística canaria<sup>386</sup>. Allí se distingue entre concretos “instrumentos” de un lado, y un verdadero acto administrativo, de otro. Entre los primeros se encuentran, los proyectos de Actuación Territorial de gran trascendencia territorial o estratégica y los proyectos de Actuación Territorial de pequeña dimensión o escasa trascendencia territorial, que contendrán las previsiones de ejecución necesarias para su materialización, identificándose el segundo con la calificación territorial.

Efectivamente, si hacemos de nuevo un recorrido por nuestra legislación urbanística estatal y autonómica, podemos comprobar cómo se ha mantenido la

---

<sup>383</sup>Parejo Alfonso, Luciano. Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid / director, Luciano Parejo Alfonso ; autores, Arévalo Gutiérrez, Alfonso... [et al.] Madrid [etc.] : Marcial Pons [etc.], 2002. Página 357. *“Su cualificación legal como complemento de la ordenación establecida por el planeamiento urbanístico casa perfectamente con la cualificación de éste por el artículo 26 de la Ley madrileña como determinante de la viabilidad de las actuaciones legítimas mediante calificación. Tal legitimación sólo puede tener lugar, en efecto, “...en los términos que disponga el planeamiento urbanístico y, en su caso, el planeamiento territorial”, lo que significa que han de estar expresamente previstas, permitidas y además, sustantivamente reguladas (en sus condiciones urbanísticas) por dicho planeamiento [...]”.*

<sup>384</sup>Villar Rojas, Francisco José. Derecho Urbanístico Canarias. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2010, página 122.

<sup>385</sup> Artículo 147. Ley del Suelo 2/2001, de Madrid. *“completa el régimen urbanístico definido por el planeamiento general y, en su caso, los planes de desarrollo, complementando la ordenación por éstos establecida, para una o varias parcelas o unidades mínimas, y autorizando, en su caso, un proyecto de edificación o uso del suelo conforme a lo establecido en la presente Ley, cuando estos actos pretendan llevarse a cabo en el suelo no urbanizable de protección y en el suelo urbanizable no sectorizado”*

<sup>386</sup> Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio Canarias

distinción entre ambos instrumentos, en orden fundamentalmente a la trascendencia territorial de la instalación que se pretende.

La trascendencia territorial y la preeminencia del Plan Especial frente a la actuación concreta mediante Proyecto de Actuación o Estudio de Implantación determinan la elección de la figura. Así lo determina expresamente la legislación catalana<sup>387</sup>, en la que ante la inexistencia del segundo, debe redactarse el primero, dejando sentado el diferente status de ambas figuras. El Plan Especial que abarcaría el todo, una mayor afección al sector de suelo no urbanizable objeto de la actuación, frente a la declaración de utilidad pública o interés social que supondría una afección a la parte, una concreta actuación urbanística de las permitidas en esta clase de suelo. A diferencia de la legislación andaluza, la redacción del Plan Especial, además de ser necesaria en determinados supuestos, como también sucede en Andalucía, pasa a ser una opción para el interesado, que ha de optar entre promover la aprobación de un Plan Especial o la aprobación del Proyecto correspondiente.

En Asturias<sup>388</sup>, la posibilidad de regulación del Estudio de Implantación acompañado de un Plan Especial se amplía *cuando así se determine específicamente en el Plan General o cuando las circunstancias territoriales o necesidades de ordenación interior así lo aconsejen*. Aunque de contenido más incompleto que el catalán recoge aspectos fundamentales respecto al impacto medioambiental. Será el Plan General o el análisis de los conceptos jurídicos indeterminados *“circunstancias territoriales o necesidades de ordenación”* los que determinen la redacción de un Estudio de Implantación o de un Plan Especial. E innova<sup>389</sup> además posibilitando, cuando el Estudio de Implantación haya de ir acompañado de un Plan Especial, la refundición de ambos instrumentos en un documento único, sujetándose su tramitación a lo dispuesto en el artículo 251.

Fernández García y Fernández González<sup>390</sup> *“nos aclaran que los Estudios de Implantación, equiparan su tramitación a la de los Planes Especiales que no desarrollen*

---

<sup>387</sup> Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.

<sup>388</sup> Artículo 71. Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

<sup>389</sup> Artículo 203.2 del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

<sup>390</sup> Manual de Derecho Urbanístico del Principado de Asturias. Adaptado al Decreto 278/2007, de 4 de

*un Plan General de Ordenación, con la única salvedad de que el informe de la Comisión de Urbanismo no será vinculante cuando se refiera a actividades, equipamientos y dotaciones incluidas en el planeamiento general como autorizables en el suelo no urbanizable y que no requieran autorización del citado organismo regional. Además, los Estudios de Implantación experimentan en su tramitación modificaciones en función de su iniciativa pública o privada".*

En este mismo sentido, el artículo 118 de la legislación urbanística navarra<sup>391</sup>, que regula un procedimiento especial que resulta de interés por la distinta relación que venimos apreciando en este estudio entre las autorizaciones de construcción en suelo no urbanizable y los Planes Especiales, determinando que *en los casos en que las actividades y usos sean objeto de un Plan o Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal o de un Plan Especial, no será de aplicación para su autorización el procedimiento regulado en el artículo anterior, sino el previsto para la aprobación de estos instrumentos de ordenación.*

Esta vinculación entre ambas figuras resulta lógica puesto que, como ya se comentó en el régimen asturiano, *"en la sistemática del régimen del suelo rústico para este tipo de actos no es la previsión en el planeamiento su último requisito. Al contrario, es preciso la concreción de ese planeamiento mediante el acto de calificación urbanística en suelo rústico. Este acto es de carácter potestativo y en su naturaleza subyace un cierto grado de rasgos propios de la ordenación urbanística, al determinar el estatuto objetivo del suelo rústico de forma previa a la licencia, que sí que es un acto de control de legalidad".*<sup>392</sup>

Inciendo en esta misma distinción que venimos refiriendo citaremos el artículo 22.3 de la Ley del Suelo Rústico de las Islas Baleares<sup>393</sup> según el cual, *"cuando las actividades a que se refiere el punto 1.b) del artículo 21 de esta Ley no se efectúen en ejecución de un plan especial o de un plan de ordenación del medio natural, previo su desarrollo o ejecución, deberán ser declaradas de interés general de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo 26 de la presente Ley y al artículo 62 quinquies de*

---

diciembre (ROTU). La Ley. El Consultor, 2008. Página 88 y ss.

<sup>391</sup> Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

<sup>392</sup> Rodrigo Caballero Veganzones y Rafael Ayala González. Derecho Urbanístico de Castilla La Mancha. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. Página 127.

<sup>393</sup> Ley 6/1997, de 8 de julio del Suelo rústico de las Islas Baleares.

la legislación canaria<sup>394</sup> que define la calificación ambiental como *"acto administrativo que legitima para un concreto terreno un preciso proyecto de construcción o uso objetivo del suelo no prohibidos en suelo rústico, con carácter previo y preceptivo a la Licencia Municipal. No será necesaria la Calificación Territorial cuando el proyecto de construcción o uso objetivo del suelo se localice en un suelo rústico de asentamiento rural o agrícola, siempre que el planeamiento haya establecido para ellos la correspondiente ordenación pormenorizada"*.

La legislación urbanística valenciana<sup>395</sup> contempla que no requerirán sujeción a declaración de interés comunitario los usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable que sean objeto de asignación mediante planes especiales, sin que ello exima del pago del correspondiente canon así como tampoco las energías renovables si cuentan con un plan especial aprobado que ordene específicamente estos usos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales en el medio rural.

En definitiva, esta diferencia entre Plan Especial o declaración de utilidad pública o interés social en función del ámbito de la actuación y de las características de la instalación se repite, permitiéndonos concluir que este criterio es el determinante en orden a la elección de una u otra figura para la ampliación de usos constructivos no vinculados en suelo no urbanizable.

#### **2.4 ANÁLISIS COMPARADO DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA. AFECCIÓN A LAS CONDICIONES BÁSICAS DE IGUALDAD.**

La pregunta básica que nos hacemos a la hora de introducir esta materia es si cabe, desde el punto de vista constitucional, la existencia de una pluralidad de regímenes jurídicos autonómicos del suelo rústico o no urbanizable, a veces irreconocibles entre sí, dentro de un mismo Estado, produciendo una también diversa afección a la configuración del derecho de propiedad en esta clase de suelo.

La diversidad legislativa en España, en aquellas materias que son de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, encuentra pleno respaldo constitucional. Las

---

<sup>394</sup> Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

<sup>395</sup> Artículo 202.2 a y d) Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

leyes se adaptan a la idiosincrasia del lugar en un Estado que se declara autonómico. Ahora bien, el Estado se reserva también la exclusividad sobre una serie de competencias en el artículo 149 lo que motiva precisamente su intervención en materia urbanística, con el objeto de salvaguardar entre otras materias, la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales, dando así cohesión a un sistema del que se predica su insoluble unidad.

Sobre el contenido del derecho de propiedad<sup>396</sup> constitucionalmente vinculado a la función social se pronuncia genéricamente la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987<sup>397</sup> que declaró que *“la CE reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamada a cumplir. Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a ésta subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes<sup>398</sup>”*.

---

<sup>396</sup> Para una mayor profundización sobre el concepto de derecho de propiedad, su análisis y evolución histórica y doctrinal nos remitimos a los profesores Spantigati, Federico. Manual de Derecho Urbanístico. Página 253 y ss. Editorial Montecorvo. Madrid, 1973 y Martín Mateo, Ramón. El Estatuto de la Propiedad Inmobiliaria. Revista de Administración Pública. Nº 52. 1967. Páginas 101-15

<sup>397</sup> RTC 37/1987

<sup>398</sup> Sin embargo añade en relación a la tacha de inconstitucionalidad al contenido esencial del derecho de propiedad a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de Andalucía que *“Esta última parte de la objeción carece de fundamento, pues, en efecto, la posibilidad de que los poderes públicos fijen criterios de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos no ha sido en sí misma discutida en este punto, sino que sólo se consideran inconstitucionales ciertos criterios que en el futuro podrían acaso adoptarse o imponerse en virtud del art. 2 de la Ley. Pero si, como admiten los recurrentes, no es posible saber, a tenor de este precepto, qué tipo de criterios puede, en definitiva, imponer la Administración Autonómica, resulta contradictorio afirmar que la citada norma legal es ya inconstitucional porque está permitiendo, en principio, que se impongan limitaciones inconstitucionales a la propiedad privada. Mas cierto es el alegato de la representación del Parlamento de Andalucía cuando afirma que «resulta evidente que la atribución legal de aquella potestad a la Administración no puede en modo alguno interpretarse - como del escrito de recurso parece desprenderse- como la concesión de un poder ilimitado y arbitrario según el cual aquellos criterios de aprovechamiento se fijarían con plena libertad y sin sujeción a norma alguna»*.

*Sin necesidad de entrar a considerar ahora si las medidas y los criterios que los recurrentes*

El profesor Martín Mateo<sup>399</sup> se ocupa extensamente de la evolución histórica de la propiedad privada desde las teorías liberalistas a su aparición en los primeros textos constitucionales vinculada a la función social. "*La propiedad es un concepto jurídico unitario, de carácter excesivamente abstracto y formal, que en sí mismo no denota nada más que una relación de asignación y control de los bienes económicos o de la riqueza. Lo que se diversifica es su contenido, de acuerdo con la diversidad de su objeto*"<sup>400</sup>, pero nos planteamos en este punto si puede suceder que su contenido se diversifique, incluso sustancialmente, atendiendo a la ubicación geográfica en la que nos situemos dentro de un mismo Estado y bajo un mismo texto constitucional, afectando a las condiciones básicas de igualdad de que deben predicarse de este derecho constitucional en las distintas nacionalidades y regiones.

*"En España las primeras afecciones al derecho de propiedad no se producen con las primeras leyes de ensanche, en la que se busca siempre la rentabilidad privada, recurriéndose para ello a estímulos fiscales, a la afectación de los nuevos rendimientos tributarios, a la amortización de los gastos y a la adscripción de las plusvalías a su levantamiento al incluir la toma de posiciones sobre las fajas laterales de las vías de nueva apertura. La expropiación forzosa se manejaba sólo en última instancia y a manera de compulsión sobre propietarios renuentes a facilitar el desenvolvimiento de estas operaciones"*<sup>401</sup>. La legislación de suelo del 56 y la presencia del Plan supone una revisión de la configuración del dominio inmobiliario, una auténtica remodelación sobre bases en buena medida nuevas.

Una vez sentada la vinculación entre el derecho de propiedad y su función social, el nacimiento de las Comunidades Autónomas va a producir un nuevo conflicto, un entrecruzamiento competencial que tiene especial repercusión en el ámbito del

---

*estiman contrarios a la Constitución lo son -o lo serían- realmente, es obvio que ello no comportaría la nulidad de la norma legal impugnada, sino, en su caso, la de las medidas que en su ejecución se adopten, pues ni el contenido de aquélla prejuzga la validez de éstas ni puede presumirse que ampare la más mínima desviación de lo dispuesto en el Texto constitucional. En realidad lo que los recurrentes atacan es una eventual aplicación inconstitucional del citado art. 2, como subrayan los representantes del Parlamento y del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Pero es claro que ello no puede conducir a la nulidad del precepto, sin perjuicio de que tal aplicación inconstitucional, si se produjera, pudiera hacerse valer ante los órganos jurisdiccionales competentes"*

<sup>399</sup> Martín Mateo, Ramón. El Estatuto de la Propiedad Inmobiliaria. Revista de Administración Pública. Nº 52. 1967. Páginas 101-150.

<sup>400</sup> Díez-Picazo, Luis y Ponce de León. Revista de Administración Pública. Nº 43, 1964. Página 49.

<sup>401</sup> Martín Mateo, Ramón. La Penetración Pública en la Propiedad Urbana. Revista de Administración Pública, nº 67. 1962. Página 25.

urbanismo que afectan al contenido esencial del derecho de propiedad en nuestro ámbito de estudio, el suelo no urbanizable. Ya se ha hablado genéricamente en el marco normativo del Suelo no Urbanizable sobre la Sentencia 61/1997 que se pronuncia específicamente sobre esta materia. Recordemos que esta sentencia en su fundamento jurídico 16 determinaba que *los preceptos impugnados, relativos al régimen del suelo no urbanizable, no persiguen establecer directamente determinaciones de carácter material ni positivo en esta clase de suelo [...]Es claro que delimitar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico constituye uno de los aspectos básicos del urbanismo y, en términos más generales, de la ordenación del territorio, pero ello no puede significar en el plano competencial, que cualquier norma que incida sobre el territorio, siquiera sea de forma mediata o negativa, tenga que quedar subsumida en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros muchos títulos competenciales, no sólo del Estado [...]*<sup>402</sup>.

La STC 61/1997 es contundente llegando a afirmar sobre esta materia que *la prohibición de edificar en suelo no urbanizable o categoría análoga según la legislación autonómica, encaja pues, dentro de las condiciones básicas de la propiedad urbana. En otras palabras, desde una interpretación sistemática, debe entenderse el artículo 15 TRLS como una prohibición general de usos edificatorios, con la consecuente imposibilidad de adquirir propiedad urbana fuera de los terrenos previstos por los poderes públicos competentes. No es un precepto, pues, que condicione las diversas competencias sectoriales autonómicas susceptibles de incidir sobre ese territorio y al que, desde una óptica estrictamente urbanística, el TRLS, califica de suelo no urbanizable.*

González-Berenguer y Urrutia estudia en profundidad el principio de igualdad vinculado al urbanismo y en este sentido dice que *"su respeto entre los españoles es la*

---

<sup>402</sup> *"Es obligado traer a colación el artículo 149.1.1 CE a fin de determinar si es susceptible de prestarles la cobertura suficiente, habida cuenta de la estrecha relación que guarda con la propiedad urbana [...]:*

a) *El artículo 15 se limita a sentar el criterio general según el cual el suelo no urbanizable o categoría equivalente en la legislación autonómica no podrá ser destinado a fines distintos que los naturales o conformes con la naturaleza [...] declara prohibido todo uso constructivo o edificatorio en suelo no urbanizable. [...] La regla sentada por el artículo 15 no desborda, en conclusión, las condiciones básicas que garanticen el ejercicio en las condiciones de igualdad del derecho de propiedad urbana de todos los españoles, y por tanto, encuentra cobertura en el artículo 149.1.1 CE, si se tiene en cuenta que no determina un concreto régimen positivo de usos en esta clase de suelos".*

*más radical exigencia que debe ser satisfecha en un Estado compuesto, ya que es una fórmula política proclive a la desigualdad. Es indudable que no es una sociedad de hombres iguales aquella en la que el contenido del derecho de propiedad es diferente para unos y otros [...] La igualdad es la máxima justificación de la intervención del Estado en el urbanismo. Sin duda piensa eso también el TC ya que si es cierto que el Estado no puede legislar en materia de urbanismo y sí puede incidir en la legislación sobre urbanismo utilizando títulos laterales, no se explica cómo la Sentencia salva artículos que son urbanismo puro (la clasificación del suelo) a menos que se acuda al argumento de la igualdad [...]” y acaba refiriéndose al Voto Particular de esta sentencia del que dice “todos suscribiríamos”: “La igualdad está garantizada en el artículo 14 CE. Desde esta perspectiva, el TC puede controlar cualquier ejercicio de la competencia autonómica que pudiera introducir discriminadamente diferencias injustificadas o arbitrarias”.<sup>403</sup>*

Dejando sentado que el establecimiento de “condiciones básicas” no equivale a la formulación de bases<sup>404</sup>, reservadas para otras materias como la Legislación civil (149.1.8) o “Las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (149.1.13) ni tampoco al establecimiento de una legislación básica como la que sí cabe respecto al “Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común” (Art. 149.1.18) o “Legislación básica sobre medio ambiente” (Artículo 149.1.23), concluye Sánchez Goyanes que *"evidentemente, el estatuto del derecho de propiedad inmobiliaria no debe fragmentarse en diecisiete regímenes (unos más intervencionistas y otros más liberales) de los uso del suelo según esté clasificado como urbano, urbanizable y no urbanizable, uno por cada Comunidad Autónoma. Y el Estado ha considerado su deber de asegurar su ejercicio en unas condiciones básicas iguales en todo el territorio nacional"*<sup>405</sup>.

El profesor Fernández Rodríguez<sup>406</sup> considera que *"el resultado del juego combinado de los artículos 149.1.8º y 149.1.1º de la Constitución es bien distinto, de lo*

---

403La Ley del Suelo después de la Sentencia del TC de 20 de marzo de 1997. Página 76. Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Civitas 1997.

<sup>404</sup> Véase FJ 7 STC164/2001, de 11 de julio de 2001.

- En esta línea también Menéndez Rexach. Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 31, Nº 153, 1997, págs. 35-72.

405 Sistema Urbanístico Español. Página 33. Editorial Paraninfo, 1993.

<sup>406</sup> La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico. El desconcertante presente e imprevisible futuro del Derecho Urbanístico. Páginas 23. El Consultor de los



*que la Sentencia dice, ya que, según el primero, corresponde al legislador estatal regular el contenido del derecho de propiedad como cuestión civil que es, y de acuerdo con el segundo, le incumbe igualmente garantizar que el ejercicio de dicho derecho pueda realizarse en condiciones (básicas) de igualdad por todos los españoles en todo el territorio nacional. Ni aun prescindiendo de esto, que parece bastante elemental, podría salvarse la Sentencia, habida cuenta de las contradicciones internas en que incurre. Basta citar una como ejemplo: en el fundamento jurídico 7 el Tribunal hace un notorio esfuerzo por diferenciar las “condiciones básicas” del artículo 149.1.1 de las expresiones “legislación básica”, “bases” y “normas básicas” que emplean otros apartados del mismo artículo, pero un poco después, en el fundamento jurídico 9, concluye que aquellas “condiciones básicas” equivalen a “un mínimo común denominador”, expresión que desde sus primeras Sentencias el propio TC había venido empleando para caracterizar “la legislación básica”, las “bases” y las “normas básicas”.*

*Para Arozamena Sierra<sup>407</sup>, “al Estado corresponde ciertamente la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio y primario del derecho de propiedad, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir, sobre la igualdad en el ejercicio del derecho. La igualdad que se persigue no es igualdad en situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional sino que quede garantizado un mínimo común denominador, cuya regulación, ésta sí, es competencia del Estado.*

*El rasgo más destacado para un civilista de la contienda competencial resuelta en la STC 61/1997 es que la regulación del contenido del derecho de propiedad no corresponde al título específico de Derecho civil (art. 149.1.8 CE) sino al título genérico de la igualdad básica en el ejercicio de los derechos fundamentales (art. 149.1.1 CE). En un tratamiento ambivalente y ambiguo de la descripción competencial contenida en la regla 1ª del artículo 149.1 CE, el TC convierte la competencia de regulación de las “condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos”, en una*

---

Ayuntamientos. Madrid, 1997.

407. Sobre el Texto Refundido de Asturias en materia de ordenación del territorio y el urbanismo, y unas consideraciones sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 38, Nº 207, 2004, pág. 108.

*competencia de delimitación de contenidos, que se define como la competencia para regular un modelo básico y esencial de contenido de derecho de propiedad con alcance nacional de esta forma, una norma que no se refiere al contenido de los derechos, como es la regla 1ª, pasa a ser una norma de contenido esencial y mínimo de los mismos*<sup>408</sup>.

En el mismo sentido Parada Vázquez<sup>409</sup> con anterioridad a la sentencia intuía *"frente a la posibilidad de que la legislación autonómica haga tabla rasa o subsidiarice en demasía de la aplicación de la legislación estatal lo que llevaría, sin justificación razonable en muchas ocasiones, y por razones de puro mimetismo y falsa emulación en la mayoría de los casos, a romper en diecisiete arbitrios la unidad deseable del ordenamiento urbanístico, Gª de Enterría y Parejo Alfonso defendieron la conveniencia de aprobar una norma básica o armonizadora". [...]*.

El derecho a la propiedad privada no es uno de los derechos fundamentales pero sí que es uno de los derechos básicos en cuanto que es garantía de las libertades individuales y sociales y goza de las garantías del artículo 53.1, es decir reserva de ley y necesidad de garantía de su contenido esencial.

Pero debemos referirnos en este momento al contenido esencial del derecho de propiedad que sin perjuicio del recurso a las "condiciones de igualdad" es competencia estatal. Para Barnés Vázquez<sup>410</sup> *"A la esencia de la propiedad del suelo no pertenece ni facultades urbanísticas ni agrarias, sino un genérico e incoloro aprovechamiento económico del bien. Sin embargo, desde el momento de la decisión jurídico-pública sobre el tipo estatutario de suelo en virtud de la función social, pertenecen a la esencia de cada modalidad de propiedad las facultades características e inherentes del régimen atribuido: así, el ius aedificandi no forma parte de la propiedad constitucional, pero sí pertenece a la esencia de la propiedad urbana y, del mismo modo, la facultad de cultivar se encuentra en la sustancia de la propiedad del suelo agrario"*.

---

408 Carrasco Perera, Ángel. Relaciones Civiles con Contenido Urbanístico. Editorial Aranzadi. Pamplona, 1999. Página 64.

409 Parada, Ramón. Derecho Administrativo III. Bienes Públicos y Derecho Administrativo. Madrid. Open, 2013.

410 Barnés Vázquez, Javier. La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario. Página 50. -En el mismo sentido ArgulloI Murgadas. Derecho urbanístico local / autores, Enrique ArgulloI Murgadas... [et al.] ; coordinación y presentación, José Ma Boquera Oliver. Página 280. Madrid Civitas [etc.], 1992. *"Puede afirmarse que cuando el fin de la protección lo justifique, cabe prever para determinados sectores, la eliminación del ius aedificandi, sin que de tal decisión se derive derecho a indemnización a favor del propietario afectado, ya que no se reduce el aprovechamiento que los terrenos naturalmente tenían en el momento de formular el planeamiento o la medida de aplicación del régimen del suelo no urbanizable"*.

Posteriormente el TC ha precisado su postura sobre las competencias "recogiendo una idea ecléctica y contemporizadora en la Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, sobre determinados recursos de inconstitucionalidad en relación con varios preceptos de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificada por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, que ofrece el valor de sintetizar su doctrina sobre el particular, sentando una especie de teoría general sobre los títulos de competencia estatal en relación a los bienes económicos y el modo de resolver los conflictos que pueden surgir cuando dichas competencias se comparten con las Autonomías. Ello permite asimismo contemplar una nueva versión de las relaciones entre el Derecho Civil general o estatal y el especial de las Autonomías, y acaso también el foral, desde el punto en que éste surge en todo caso y siempre de una Comunidad Autónoma necesariamente[...]. Tampoco convence la distinción de las condiciones básicas frente a las bases o a la legislación básica, conceptos que la STC 102/1995 sobre posible inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley 4/1989, colocaba todavía en el mismo plano. Es cierto que bases y legislación básica difieren porque puede haber aspectos básicos en el plano de la ejecución además de las facultades legislativas típicas, pero ¿por qué las condiciones básicas no se pueden considerar legislación básica en tanto en cuanto vinculan al legislador autonómico que obviamente las desarrolla en el ámbito de su competencia? Valga, dice Manuel Medina de Lemus, que las condiciones básicas no tengan desarrollo legislativo, pero la articulación con las competencias autonómicas responde al mismo esquema que el binomio legislación básica-desarrollo, porque hay multitud de normas básicas estatales que no son propiamente desarrolladas por la legislación autonómica, pero deben ser respetadas por ellas"<sup>411</sup>.

---

411 Derecho Urbanístico. Editorial J.M. Bosch Editor. Barcelona, 2006. Páginas 20 yss.

A esta misma reflexión añaden Bocanegra Sierra, Raúl y Huergo Lora, Alejandro. El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias. Iustel. Madrid, 2005. Página 118 y ss. "No parece impertinente reflexionar un momento ahora, acerca de la práctica universal de las Leyes autonómicas de reiterar (completada o desarrollada en su caso), la clasificación del suelo que contiene la legislación estatal. No ha de verse desde luego en esta práctica, ninguna invasión competencial, (utilizando tal vez la doctrina de la STC 62/1991), sino que debe contemplarse, mejor, como un mero recordatorio de la normativa básica estatal, seguramente necesario a la vista de la importancia de lo básico en esta materia y de su absoluta interrelación con el desarrollo normativo. En otro caso, la legislación urbanística autonómica sería una colección ininteligible de preceptos dispersos, situación ésta en la que la doctrina constitucional autoriza la inserción de preceptos (o fragmentos de ellos) de la legislación básica dentro del desarrollo normativo. Si es legítimo, cabe añadir, que en los Reglamentos ejecutivos de las Leyes se inserten preceptos de los propios textos legales, que se desarrollan a fin de favorecer su eficacia sistemática [...] tanto más lícita será la llevada a cabo en las Leyes autonómicas [...]. Esta práctica que no deja de ser en algún modo anómala, tiene como único origen, por lo demás, el cambio producido en el concepto de bases o legislación básica. Inicialmente se pretendió que la relación entre las bases y el desarrollo normativo fuera del todo distinta

La cuestión más importante consiste en determinar cuáles son los límites a la configuración del estatuto urbanístico de la propiedad impuestos por el contenido esencial de ésta. Para Tejedor Bielsa<sup>412</sup> *"A este respecto, conviene dejar constancia de que el enfrentamiento de dos concepciones del derecho de propiedad fue constante en los trabajos parlamentarios de la reforma de la legislación realizada mediante la Ley 8/1990. De la opción elegida dependía todo el contenido de la ley"*. Pero en su opinión, *"el propio planteamiento de tal polémica, la posibilidad de configurar la propiedad del suelo con uno u otro contenido, pone de manifiesto la necesidad, imperativo constitucional incluso, de establecer un mínimo común denominador: o el derecho de propiedad incorpora los contenidos urbanísticos o no. No sería admisible que en unas zonas del territorio el propietario de suelo, por el mero hecho de serlo, tuviese derecho al desarrollo urbanístico y edificatorio completo de su finca con la consiguiente valoración de su derecho, mientras que en otras ningún contenido urbanístico, ni siquiera esa aptitud inicial a la que se refiere, tuviese patrimonializado, en los términos de la Ley 8/1990, el propietario.*

*Los defensores de la primera concepción del derecho de propiedad de las dos que se enfrentaron en los trabajos parlamentarios de la Ley 8/1990, el Grupo parlamentario popular, fundamentalmente, afirmaban que el derecho de propiedad sobre el suelo engloba en su seno todas las facultades vinculadas al proceso urbanizador y edificatorio, concepción tradicional que entronca con la recogida en el Código Civil y concibe los instrumentos públicos de ordenación y la propia actividad como limitaciones de dichas facultades. Frente a ella, la segunda, sostenida por el Gobierno y el Grupo parlamentario socialista, partía de la idea de que el derecho de propiedad no incorpora facultades urbanizadoras ni edificatorias, sino únicamente aptitud inicial para su adquisición: sólo el*

---

de la que se produce entre las Leyes y los Reglamentos (regulación del núcleo o los principios por un lado y complemento normativo por otro) de modo que la legislación básica tuviera la regulación íntegra (o casi) de aquellos objetos que, dentro de una determinada materia, exigen una regulación común a todas las Comunidades Autónomas, lo que apunta claramente a una relación horizontal o de yuxtaposición entre las bases y el desarrollo que, desde luego no parece justificar la relación del contenido de aquellas en éste. Con el paso del tiempo y en materias como la que nos ocupa, las bases han acabado por configurarse más bien, como la regulación nuclear de una materia amplia, regulación necesitada de la colaboración o complemento de la legislación autonómica, a la que incluso se remite expresamente (artículos 7, 8<sup>a</sup>, 9.2, 15 y 16 de la Ley 6/1998), con lo que en este segundo caso se produce un entrelazamiento mucho más estrecho de la legislación básica con la regulación de desarrollo, lo que justifica que por motivos de estricta sistemática, esta última regulación reitere, en algunos aspectos, preceptos concretos de aquella.

<sup>412</sup> Propiedad, Equidistribución y Urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico. Editorial Aranzadi. Pamplona, 1997. Página 159.

*propietario puede incorporar gradualmente a su derecho inicial las distintas facultades urbanísticas, lo cual constituye la garantía última del derecho de propiedad, reforzada con un sistema de valoraciones coherente con el sistema. Desde este punto de vista, el derecho de propiedad no resultaría ya limitado o delimitado sino negado en cuanto a un posible contenido urbanístico previo a los instrumentos públicos de ordenación. La posición que inspiró la finalmente triunfante, y que en lo esencial ha superado el filtro de constitucionalidad, fue la del Gobierno sostenido por el Grupo Socialista. Muchos autores se muestran extraordinariamente críticos con esta interpretación, Boquera Oliver, González Pérez, González-Berenguer Urrutia... consideran inconstitucional la configuración del estatuto urbanístico del derecho de propiedad que realiza actualmente la legislación estatal”.*

A efectos prácticos conviene valorar la apreciación realizada por el profesor Pérez Moreno<sup>413</sup> para quien *“tras la sentencia, en la actual situación de desarrollo normativo autonómico existen CCAA sin normas urbanísticas, entre ellas Andalucía. Es imposible desconocer que la materia está en la encrucijada de múltiples intereses a todos los niveles, y que aparece inscrita, por una parte, en el cuadro de las condiciones de igualdad en las garantías del derecho de propiedad y del derecho de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, al que por cierto, no se refiere la Sentencia, pese a estar tan implicado en la actividad urbanística, y, de otra parte, en el núcleo de la planificación general de la actividad económica, y de los programas para la creación de condiciones favorables al progreso social y económico. En todas estas dimensiones resultaría lesivo que se engendrara un cantonalismo urbanístico capaz de discriminar, más aún que en otras actuaciones, la afluencia de inversiones productivas, y propicio a engendrar competencias desleales para atraerlas”.*

Y esto pasa efectivamente en el ámbito del suelo no urbanizable, aunque ha sido denunciada a otros niveles, como el medioambiental<sup>414</sup>, en el que existen diferencias

---

<sup>413</sup> Una reinterpretación del Estado de las Autonomías en la Jurisprudencia Constitucional sobre legislación de Urbanismo. Revista Andaluza de Administración Pública. Nº 43. 2001. Página 131

<sup>414</sup> Lozano Cutanda, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. Editorial La Ley. Madrid, 2010. Página 519 y 520. “La diversidad de sistemas de control vigentes (a nivel medioambiental) no responde en absoluto al principio de simplificación administrativa que impulsa el Derecho de la Unión Europea (en especial, como hemos expuesto, a través de la Directiva de Servicios), y dificulta, sin duda, la actividad económica, al tener que seguir las empresas que operan en todo el territorio nacional procedimientos distintos de autorización según la autonomía en la que vayan a desarrollar su actividad. Este “desordenamiento jurídico” resulta, además contrario a los postulados ambientales, por cuanto se carece de una “regulación de mínimos” sobre la protección ambiental en esta materia.

extremas entre unas Comunidades y otras y en las que pueda resultar mucho más fácil la implantación de actividades y en consecuencia atraer la inversión, con la consecuente y temida discriminación y la posible afección al núcleo de “condiciones básicas de igualdad” que debiera predicarse como mínimo denominador común del régimen jurídico de todas las CCAA.

Esta circunstancia fue ya apreciada por Migallón Rubert<sup>415</sup> para quien no puede olvidarse que los preceptos del Texto Refundido relativos al suelo no urbanizable tienen el carácter de legislación básica, y son susceptibles de desarrollo por la legislación de las Comunidades Autónomas.

Menéndez Rexach<sup>416</sup> realiza un comentario crítico de la STC 61/1997, concluyendo que el obligado respeto a la competencia autonómica no conduce necesariamente a la interpretación de las condiciones básicas como “reglas mínimas”, que es según él lo que en definitiva hace la sentencia. Ello ha llevado a este autor a plantearse la compatibilidad *“entre el mandato legal de que el suelo no urbanizable debe preservarse del proceso de desarrollo urbano y las recientes tendencias que se detectan en la legislación autonómica sobre la diversificación de las posibilidades de utilización de esta clase de suelo”*. Cita como ejemplo de posible desviación por parte de una ley autonómica la Valenciana 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo No Urbanizable. *Su artículo 8.2 d) admite la implantación en este tipo de suelo de “actividades terciarias e industriales de especial importancia”, en cuyo procedimiento se requiere (artículo 20.2 b) “audiencia preceptiva a los Municipios afectados” (obsérvese que ni siquiera informe favorable de estos Municipios, de cuya voluntad se prescinde). Queda latente el problema de la virtualidad constitucional de determinadas extralimitaciones autonómicas en la regulación del suelo no urbanizable. Se han señalado como desviatorias, respecto al mandato legal de preservación de un suelo del proceso de desarrollo urbano, la Ley Asturiana 2/1991 y la 4/1992, de Cantabria”*.

Nos dicen Parejo Alfonso y Roger Fernández<sup>417</sup> que *“aunque la determinación del destino urbanístico de los terrenos sea cuestión de la ordenación territorial y urbanística, la diferenciación de dos situaciones básicas del suelo permite complementar las*

---

415 Régimen Local y Derecho Urbanístico. Editorial Dilex SA. Madrid, 1994. Página 520.

416 Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 31, Nº 153, 1997, págs. 35-72.

417 Comentarios al Texto Refundido de la Ley del Suelo. Iustel Madrid, 2009. Página 243.

*condiciones básicas de igualdad del estatuto de la propiedad del suelo con las bases del régimen objetivo del suelo en la única situación, la rural, en la que son precisas por imperativo medioambiental; bases, que no van más allá de las ya tradicionales, pero que aseguran en todo caso la utilización del suelo de conformidad bien con la obligada preservación de los valores que en él estén presentes, bien, con la conservación del carácter del medio rural al que pertenece.*

*De esta forma, y sin perjuicio de su aplicación directa desde luego, el régimen de utilización del suelo rural que establece el Texto Refundido 2008, constituye un mínimo que, aparte de no impedir ni condicionar el juego, la efectividad y la aplicación de cualesquiera reglas más severas de protección que pueda contener la legislación sectorial de pertinente aplicación, debe ser respetado por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, aunque ésta puede sobrepasarlo (incrementando, mediante normas adicionales, el grado de protección y preservación de los valores correspondientes)".*

En esta misma línea ideológica Martín Rebollo<sup>418</sup> para el que la Ley (en referencia a la Ley 6/1998), *"no impone pues, un concreto modelo urbanístico y territorial. A partir de esta premisa, era y es perfectamente posible que la legislación autonómica prevea distintos niveles de protección para encontrar un espacio entre la protección total y el suelo urbanizable. Es decir, se admite la existencia de varios tipos de suelos rústicos en función de su diferente nivel de protección"*.

Conviene recordar ahora lo ya dispuesto en el análisis efectuado por el Tribunal Constitucional<sup>419</sup> sobre la materia al hilo del Texto Refundido del 92 (FJ 7b):

*"El artículo 149.1.1 CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica, ni tampoco como un título residual [...] porque las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas si corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente no se determina ni se agota su entero régimen jurídico. En tal contexto, no debe olvidarse que la "igualdad de todos los españoles" representa el*

---

<sup>418</sup> 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. Año nº 39, Nº 222, 2005, págs. 124-125.

<sup>419</sup> STC 61/1997, de 20 de marzo.

*elemento teleológico o finalista del título que aquí se considera, el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal. En el ámbito urbanístico, es la intervención del legislador estatal ex artículo 149.1.1. la que garantiza esa igualdad, máxime si se tiene en cuenta la inexcusable remisión al planeamiento y la disparidad de usos y contenidos susceptibles de apropiación que de ahí resulta*<sup>420</sup>.

Y en este sentido nos recuerda Muñoz Guijosa<sup>421</sup> que según reiterada jurisprudencia, *"la equiparación de la igualdad a la idea de uniformidad del ordenamiento "ciertamente sería incompatible con la autonomía constitucionalmente garantizada, de manera que, en lo que se refiere al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales , lo que la Constitución impone es una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, pero no, desde luego, una absoluta identidad en las mismas(STC 186/1993, de 7 de junio FJ3).*

*La posibilidad y, más aún, necesidad de intervención estatal en materia de delimitación del contenido del derecho de propiedad con arreglo a su función social vía artículo 149.1.1ª queda, por tanto, justificada. Pero a la justificación expuesta puede añadirse aún el hecho de que el citado precepto constitucional hace referencia a la igualdad no sólo en el ejercicio de los derechos, sino también en el cumplimiento de los*

---

<sup>420</sup> FJ 8[...] Las condiciones básicas hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta [...] que pudiera dictar una norma de una amplitud tal que poco les restaría a las Comunidades Autónomas de esta competencia exclusiva en materia de urbanismo.

- FJ 9. [...] No habilita para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entre en juego la propiedad (STC 37/1987). [...] La igualdad que se persigue no es la identidad de situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional [...] sino la que queda garantizada con el establecimiento de estas condiciones básicas, que por tanto, establecen un mínimo denominador común".

- FJ 10. [...] Cabe admitir que la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos previos, o delimitación negativa para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana, por ejemplo, son elementos que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el artículo 149.1.1. CE [...] De ahí que puedan encontrar cobijo bajo la competencia estatal las manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana, los deberes básicos que a su titular corresponde satisfacer, en cuanto sirva para garantizar la igualdad a que se refiere el artículo 149.1.1 CE. No es posible, pues, rechazar a priori o excluir a radice la competencia estatal para dictar normas sobre tales aspectos de la propiedad urbana y de su función social.

<sup>421</sup> El Derecho de Propiedad del Suelo: de la Constitución a la Ordenación Urbana. Página 272. Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009.



*deberes constitucionales, lo que en materia de propiedad privada refiere inequívocamente a dos de los tres tipos básicos de manifestaciones operativas del elemento funcional de la propiedad privada, esto es, la fijación tanto de condiciones de ejercicio de facultades atribuidas, como de obligaciones de ejercicio de facultades, manifestaciones cuya definición y concreción básica podrá en consecuencia el Estado realizar en aras de la consecución de la mencionada igualdad de posiciones jurídicas y así nos recuerda en palabras del TC que: “el Estado tiene competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los deberes constitucionales y, en consecuencia, para regular los deberes básicos que sean inherentes a cada manifestación del dominio. En tal sentido, no debe olvidarse que la función social forma parte del contenido del derecho de propiedad y expresa y sintetiza los deberes que modulan su ejercicio (artículo 33.2 CE), así como que la competencia estatal, “ex” artículo 149.1.1º CE se extiende a los deberes constitucionales. De ahí que puedan encontrar cobijo bajo la competencia estatal las manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana, los deberes básicos que a su titular corresponde satisfacer, en cuanto sirvan para garantizar la igualdad a que se refiere el artículo 149.1.1º CE”.*

*Y concluye “en la posibilidad existente para el legislador estatal de adopción de modelos o concepciones propietarias concretas, de acuerdo con una previa y determinada función social a ellas relativa, alrededor de las que debe necesariamente construirse el correspondiente estatuto propietario”.*

*La propia Exposición de Motivos del Real Decreto Legislativo 2/2008 resulta bastante explícita cuando dice que “en lo que se refiere al régimen urbanístico del suelo, la Ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso. En cuanto a lo primero, define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual -rural o urbana-, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso asimismo actual del suelo y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste”.*

*Analizada la evolución doctrinal y jurisprudencial sobre la materia cabe concluir que la existencia de una pluralidad de regímenes urbanísticos autonómicos sobre el suelo no urbanizable que inciden directamente en estas condiciones básicas de igualdad y que permiten o no, según los casos, el *ius aedificandi* incluso para usos residenciales,*

entre otras materias que a continuación se irán desglosando, se plantea desde nuestro punto de vista de dudosa constitucionalidad.

Se produce en consecuencia, una confrontación que consideramos importante con la legislación estatal de referencia. El Texto Refundido de la Ley del Suelo regula una utilización del suelo rural vinculada a su destino, cualquier otra debe considerarse por tanto, disconforme con la legislación urbanística estatal que de conformidad con la Sentencia del Tribunal Constitucional queda reducida básicamente al establecimiento de las condiciones mínimas que garantizan la igualdad entre los distintos territorios que conforman nuestro Estado autonómico, artículo 149 de la Constitución Española, y que darían al traste con gran parte del régimen jurídico autonómico sobre esta materia.

También Alli Aranguren y Alli Turrillas dedican un amplio apartado al estudio del régimen del contenido de la propiedad<sup>422</sup> reconociendo que *"es competencia estatal establecer un contenido primario de los derechos o de las posiciones jurídicas fundamentales necesarias para garantizar la igualdad. [...] Por otra parte también las Comunidades Autónomas con competencia urbanística "podrán dictar normas atinentes al derecho de propiedad urbana, con respeto, claro está de esas condiciones básicas y de las demás competencias estatales que, en cada caso, serían de aplicación (FJ 10). Es decir, las Comunidades tienen la posibilidad de "fijar el régimen jurídico del derecho de propiedad urbana, pieza central de la materia urbanística, con respeto, claro está, de las condiciones básicas que al Estado incumbe establecer.*

*El legislador es consciente de que la materia se ha de articular en una relación directa entre legislación básica y legislación autonómica, sobre todo a partir de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en sus sentencias 61/1997 y 164/2001. De ahí su constante referencia a la competencia autonómica y a la legislación urbanística dictada por las Comunidades Autónomas. Trata de salvar una situación que, de otro modo, adolecería de un nuevo vicio de inconstitucionalidad. En el ámbito de su competencia dictarán las normas propias para lograr sus objetivos políticos, dentro del marco definido por la Constitución, los Estatutos y la legislación básica.*

*Y en relación a la competencia legislativa, se reconoce como propio de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística:*

---

422 Estudio Sistemático del Texto Refundido de la Ley del Suelo. Gobierno de Navarra. Madrid, 2008. Página 123 y ss.

*“i. Definir los valores y circunstancias a proteger en la situación de suelo rural” (Artículo 12.2.a)”.*

Por último, también interesante a estos efectos y en relación al Modelo territorial y planeamiento nos dicen que *“la Exposición de Motivos invoca el principio de desarrollo sostenible y se refiere a la Estrategia Territorial Europea y a la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano que propone “un modelo de ciudad compacta y advierte de los grandes inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada [...]. Por tanto, al menos en el campo de los principios, se alude a un modelo urbanístico contrario a las pautas de los aplicados en periodos anteriores, pero sin condicionar directamente las competencias autonómicas y locales. Es claro que el legislador opta por un modelo claro de ciudad y de desarrollo territorial ¿Soslayará de este modo, aparentemente rupturista, su aparente invasión de competencias autonómicas?”.*

Ortega García<sup>423</sup> estimó que el párrafo segundo del artículo 20.1 de la LRSV *“hace una interpretación generosa, por no decir que lo contradice, del Fundamento Jurídico 16 a) de la Sentencia del Constitucional, que considera propio del estatuto jurídico de este suelo la prohibición general de usos edificatorios, al permitir una utilización de este carácter a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística y además con licencia, respecto de actuaciones de interés público en el suelo que no deba ser objeto de especial protección, según el artículo 9.1”.*

Más allá de lo expuesto camina Baño León para quien *“La única forma de garantizar una cierta igualdad entre los propietarios de cada clase de suelo es estableciendo técnicas urbanísticas, que sobre la base de una misma valoración de los terrenos, permita efectivamente distribuir los beneficios y cargas derivados del planeamiento, es decir, sólo mediante el establecimiento de determinados procedimientos urbanísticos se podrá alcanzar una cierta igualdad. De lo contrario, por muchas condiciones de principio que establezcamos, el estatuto será tan heterogéneo como heterogéneas puedan ser las leyes autonómicas y los planes urbanísticos. Cabe preguntarse entonces cuál es el sentido de unas condiciones básicas puramente formales que, en realidad, no garantizan un estatus básico alguno de los derechos y deberes constitucionales. Sería como un recipiente sin fondo, del que el Estado se serviría*

---

423 Ortega García, Ángel. Derecho Urbanístico Estatal (después de la Ley 6 de 13 de abril de 1998). Montecorvo SA. Madrid, 1998. Página 98

*exclusivamente para establecer una pura apariencia de uniformidad. Nos parece legítimo que el artículo no se interprete de forma expansiva, pero si la interpretación conduce a unos principios abstractos que no tienen operatividad para establecer un mínimo de igualdad sustancial en todo el ámbito territorial del Estado, la regla del artículo 149.1.1ª, es rigurosamente inútil”<sup>424</sup>.*

En otra línea argumental se encuentran autores como Fernández Ferreras<sup>425</sup>, que ha considerado que una interpretación literal del precepto conducente al resultado apuntado sería inadmisibile, entre otros argumentos por los dos siguientes, *"primero, porque no cabría un precepto con ese alcance dentro de la competencia estatal ex artículo 149.1. CE, prefiguraría claramente las políticas autonómicas en este suelo y para ello no tendría cobertura suficiente en el citado título competencial. Pero, segundo sobre todo, porque este precepto fue modificado en el iter parlamentario precisamente para lo contrario, para deferir al legislador autonómico los concretos supuestos constructivos en esta clase de suelo. Y procede, por ello, interpretarlo en el sentido de que su silencio no es obstativo de otros supuestos sino remisorio de los mismos a la competencia autonómica"*.

Para Sánchez Goyanes, *"la interpretación de la legislación estatal no debe considerarse restrictiva impidiendo otros usos constructivos distintos de los vinculados al interés social sino que por el contrario debe remitirse a la legislación autonómica el concreto desarrollo de las actividades constructivas permisibles en suelo no urbanizable"*.

En la misma línea Santos Díez y Castela Rodríguez<sup>426</sup> vienen a estimar que el hecho de que en el precepto estatal únicamente se haga referencia a "actuaciones específicas de interés público", no significa que queden prohibidas por él otro tipo de construcciones, sino que la determinación concreta de estas otras posibilidades edificatorias queda a disposición de la legislación autonómica.

Continúa Fernández Ferreras *"En todo caso, y en contra de la opinión de Beltrán Aguirre (Juan Luis, "comentarios a La Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Ley 6/98, de 13 de abril. Aranzadi. Pamplona, 1999. Página 388) parece claro que ese*

---

424 Baño León, José María. Derecho Urbanístico Común. Página 75. Editorial Iustel. Madrid, 2009.

425 Derecho Urbanístico de Castilla y León. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. Madrid, 2005. Página 402-404.

<sup>426</sup> Derecho urbanístico: manual para juristas y técnicos. El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2012. Página 893.

*concepto de interés público, utilizado en el artículo 20 de la LRSV no es equiparable al supuesto tradicional de construcciones de “utilidad pública o interés social” que la normativa estatal anterior contemplaba como posibles en este tipo de suelo, aunque sometidas a un procedimiento de autorización previa por parte del órgano competente de la Comunidad Autónoma sino que es más amplio.*

*En la Ley de Castilla y León dentro del concepto de interés público tienen encaje entre otros, los ya clásicos cuatro supuestos de construcciones en suelo no urbanizable: construcciones e instalaciones vinculadas a explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales cinegéticas o análogas vinculadas a la utilización racional de los recursos naturales; las construcciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas, las construcciones de “utilidad pública e interés social” y las viviendas unifamiliares aisladas, pero al lado de ellos, el artículo 23.2 de la misma y el artículo 57 de su Reglamento de desarrollo prevén otro tipo de usos excepcionales. Y en otras leyes urbanísticas, posteriores a la LRSV, también se contemplan otras posibilidades edificatorias en esta clase de suelo, distintas de las llamadas “actuaciones específicas de interés público”, sin que haya presentado contra ellas, que nosotros sepamos, recurso alguno por tal motivo”.*

A estas últimas argumentaciones parece acercarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1997 (RJ 1997/6275) según la cual:

*“Tras esta sentencia (en referencia a la STC 20 de junio de 1997) ha quedado establecido que la labor de determinar los usos del suelo con arreglo a un concreto modelo urbanístico no compete al Estado [...] sino que la normativa estatal sobre las limitaciones que afectan al suelo no urbanizable tiene una finalidad meramente preservadora, pero no impide un amplio margen al legislador autonómico no sólo para delimitar el suelo, sino para atribuirle fines que, sin ser estrictamente agrarios, sean acordes con el aprovechamiento de los recursos naturales del terreno, manteniendo su preservación del proceso urbanizador. El valor que al terreno pueden añadirse estos posibles usos no puede considerarse como introducido en atención a su posible utilización urbanística, pero no debe excluirse que en algún caso pudiera ser concebido como la actualización de una expectativa ajena a su rendimiento agrario valorable en un procedimiento de expropiación”.*

Estudiadas las dos posturas básicamente enfrentadas sobre la consideración de las condiciones mínimas que deban predicarse del derecho de propiedad constitucionalmente reconocido respecto al suelo no urbanizable, conviene incidir en qué aspectos del régimen jurídico de esta clase de suelo pudieran afectara este contenido intrínseco del derecho de propiedad, y en concreto, a las condiciones básicas de igualdad del artículo 149.1.1ª.

Quizá la más llamativa de las afecciones al contenido intrínseco del derecho de propiedad y a las condiciones básicas de igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos, sea la permisibilidad o no del uso residencial en suelo no urbanizable. Tal como se ha defendido por cierto sector doctrinal, la ley del suelo estatal no prevé, no legitima y en definitiva, no contempla la posibilidad de este uso dado que, ni es un uso vinculado ni se encuentra entre aquellos que “excepcionalmente” están permitidos en orden a su utilidad pública.

El modelo territorial urbanístico elegido por la Comunidad Autónoma no parece pueda vulnerar esta condición básica del suelo en situación de rural<sup>427</sup> propiciando la regulación de usos prohibidos o incluso incorporando condiciones no requeridas por la legislación estatal<sup>428</sup> que podrían afectar a estas condiciones mínimas.

Pero aún podría llegarse más allá en esta reflexión. Con independencia de la disparidad de figuras y procedimientos elegidos en orden a conseguir la utilidad pública o interés social, plenamente admisibles en un Estado Autonómico, e incluso aunque más discutible en algunos casos, los deberes o cargas que hayan de cumplirse para poder

---

<sup>427</sup>En esta misma línea la Exposición de Motivos de la Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y usos en el Medio Rural de Asturias, integrada en el Texto Refundido en vigor [...] *Todo ello hace precisa para el suelo no urbanizable una norma con rango de Ley que, siendo referencia obligada para los planeamientos, permita uniformar la regulación de esta clase de suelo, proporcionando la deseable homogeneidad a las actuaciones que resulten susceptibles de autorización.*

*La utilización del suelo no urbanizable no puede efectuarse en contradicción con sus tendencias genuinas, de forma que habrá de potenciarse la preservación de los valores naturales que todavía subsisten en las zonas que históricamente se mantuvieron al margen de la ocupación humana y, en consecuencia, convendrá concertar los usos económicos y residenciales allí donde tradicionalmente se han venido produciendo, es decir, en los núcleos rurales.*

<sup>428</sup>Como ejemplo de esta alusión, desde la promulgación de la Ley 8/2007, basta que sea una actuación de interés público o social por su contribución a la ordenación sin necesidad de que deba necesariamente emplazarse en medio rural, cuestión que sin embargo es obviada e incluso desatendida en muchas legislaciones autonómicas que exigen como condición sine qua non la necesidad de emplazamiento en medio rural.

adquirir esta facultad, tales como prestación compensatoria, fianzas, cánones o incluso el destino de éstos, (en algunos casos patrimonio municipal de suelo y en otros actuaciones relacionadas con la mejora del medio), habría que incidir especialmente en la temporalidad. No parece razonable, que en algunas Comunidades Autónomas se adquiriera la facultad de construir en suelo no urbanizable, produciéndose la patrimonialización inmediata de la construcción *ad eternum* mientras que en otras, la construcción deba estar sometida a usos temporales, vinculados a la amortización de la actividad. Este aspecto pudiera incidir de manera directa, desde nuestro punto de vista, en las condiciones básicas de igualdad que del derecho de propiedad deben predicarse.

Un ejemplo de esto a lo que nos referimos es el artículo 101.4 de la legislación murciana<sup>429</sup> que prevé un sistema de lista tasada que puede ser suspendida en orden a la transformación o consolidación según los objetivos fijados en el Plan General, dando prioridad absoluta al desarrollo urbanístico siguiendo el espíritu de la norma de la que parte. En este sentido, respecto al carácter provisional de este tipo de edificaciones hemos de mencionar la precariedad del uso autorizado sometido en cualquier caso a la imprevisibilidad de los cambios de planeamiento siempre preferentes, lo que en ningún caso sucede en otras Comunidades Autónomas.

No puede entenderse cómo algunas Comunidades Autónomas admiten, en relación al uso residencial, no sólo la consolidación de lo ya edificado sino incluso su crecimiento mediante nuevas construcciones así como que no contemplan, frente a Andalucía u otras Comunidades Autónomas, ninguna referencia a la provisionalidad, al carácter precario de estas construcciones que se patrimonializan sin más por el titular del terreno una vez construidas, sin perjuicio de que tampoco exista necesidad de abono de cánones por el uso extraordinario.

Si analizamos detenidamente las diferencias entre los regímenes jurídicos autonómicos parece que esas condiciones básicas derivadas del principio de igualdad del artículo 149 que motivan la existencia de una legislación estatal sobre la materia, no se cumplen. No resulta equitativo que un ciudadano aragonés pueda llegar a patrimonializar sin más una construcción en suelo no urbanizable vinculada a una actividad y que un andaluz sólo pueda hacerlo después de pasar por el incierto trámite

---

<sup>429</sup> Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

que la declaración de utilidad pública e interés social supone mediante la redacción de un Proyecto de Actuación, para acabar percibiendo un uso temporal tras el pago de un costoso canon.

Este comentario debe hacerse extensivo a la legislación urbanística valenciana<sup>430</sup> que permite expresamente, sin especiales condiciones, el uso residencial que se evidenciaba ya en materia de zonificación. Mencionemos también que esta zonificación además parecía introducir como matiz diferenciador que la zonas en las que pudieran implantarse actividades industriales, productivas, terciarias o de servicios, de necesario emplazamiento en el medio rural o que requieran una posición aislada en el territorio estarían ya delimitadas por el propio planeamiento y en ese sentido, se producía una restricción respecto a otras normas autonómicas en las que la declaración de utilidad pública puede generalmente afectar a cualquier suelo no protegido e incluso, como hemos visto en el caso de la legislación cántabra<sup>431</sup>, al protegido. De tal forma que difícilmente puede entenderse que una específica zonificación del suelo no urbanizable contraria a los usos básicos y primarios del mismo, como supone en este caso la introducción de un uso residencial no vinculado, pudiera llevarnos a impedir la implantación de instalaciones “de necesario emplazamiento en el medio rural”.

Como vemos, un análisis detenido de esta materia supone un complicado estudio sobre la jurisprudencia constitucional al respecto. Ahora bien, pueden sentarse las principales bases del problema que se plantea al objeto de refrendar la postura que se sostiene. Fernández Ssegado<sup>432</sup>, cita sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de noviembre de 1981 en la que se reconoce que el principio de igualdad no prohíbe que el legislador contemple diferentes situaciones dándoles un tratamiento diverso, lo que prohíbe es la discriminación.

Se refiere Tudela Aranda<sup>433</sup> al planteamiento de la dialéctica igualdad/autonomía que centra esta parte de nuestro estudio, reconociendo que constituyen un binomio de difícil equilibrio. La cuestión fundamental que se plantea es qué deba interpretarse por

---

<sup>430</sup> Artículo 26. Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

<sup>431</sup> Artículo 112. Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

<sup>432</sup> Fernández Segado, Francisco. El sistema constitucional español. Ed. Dykinson, 1992. Página 872.

<sup>433</sup> Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Vol. IV. Del Poder Judicial. Organización Territorial del Estado. Ed. Civitas. Página 3479.



“condiciones básicas” que son las que se encuentran afectas a la competencia estatal que respecto del uso residencial en suelo no urbanizable defendemos, y la regulación de las condiciones básicas parecen identificarse con el núcleo mínimo que identifica la nación española como unidad, debiendo establecerse por la jurisprudencia una serie de criterios objetivos. Del análisis de la jurisprudencia constitucional dos cuestiones quedan claramente indicadas, la primera, que el artículo 139 se aleja de cualquier intento de asimilación a una idea de uniformidad, de otro el carácter instrumental con el que se caracteriza el artículo 149.1.1ª respecto del artículo 139, alejándose de una rígida homogeneidad para quedar reducido al núcleo básico exigido por la unidad de la nación española y que se concretará en las “condiciones básicas de ejercicios de derechos y deberes constitucionales”.

En consecuencia entendemos que el Texto Refundido 2/2008, regula las condiciones básicas de igualdad para la utilización del suelo rural eliminando la consideración a cualquier uso residencial del suelo no urbanizable de ahí que deba considerarse la posibilidad de una inconstitucionalidad sobrevenida de toda la legislación urbanística anterior que permita la utilización residencial del suelo no urbanizable.

Sin embargo, el artículo 20 de la Ley 6/1998, tampoco contemplaba la regulación del uso residencial en suelo no urbanizable y a su amparo han nacido muchas de las leyes autonómicas actuales sin que este aspecto haya sido debidamente recurrido. La regularización de esta situación que por supuesto no compartimos, debe venir de una modificación por la legislación estatal de las condiciones básicas de la propiedad urbana que refrende el principio sancionado por la STC 61/1997 que prohíbe edificar en suelo no urbanizable y establecer en esta clase de suelo un mínimo de aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación, tal como reconoce Jordano Fraga.<sup>434</sup>

En defensa de esta teoría puede acudir a otros argumentos igualmente válidos, así recordemos que el Estado también tiene competencia exclusiva para la regulación de la legislación básica en materia medioambiental. Hemos aludido en diversas ocasiones en este estudio a la vinculación que esta prohibición de uso residencial tiene con el artículo 45 de la Constitución y con el principio de desarrollo sostenible. El uso

---

<sup>434</sup> La reclasificación del Suelo No Urbanizable. Pg. 372. Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra). 2009

residencial del suelo no urbanizable entra en conflicto con el artículo 45 de la Constitución en la medida que todos tenemos la obligación de conservar el medio ambiente y los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de defender y restaurar el medio ambiente.

En conclusión, resulta inadmisibles la disparidad de criterios en un Estado que aunque autonómico debe velar por la igualdad de condiciones en los derechos básicos de sus ciudadanos, aunque existan matices que puedan ser regulados por las distintas comunidades, no resultando asimilable lo dispuesto por Otto y Pardo<sup>435</sup> en su análisis de la Sentencia 75/83 sobre la Carta de Barcelona para quien *“Que Barcelona y Madrid tengan un régimen diferente del que tiene el resto de los municipios españoles es algo que sólo puede tener relevancia constitucional en la medida en que de ello resulta diferencias entre individuos”*.

También el principio de desarrollo sostenible que debe informar las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 2/2008 queda vacío de contenido cuando determinadas Comunidades Autónomas permiten la ocupación residencial del suelo no urbanizable, contraviniendo además las condiciones básicas de igualdad proclamadas en el artículo 1 del mismo texto legal.

Jordano Fraga, siguiendo a Barnés Vázquez, constata que *“esta postura ha sido recientemente estudiada por el Tribunal Constitucional que sanciona como conforme a la Constitución el principio general establecido en la legislación estatal de prohibición general de edificación en suelo no urbanizable. Para el Tribunal Constitucional la prohibición de edificar en suelo no urbanizable encaja dentro de las condiciones básicas de la propiedad urbana”*.<sup>436</sup>

Cuestiones menores que no parecen incidir directamente en el contenido del derecho de propiedad son la diversa cuantía del canon entre las distintas Comunidades Autónomas así como su destino. Así por ejemplo en Asturias<sup>437</sup> este canon, será de cuantía no superior al 5% que además debe tener un claro destino: debe ser dedicado

---

<sup>435</sup> Otto y Pardo, Ignacio. Estudios sobre Derecho estatal y autonómico. Cuadernos Civitas. Pg. 157

<sup>436</sup> . La reclasificación del suelo no urbanizable. Editorial Thomson-Reuters. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2009.

<sup>437</sup> Artículo 128.4. Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

por el Ayuntamiento a financiar las obras y demás costes que la implantación del nuevo equipamiento pueda suponer en el medio rural. Y frente al 10% más la garantía por incumplimiento de reposición de Andalucía puede suponerse que el régimen es mucho más ventajoso, pero nada más lejos de la realidad pues a renglón seguido la legislación asturiana nos habla de la preceptiva cesión obligatoria y gratuita del 10% del aprovechamiento que resulte del ámbito, salvo que el Ayuntamiento renuncie por razones de interés público debidamente acreditadas. Además, es necesario subrayar otra diferencia fundamental: la legislación asturiana se refiere al canon con carácter potestativo *“En el Plan General de Ordenación o en el Estudio de Implantación, podrá preverse que el promotor de instalación abone...”*.

En Valencia, por contra, el canon será según el artículo 204.1 *por cuantía equivalente al coste económico que se derivaría de la transformación urbanística del suelo para la obtención de una parcela de superficie, uso y aprovechamiento equivalente a la efectivamente ocupada por la actividad autorizada por la declaración de interés comunitario. El canon se devengará de una sola vez con ocasión del otorgamiento de la licencia urbanística, pudiendo el ayuntamiento acordar, a solicitud del interesado, el fraccionamiento o aplazamiento del pago, siempre dentro del plazo de vigencia concedido*” pudiendo, tal como establece el apartado 3º ser exonerado por el Ayuntamiento *cuando se trate de actividades benéficoasistenciales y sin ánimo de lucro suficientemente acreditado, o su reducción hasta un cincuenta por cien cuando se trate de actividades industriales, productivas, terciarias o de servicios susceptibles de crear empleo de forma significativa, en relación con el empleo local.*

Y en Murcia el canon se llegó a identificar con una *aportación económica precisa para financiar la obtención de suelo destinado a dotaciones a razón de 25 m<sup>2</sup> por cada 100 m<sup>2</sup> de edificación permitida*<sup>438</sup>. En la actualidad, tras la reforma normativa operada en el año 2015<sup>439</sup>, el canon para el suelo no urbanizable es del 1% del presupuesto de ejecución material, parámetro similar al utilizado por otras legislaciones autonómicas.

O el caso de Extremadura en el que se prevé la posibilidad de sustitución del canon por la entrega gratuita de terrenos por un valor equivalente al mismo, que puede

---

<sup>438</sup> Artículo 84 D) 2 Decreto Legislativo 1/2005 de 10 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.

<sup>439</sup> Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

resultar útil al municipio en determinadas circunstancias y más aún ante los inciertos destinos del patrimonio municipal de suelo de carácter monetario.

Islas Baleares en el mismo sentido contempla que los *municipios podrán establecer, mediante la correspondiente ordenanza, cuantías inferiores según el tipo de actividad y condiciones de implantación, así como prever exenciones al pago de la prestación compensatoria por actividades benéficas o asistenciales y sin ánimo de lucro cuando éstas se acrediten fehacientemente. En cualquier caso, los actos que realicen las administraciones públicas en ejercicio de sus competencias propias estarán exentos de esta prestación.*

Se entiende la posibilidad de aumentar la prestación de garantía de la legislación urbanística canaria<sup>440</sup> siendo inicialmente del diez por ciento de las obras a realizar y pudiendo elevarse hasta el veinte por ciento en casos singulares, según se determine reglamentariamente.

También en el ámbito de estas “técnicas urbanísticas” podemos mencionar el artículo 27 de la legislación extremeña, de carácter innovador en cuanto a la implantación en suelo no urbanizable, estableciéndose como deber añadido la fijación de *la parte proporcional de los terrenos que deba ser objeto de reforestación para preservar los valores naturales de éstos y de su entorno; superficie que no podrá ser inferior a la mitad de la total de la unidad rústica apta para la edificación en los casos de depósito de materiales, almacenamiento de maquinaria, estacionamiento de vehículos y de equipamientos colectivos e instalaciones o establecimientos industriales o terciarios.*

Incluso puede llegarse a la situación de Madrid<sup>441</sup>, artículo 28.2b) en donde los propietarios pueden asumir voluntariamente los deberes para la realización de usos e intervenciones opcionales compatibles con el específico régimen de protección a que estén sometidos los terrenos, un carácter voluntario en la asunción de deberes que como señalan Menéndez Rexach e Iglesias González<sup>442</sup> implica un cierto margen de

---

<sup>440</sup> Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

<sup>441</sup> Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

<sup>442</sup> Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011. Página 80.

negociación para el otorgamiento de la calificación urbanística, cuyo otorgamiento parece configurarse como discrecional, ya que el silencio es negativo.

Esta posibilidad incardinada también finalmente y como hemos avanzado, junto con el establecimiento de un canon, su cuantía y su destino, en el ámbito de la “técnica urbanística”, que incide pero no de manera transversal en el contenido básico del derecho de propiedad.

En el mismo sentido otro tipo de cuestiones, que pueden parecer más o menos acertadas, pero que entran dentro también de esta facultad conferida a las Comunidades Autónomas.

No plantea dudas el hecho de que, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, el régimen de Castilla-León resulta el más garante en la medida que en virtud de los artículos 26 a 29 de la Ley y, en su desarrollo, los artículos 59 a 64 del Reglamento, se establecen qué usos están permitidos, sometidos a autorización o prohibidos en cada categoría de suelo rústico. Por lo que, una vez que el instrumento de planeamiento correspondiente delimite en el suelo rústico algunas o todas las categorías en que esta clase de suelo es susceptible de ser dividido, será posible conocer con un alto grado de previsibilidad los usos excepcionales en suelo rústico que pueden ser llevados a cabo, pues para cada categoría de suelo rústico que sea delimitada por el planeamiento hay unos usos excepcionales que están permitidos, otros pueden ser autorizados y otros están directamente permitidos, lo que por sí mismo constituye un mínimo de protección al que se pueden añadir otros niveles de protección impuestos por la legislación sectorial o los instrumentos de ordenación territorial.

Aunque también es cierto, como ya se ha comentado, que la existencia de esta diversidad de categorías en el suelo rústico y el distinto régimen jurídico asignado a cada una de ellas complica no siempre necesariamente el régimen jurídico del suelo no urbanizable en Castilla y León.

También por último, en el ámbito competencial autonómico, la disparidad de criterios sobre el órgano competente para la declaración de utilidad pública o interés social, cuestión en la que se incidirá en el siguiente epígrafe.

Al margen de estas cuestiones de “Técnica urbanística” y en consecuencia afectando también directamente a las condiciones básicas del derecho de propiedad,

debemos considerar la expresa permisibilidad de usos industriales, que aunque no de manera generalizada, encontramos en algún régimen autonómico como el asturiano. Junto a la regulación específica de la vivienda que queda fuera de este apartado, resulta muy criticable la expresa regulación de usos industriales en suelo no urbanizable que realiza el artículo 129<sup>443</sup>, y que en ningún caso tiene cabida en la legislación estatal.

No debemos dejar de mencionar como tercer aspecto que, desde nuestro punto de vista debe ser cuestionado en el ámbito de la afección al derecho de propiedad, la posibilidad de usos provisionales que en el suelo no urbanizable prevén legislaciones como la extremeña o la castellano-manchega que, como ya se ha subrayado, resultan de dudosa e incierta utilidad.

Por último, y al hilo de esta garantía que para el derecho de propiedad supondría el establecimiento de unas condiciones básicas debemos resaltar también las importantes consecuencias que tendría para el desarrollo económico. Dejando al margen la cuestión de índole constitucional analizada, esta diversidad de regímenes autonómicos afecten o no a las condiciones de igualdad plantean serias dudas en orden a la agilización y a la remoción de trabas que viene imponiendo la más reciente normativa europea. Esta diversidad de regímenes jurídicos y de condiciones asociadas a la implantación de actividades en suelo no urbanizable dificultan enormemente nuestro desarrollo económico contribuyendo a ofrecer un caos de posibilidades de implantación siempre dentro, en la mayor parte de los supuestos, de la indeterminación propia de los requisitos que rodean en esta materia al suelo no urbanizable: utilidad pública, interés social, declaración de interés general, necesidad emplazamiento en suelo rural.

En esta línea, la legislación canaria contempla un doble procedimiento dotado de iguales garantías pero de mayor agilidad en los supuestos de construcciones de escasa entidad lo que resulta muy acertado no sólo en orden a la dinamización económica sino

---

<sup>443</sup>1. La implantación en el suelo no urbanizable de actividades económicas industriales y de servicios se considerarán con carácter restrictivo siempre que se trate de actividades no vinculadas o que no presten servicio a dicho suelo. En el caso de industrias vinculadas al medio rural, o actividades que por su propia naturaleza no exijan una localización dispersa, el Plan General posibilitará su emplazamiento en pequeñas áreas industriales adecuadamente integradas en su entorno.

2. En suelos a los que el planeamiento en vigor asigne un destino industrial pero que no hayan sido objeto de la necesaria gestión, podrán autorizarse por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias construcciones destinadas a fines industriales.

para dar cumplimiento a los principios de eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas recogidos en la Ley 30/92.

Quede en definitiva para la reflexión, las dificultades de implantación en España de una multinacional que pretenda crear una industria de las que necesariamente deban ubicarse en suelo no urbanizable, debiendo someterse a 17 regímenes jurídicos distintos: en algunas Comunidades será posible, en otras según las zonas, en unos casos se obtendrá licencia temporalmente, sujeta a plazos de amortización, en otras con carácter definitivo, podrá o no prestarse fianza, o pagarse costosos cánones en unos casos o sin pago alguno en otros...

De otro lado, cabe compartir en orden al estudio de estas condiciones básicas otro aspecto que no ha sido hasta ahora considerado, que también diverge entre los distintos regímenes autonómicos y que en consecuencia conviene apuntar con Fernández Ferreras<sup>444</sup>: *"¿Cómo participa la comunidad en las plusvalías que pueden obtener los propietarios de suelos rústicos tras la materialización de determinados aprovechamientos constructivos llevados a cabo en ellos, por más que se trate de usos excepcionales? ¿Acaso no se produce una discriminación positiva, y en definitiva desigualdad, de dichos propietarios con relación a aquellos otros que, aún queriendo materializar los mismos usos en sus propiedades, de igual naturaleza que las de los anteriores, sin embargo, no pueden lograrlo porque la propia ordenación urbanística ha establecido unos determinados parámetros que han posibilitado tales aprovechamientos a aquellos que se han adelantado en su solicitud y que los impiden a otros que no han tenido el mismo sentido de anticipación? Algunas CCAA, como la valenciana, la castellano-manchega, la canaria, la extremeña o la asturiana, han contemplado el establecimiento de sistemas de participación de la Administración en determinados aprovechamientos otorgados en el suelo no urbanizable o rústico, distintos del uso natural, con lo que, en alguna medida, se produce una participación de la comunidad en las plusvalías que pueden surgir a consecuencia de la atribución de tales aprovechamientos, bien es verdad que no todos los usos excepcionales en esta clase de suelo están sujetos a su pago".*

---

<sup>444</sup> Fernández Ferreras, Carlos. Derecho urbanístico de Castilla y León / director Enrique Sánchez Goyanes ; coordinadores Ángel Ma Marinero Peral y Francisco Javier Melgosa Arcos ; autores, Francisco Alonso López... Madrid, La Ley : El Consultor, 2005. Página 369.

Llegados a este punto no cabe sino compartir la reflexión vertida por Bocanegra Sierra y Huergo Lora<sup>445</sup> que apreciaban que, *"curiosamente, la Ley estatal del Suelo de 1998 (que en teoría es una ley muy contenida, consciente de que es a las Comunidades Autónomas a las que corresponde la competencia urbanística) es menos flexible que sus predecesoras (que, sin embargo, partían de una más amplia concepción de las competencias estatales). Así en el suelo no urbanizable, no admite otros usos urbanísticos (es decir, diferenciados de los agrícolas, forestales o ganaderos) que los de interés público (artículo 20.1), sin mencionar ni la vivienda unifamiliar aislada (que sí aparecía en los Textos Refundidos) ni los núcleos rurales, reconocidos cada vez más por las Leyes urbanísticas autonómicas. Hay que decir, sin embargo, que las Leyes autonómicas están haciendo caso omiso, sin protesta alguna, de la Ley 6/1998, al permitir en suelo no urbanizable usos diferentes de los contemplados (en apariencia de forma limitativa) por la legislación del Estado. No parece dudoso, en nuestra opinión, que la razón constitucional se encuentra del lado de las Leyes autonómicas, puesto que la decisión de autorizar o no, un cierto grado de edificación residencial en el suelo no urbanizable en sentido estricto, sin someterlo a un proceso de urbanización estricto, pertenece sin duda al núcleo duro de la competencia urbanística: en cuanto contribuye a definir la configuración del medio rural, pocos asuntos puede haber más relacionados que éste con la ordenación del territorio. Por lo demás, no podía decirse que se vulnera en modo alguno la competencia estatal sobre el contenido del derecho de propiedad, pues los deberes del propietario de esos suelos no urbanizables susceptibles de edificación residencial (núcleos rurales, vivienda unifamiliar aislada) simplemente se adaptan a las características del suelo en el que se sitúan".*

Y vinculan esta reflexión con la STC 164/2001 FJ 32, considerando que el TC ha realizado *"una interpretación conforme con la CE del artículo 20 de la Ley 6/98, en el sentido de afirmar que todos aquellos usos urbanísticos que los legisladores autonómicos permitan en el suelo no urbanizable y que no encajen en el concepto de "actuaciones específicas de interés público" deben considerarse cubiertos por la previsión el derecho de los propietarios de esta clase de suelo a usarlos "de conformidad con la naturaleza de los terrenos", olvidando, sin embargo, en semejante interpretación, que el precepto estatal interpretado vincula a renglón seguido tales usos con "fines agrícolas, forestales,*

---

<sup>445</sup> El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias. Iustel. Madrid, 2005. Página 111



*ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales”, enumeración que no parece prevista para justificar eventuales usos edificatorios”.*

En definitiva, como ya avanzara magistralmente el profesor Fernández Rodríguez<sup>446</sup>, *"el contenido de los derechos constitucionales tiene que ser per se uno y el mismo en toda España. El ejercicio de esos derechos admite modulaciones siempre dentro del respeto a unas condiciones básicas que el legislador ha de fijar en garantía de igualdad. El artículo 149.1.1 no autoriza pues, al establecimiento de diferencias territoriales en cuanto al quid de los derechos constitucionales, ni mucho menos que estos tengan un contenido distinto en cada Comunidad Autónoma. El contenido del derecho de propiedad, es decir, el conjunto de facultades, deberes y cargas, del propietario del suelo, ha de ser el mismo, porque la regulación de éste, y de los demás derechos civiles tiene que ser única"*

El profesor Fernández Rodríguez se muestra en estas reflexiones bastante crítico con la falta de contundencia del Tribunal Constitucional que sitúa al urbanismo frente al artículo 149.1.1 y no frente al artículo 149.1.8, considerando que la legislación civil afecta sólo a las relaciones entre particulares, y eludiendo considerar que el urbanismo afecta a la esencia del contenido del derecho de propiedad civilmente considerado.

A partir de esta sentencia algunos autores consideran que el Derecho urbanístico en España se ha derrumbado<sup>447</sup> y aconsejan un acercamiento a otros países como Alemania, un Estado federal con una única Ley del Suelo, concluyen que no interesa que haya más de una Ley del Suelo.

Quizás estas afirmaciones nos parezcan demasiado contundentes, considerando que un verdadero análisis crítico de las condiciones mínimas de igualdad fuera suficiente para evitar esa catastrófica afirmación sobre el Derecho Urbanístico que desde luego, no se aleja mucho de la percepción que la mayoría tiene sobre esta materia en la actualidad.

---

<sup>446</sup> Ordenamientos urbanísticos: valoración crítica y perspectivas de futuro / Jornadas Internacionales de derecho urbanístico, Santiago de Compostela, 2 y 3 de julio de 1998 ; director, Enrique Gómez-Reino y Carnota. Madrid Marcial Pons, 1998. Página 98.

<sup>447</sup> González-Berenguer Urrutia. ¿Interesa que haya 17 leyes del suelo? Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 44, Nº 260, 2010, págs. 13-15.

## **2.5. ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS Y LOCALES EN LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL. EL CONFLICTO CON LA AUTONOMÍA LOCAL.**

El artículo 137 de la CE proclama la autonomía de los Municipios para la gestión de sus respectivos intereses, sin embargo, a diferencia del Estado o las Comunidades Autónomas, no le atribuye un concreto listado de competencias. Será el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local el que complete esa autonomía local atribuyendo expresamente a los Municipios competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia urbanística, en concreto, planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística<sup>448</sup>. Sin embargo, como sucede en muchas otras materias, la precisión sobre las efectivas competencias vinculadas a esa autonomía, dista mucho de ser pacífica, algo que se había apreciado incluso en la evolución histórica de nuestro ordenamiento jurídico-urbanístico<sup>449</sup>.

El Tribunal Constitucional trató de delimitar la autonomía de la que constitucionalmente se había dotado a las Entidades Locales, en Sentencia de 2 de febrero de 1981<sup>450</sup> (RTC 1981/32), aclarando que la autonomía "*hace referencia a un*

---

<sup>448</sup> Para un mejor estudio sobre la concreción de competencias en materia urbanística véase a Tomás Quintana López. Derecho Urbanístico. Guía Teórico-Práctica. Tirant lo Blanch. Página 19. "Distribución y conflicto de competencias.

<sup>449</sup> Pizarro Asenjo. Apuntes de Derecho Urbanístico. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. 2004. Página 56. "[...] *La técnica política evoluciona y lo hace desde la hipocresía y el cinismo. La CE de 1876, reinando Alfonso XII, ratifica las competencias de los Ayuntamientos, sin embargo, en diciembre de ese mismo año, la primera Ley reguladora del ensanche de poblaciones, va a asignar funciones definitivas al Ministerio de Gobernación*".

<sup>450</sup> *En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución.*

*De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que exige que se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo.*

*De acuerdo pues con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada Entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma.*

*Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Al enjuiciar la conformidad de las Leyes con la Constitución habrá que determinar por tanto si se está ante un supuesto de competencia exclusiva -o que debía serlo de acuerdo con la Constitución- o de competencias compartidas entre diversos Entes.*

*Este poder «para la gestión de sus respectivos intereses» se ejerce -por lo demás- en el marco del ordenamiento. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de Entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad -como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación- de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como Entes dotadas de autonomía*

*poder limitado*<sup>451</sup> [...]concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del

---

*cuantitativamente superior a la administrativa (artículos 150.3 y 155, entre otros), como a los Entes locales (artículo 148.1, 2.º).*

*Posición de superioridad que permite afirmar -como admiten expresamente los recurrentes y se admite también en el Derecho comparado- que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado.*

*El control de legalidad, con la precisión anterior, puede ejercerse en el caso de los municipios y provincias -dado su carácter de Administraciones Públicas- por la Administración del Estado, aun cuando es posible también su transferencia a las Comunidades Autónomas en los términos que expresa el artículo 148.1, 2.º, de la Constitución, y, naturalmente, en uno y otro caso, siempre con la posibilidad de control jurisdiccional posterior. Ello, sin perjuicio de que el ajuste a la Constitución de la legislación de régimen local -en términos positivos, y no de evitar incompatibilidades- se producirá cuando se promulgue una nueva Ley en cumplimiento del mandato implícito contenido en la Constitución, según se indica en el epígrafe 1, B «in fine», de esta sentencia.*

*En cambio la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a «la gestión de los intereses respectivos» fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución, como se comprobará más adelante.*

*Las consideraciones anteriores sobre el concepto constitucional de autonomía y los límites de los controles no se ven afectadas por el hecho de que se haya producido la transferencia de determinadas competencias en relación con la materia que aquí interesa «interior» o «administración local», a los diversos Entes preautonómicos y Comunidades Autónomas, en virtud de una serie de Reales Decretos: [2115/1978, de 26 de julio, respecto a la Generalidad de Cataluña; 2488/1978, de 25 de agosto, Consejo General del País Vasco; 1014/1979, de 13 de febrero, Junta de Galicia; 698/1979, de 13 de febrero, Junta de Andalucía; 694/1979, de 13 de febrero, Diputación General de; 695/1979, de 13 de febrero, Consejo del País Valenciano; 2245/1979, de 7 de septiembre, Consejo General Interinsular de las Islas Baleares; 2843/1979, de 7 de diciembre, Junta de Canarias; 2874/1979, de 17 de diciembre, Consejo Regional de Asturias; 2912/1979, de 21 de diciembre, Junta Regional de Extremadura 466/1980, de 29 de febrero, Consejo Regional de Murcia, transferencia que, en el caso de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, ha pasado a ser «definitiva», de acuerdo con las previsiones de sus respectivos Estatutos de Autonomía (disposiciones transitorias segunda y sexta, respectivamente). La existencia de tales transferencias no es una circunstancia relevante a los efectos de la resolución del presente recurso, cuyo objeto es determinar si los controles a los que se refieren los preceptos impugnados se ajustan o no a la Constitución”.*

<sup>451</sup>En el mismo sentido:

- STC 164/2001, de 11 de julio, FJ4 según el cual:

*“Sobre el concepto y el contenido de la autonomía local y el ámbito competencial que han de respetar, en relación con ella, los legisladores estatal y autonómicos, tempranamente dijimos que la autonomía local hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal”.*

- STS 26 de junio de 2008 (RJ 2008/4303):

*“La garantía institucional de la autonomía local reconocida en los artículos 137 y 140 de la Constitución tiene un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”.*

*interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio [...]. Pero nos quedamos con una afirmación contundente que resulta de nuestro interés: el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado".*

Estos argumentos del Tribunal Constitucional sirven para introducir una de las cuestiones más primitivas que se advierten en el análisis de la competencia para dilucidar el interés público o social de una determinada actividad en suelo no urbanizable puesto que, tradicionalmente, desde su configuración en nuestro ordenamiento jurídico, ha sido integrada en el régimen de tutela que en el Urbanismo ejercen otras Administraciones públicas distinta de la municipal. Y se realiza esta apreciación desde el punto que no parece observarse que *a priori*, en este tipo de autorizaciones existan elementos supralocales que motiven la necesaria intervención de otras Administraciones, sin perjuicio de la excepcional intervención por extraordinarias razones de urgencia o especial interés público que en determinados supuestos puede ejercer la Administración del Estado<sup>452</sup>.

Que la intervención primero estatal y después autonómica sea consecuencia del régimen de tutela no es sin embargo opinión sostenida por la jurisprudencia, cita Chinchilla Peinado<sup>453</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 5 de

---

<sup>452</sup> Disposición Adicional Décima del Texto Refundido de la Ley de Suelo 2/2008, de 20 de junio.

- Sentencia de 18 de septiembre de 1990 (RJ 1990/7094) que declara conforme a Derecho la competencia resolutoria atribuida al Consejo de Ministros cuya decisión de ejecutar el proyecto de Centro Penitenciario en Alhaurín de la Torre *hace innecesaria la licencia municipal: aquella decisión no es una licencia, no viable por la disconformidad del proyecto con el planteamiento, sino una autorización para la ejecución de la obra que origina a la larga la modificación de dicho planeamiento. "La iniciación del procedimiento ordinario de la licencia municipal no impide acudir al cauce extraordinario del Consejo de Ministros -sentencia de 16 de febrero de 1988, siempre que concurra su presupuesto de «urgencia o excepcional interés público», lo que como ya se ha dicho es justamente el caso que se examina.*

<sup>453</sup> Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, Año nº 31, Nº 152, 1997, pág. 42

febrero de 1996 que resulta esclarecedora a estos efectos: *“Al margen del criterio que se siga sobre la plenitud de reconocimiento que se atribuye al organismo regional competente para el examen del proyecto en todos los aspectos urbanísticos o sólo para determinar la idoneidad del emplazamiento, lo cierto es que, tratándose de esta última determinación, los entes locales son incompetentes [...] Así, la sentencia de 21 de diciembre de 1992 afirma que la competencia otorgada al órgano colegiado por el artículo 44 del RGU, respecto de la autorización para la construcción de edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social, o viviendas familiares en suelo no urbanizable, le faculta para permitir, con observancia de las normas y los planes urbanísticos, el emplazamiento de tales edificaciones, no por subrogación o ejercicio de control de una competencia originariamente municipal, sino en utilización de una potestad propia atribuida por el ordenamiento jurídico”.*

La situación se mantiene tras la creación de las Comunidades Autónomas en el año 1978, cambiando únicamente el órgano que ejerce la labor de supervisión del acto administrativo y el procedimiento, también distinto en el régimen autonómico comparado.

Analizada la naturaleza jurídica de las declaraciones de utilidad pública e interés social y habiéndose concluido que estamos ante un acto administrativo de carácter reglado con los matices que a ello añade la presencia de conceptos jurídicos indeterminados, cabe cuestionar la finalidad de la intervención autonómica en el procedimiento de aprobación e incluso, la necesidad de su participación.

Resulta cuestión indubitada que el Urbanismo es una disciplina eminentemente local y que sólo en la medida que se trasciende este ámbito, adquiere interés la participación de las Comunidades Autónomas, con el objeto principalmente de salvaguardar intereses supralocales, ordenando integralmente el territorio. En este mismo sentido Parada Vázquez para el que el *“urbanismo comienza siendo una competencia exclusivamente municipal. A medida que va dejando de ser una función propia del ámbito urbano y pretende abarcar la ordenación de todo el territorio, se responsabilizan de él otras Administraciones superiores. Cuando esto ocurre, ya en nuestro siglo, en el que se sitúa la ambición de aprobar nada menos que un Plan*

*Nacional de Urbanismo, la asignación de competencias decisorias más trascendentes, sin perjuicio de la legislación municipal, asciende claramente al nivel estatal*<sup>454</sup>.

Para García de Enterría *"La competencia urbanística ha sido durante siglos una competencia municipal genuina, quizá la primera entre todas (no es casual que con ella se abra la larga lista de competencias municipales del artículo 101 LRL). Esta situación pacífica fue quebrantada por la Ley de 1956 que dio una participación directa en la ordenación y gestión urbanística a la Administración del Estado. En este sentido puede decirse que el urbanismo como competencia pública fue estatalizado. Sólo que tal estatalización no ha sido absoluta, puesto que se mantiene aún la competencia municipal. Se ha configurado un sistema de competencias concurrentes, todo ello justificado como nos dice el prof. G<sup>a</sup> de Enterría, por el "apetito urbanizador de los pequeños pueblos, tantas veces justificado en la legítima aspiración de dar un salto sobre su situación de subdesarrollo y de miseria" del que buscan provecho las empresas inmobiliarias para arrancar aprobaciones de proyectos urbanísticos de ínfima calidad y acaba concluyendo que "un monopolio municipal en la ordenación y gestión urbanísticas, en una situación de proceso urbanizador tan dinámica como el que hoy vivimos, llevaría hasta todo su potencial negativo esos riesgos, bien reales y conocidos"*<sup>455</sup>.

No se cuestiona a estas alturas que el urbanismo ha sido una de las manifestaciones por excelencia de la autonomía local, las competencias urbanísticas de los entes locales se encuentran incluso reconocidas en los diversos Estatutos de Autonomía. No obstante, compartimos plenamente que *"la historia del desapoderamiento de competencias a los entes locales ha sido la historia del descrédito y la desconfianza, de la falta de capacidad y de una ambición desmedida. El progresivo avance y dotación de los entes locales unido a un estricto control de sus actos, hacen innecesario ese desapoderamiento, debiendo reclamarse la completa integración de las competencias municipales.*

*Bien es cierto que la palabra autonomía referida a los Entes Locales significa tan solo el reconocimiento de su personalidad jurídica plena o, lo que es lo mismo, su*

---

454Derecho Administrativo III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico. Editorial Marcial Pons. 1990. Página 338.

455García de Enterría, Eduardo. Los principios de la organización del Urbanismo. Revista de Administración Pública, nº 87. 1978. Página 308.

*capacidad de autodeterminación o autoadministración para la gestión de los intereses específicamente locales, sin necesidad, por tanto, de que sus actos sean complementados con los de otros sujetos administrativos, salvo alguna excepción en materia de urbanismo. Así concebida la autonomía de los Entes Locales es, no obstante, perfectamente compatible con la existencia de manifestaciones diversas de control o tutela. En definitiva, la autonomía local no supone soberanía (STC 4/1981, de 2 de febrero), sino que hace referencia a un poder limitado por un Ordenamiento jurídico superior, emanado de Entes públicos territoriales en cuyo ámbito se encuentran a los Entes locales. Ha desaparecido la tutela o control por meros motivos de oportunidad, o por motivos ajenos al interés público, pero subsisten otras relaciones y técnicas de control que vienen a completar la eficacia del principio de coordinación y colaboración entre los Entes Públicos. Entre las técnicas de control cabe citar el requerimiento de anulación del acto o acuerdo, la impugnación del acto o acuerdo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, régimen especial de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, régimen extraordinario de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, la subrogación o sustitución, la disolución de las Entidades Locales y el control legal sobre acuerdos de las Corporaciones Locales*<sup>456</sup>.

Este desapoderamiento, la desconfianza a la que se refiere este autor sin embargo ha estado presente en el suelo no urbanizable desde la primera legislación urbanística, en la que la autorización de usos excepcionales, vinculados a un fin nacional, social, educativo o asistencial (Artículo 69) era sometida ya entonces a un procedimiento también excepcional que requería la intervención no sólo del municipio mediante un quorum específico sino también de la Comisión Provincial de Urbanismo con los mismos requisitos (Artículo 46.3).

La legislación del 75<sup>457</sup> así como el posterior Texto Refundido del 76<sup>458</sup>, reiteraban la competencia de un órgano supralocal para la autorización de usos de utilidad pública e interés social en suelo no urbanizable requiriendo esta última, *aprobación previa por el Ministro de la Vivienda o por la Comisión Provincial de Urbanismo, información pública durante quince días en la capital de la provincia,*

---

456 Migallón Rubert, Juan. Régimen Local y Derecho Urbanístico. Páginas 172 y ss. Editorial Dilex SA. 1994

<sup>457</sup> Artículo 34

<sup>458</sup> Artículo 43.3.

*comunicación a los Ayuntamientos afectados y aprobación definitiva de los citados Órganos.*

El artículo 16.2 del Texto Refundido del 92 se ocupará por vez primera a nivel legislativo<sup>459</sup> con más detalle del procedimiento, aclarando la participación de las distintas Administraciones Públicas pero advirtiendo de partida la autorización por parte del *órgano autonómico competente*<sup>460</sup>.

Las posteriores legislaciones estatales de suelo tras la STC 61/1997, no entran a regular esta materia, siendo competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas la fijación de las normas que sobre competencia afectan a esta materia.

Inicia su reflexión sobre esta materia el profesor Sánchez Goyanes<sup>461</sup> considerando que *"no se dedica ni una sola línea al determinante papel que debe reconocerse en forma real y efectiva a las Entidades Locales en la concreta materia de planeamiento urbanístico, como en cualquier aspecto, también concreto, de la vida social que haga referencia a sus respectivos intereses. Como es habitual, se hacen sin embargo, afirmaciones muy generosas sobre el alcance genérico de la autonomía local, lo que no obliga demasiado, si no se tiene que especificar el alcance concreto de la misma.*

*Debe insistirse, ante tan reiterado silencio, que son los Entes Locales los que eligen el modelo urbanístico, y que las Comunidades Autónomas deben limitarse en esta materia a respetar la voluntad autónoma de dichos Entes Locales. Sólo en el momento procedimental de la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento deben comprobar la adecuación a la legislación vigente de lo decidido por el respectivo Ente Local.*

*Pero las Comunidades Autónomas deben actuar siempre con el debido respeto a la autonomía local para no encubrir fraudulentamente en una competencia autonómica de coordinación".*

---

<sup>459</sup> Ya antes el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana había pormenorizado este mismo procedimiento en su artículo 44.2.

<sup>460</sup> Véase STS 2 de diciembre de 1987 y 12 de mayo de 1989, citadas por González Pérez, Jesús. Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo. Página 129. Editorial Civitas. Madrid, 1991.

<sup>461</sup> Ley del Suelo. Comentario Sistemático al Texto Refundido 2/2008. Enrique Sánchez Goyanes. La Ley, edición 2009. Página 535



También Quintana Carretero<sup>462</sup> se va a referir a la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4, en lo que él denomina “Núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales” y en este sentido: *“La autonomía local consagrada en el artículo 137 CE se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal, autonómico, general o sectorial) para que dichas administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los artículos 137, 140 y 141 de la CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúen por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”*.

Opinión contraria a la hasta ahora sostenida mantiene el profesor Fernández Rodríguez<sup>463</sup> en relación a la STC de 11 de noviembre de 1988 y en este sentido señala que *“el territorio de una CA es algo distinto de la mera suma o agregación de los términos municipales de la misma. También aquí los intereses específicamente municipales entran habitualmente en conexión con los intereses regionales que, muchas veces, exigen e imponen soluciones distintas a las postuladas por aquéllos. Ningún municipio acepta ser vertedero, cementerio, prisión, almacenamiento radioactivo, campo de tiro... Todos sin excepción quieren ser turismo de lujo, industria blanca, parque natural, Arcadia rediviva. Si la única regla es la autonomía municipal, el caos está garantizado de antemano. Algún correctivo ha de haber necesariamente para conciliar lo esencial de esa autonomía, que nadie discute, en lo que tiene de legítima garantía de los intereses peculiares y propios de una colectividad local, con las exigencias de*

---

462 Globalización y principio de autonomía local. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2008. Página 208.

463 Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico. Editorial Aranzadi. Navarra, 2001. Páginas 27 y ss.

*intereses superiores, que es también obligado preservar. El método de conciliación, se dirá, ya está inventado por la Ley de Bases de Régimen Local: el sometimiento a los Tribunales de los eventuales conflictos [...] en materia urbanística es sencillamente ilusorio remitir a esa fórmula todos los posibles problemas, incluidos los inherentes a la propia configuración del planeamiento [...]. Aplicar a estos problemas, sin precisiones ni matices, el modelo de autonomía local con carácter general diseñado por la Ley de Régimen Local supone entregar totalmente a los Ayuntamientos la potestad de planeamiento en su conjunto eliminando, en consecuencia, el control superior del ejercicio de esa potestad, entrega y eliminación que serían lícitas si esa potestad fuera exclusivamente local y si el urbanismo fuese también un problema exclusivamente municipal. [...] Nadie sostiene hoy, porque es sencillamente insostenible, que el urbanismo sea algo que atañe exclusivamente a los municipios. ¿Es que hay que cambiar todo esto, según la Sentencia? Porque en efecto, esto es lo que la Sentencia viene en último término a plantear, más allá de lo que constituye el objeto específico de sus pronunciamientos. Es verdad que la Sentencia no toca directamente el tema de la titularidad de potestad de planeamiento, pero, en el fondo, no hay diferencia. Entre la reserva de la autoridad urbanística superior de la competencia para aprobar definitivamente los diferentes instrumentos de planeamiento y la descentralización en favor de los Ayuntamientos de esa competencia con posterior facultad de suspensión de la aprobación municipal por la autoridad superior no hay otra cosa que una distinción de matiz. La sentencia abre así una incógnita de indisimulable gravedad, porque pone en cuestión las bases mismas del ordenamiento urbanístico”.*

Específicamente sobre el suelo no urbanizable se pronuncia López Ramón<sup>464</sup> para quien "la falta de ciudad (suelo no urbanizable) sólo es tomada realmente en consideración por las técnicas urbanísticas para evitar o controlar la aparición de edificaciones y otros usos urbanísticos del suelo. Los entramados urbanos existentes y sus expansiones naturales conforman así, físicamente, el espacio de desenvolvimiento de la potestad urbanística municipal, el núcleo en principio indisponible de la potestad. Lo cual no significa entera libertad de actuación sobre esos espacios, dada la incidencia de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. Pero sí debe significar, al menos, el necesario reconocimiento de un ámbito de discrecionalidad municipal en la

---

<sup>464</sup> Introducción al Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Madrid, 2005. Página 44.

*ordenación del suelo urbano, y en la clasificación del suelo urbanizable requerido por el crecimiento de la población. Discrecionalidad que, en cambio, puede ser más fácilmente condicionada e incluso eliminada por la incidencia de otras competencias en relación al suelo no urbanizable".*

En el mismo sentido también Pareja i Lozano<sup>465</sup>, partidario de las autorizaciones concurrentes considerando que la única intervención municipal "*puede generar una cierta inseguridad jurídica ante la diversidad de interpretaciones de que es susceptible una autorización (en suelo no urbanizable se entiende), sobre todo en los casos de ausencia de previsiones específicas por parte del planeamiento. El fomento de las técnicas de cooperación, articuladas mediante el procedimiento de autorizaciones concurrentes parece un instrumento conveniente ante la problemática que suscita los diversos títulos competenciales que confluyen sobre esta categoría de suelo*".

En el análisis comparado de la legislación autonómica de afección al suelo no urbanizable ha podido comprobarse la disparidad de técnicas utilizadas en orden a determinar el órgano competente para la aprobación de las declaraciones de utilidad pública o interés social.

Cabe plantearse ahora, sin perjuicio incluso de un mayor debate sobre la intervención autonómica en la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento que afecten a la ordenación urbanística, la necesidad de participación de la Comunidad Autónoma en la autorización de este uso constructivo excepcional o impropio del suelo no urbanizable de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina de referencia. Sobre la primera cuestión que puede servirnos de orientación ya se ha pronunciado el Tribunal Supremo en Sentencia de 22 de julio de 2011<sup>466</sup> admitiendo la consolidada jurisprudencia desde la conocida

---

<sup>465</sup> Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons. Madrid, 1990. Página 118.

<sup>466</sup> RJ 2011/6803 [...] El concepto de autonomía local apreciado por el Tribunal Constitucional es muy similar al acogido por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España. A salvo ese contenido mínimo de la autonomía local, estamos ante "un concepto jurídico de contenido legal", que se concreta en una garantía institucional de los elementos primarios o fundamentales, es decir, del núcleo esencial del autogobierno de los entes públicos territoriales de ámbito local, que debe necesariamente ser respetado por el legislador para que dichas Administraciones sean reconocibles como entes dotados de autogobierno. Respeto predicable, igualmente, en relación con los demás Administraciones en la aplicación de las leyes, de conformidad con la interpretación realizada por la doctrina del Tribunal Constitucional.

Pues bien, la expresada autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias municipales, siendo indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los municipios sobre el cual, por tanto, extienden sus competencias, como señala la citada STC 240/2006, recordando lo declarado en la

---

también citada STC 40/1998. Ahora bien, en este ámbito sectorial confluyen intereses de diferente naturaleza y, por lo que aquí importa, de distinta intensidad y ámbito territorial, de suerte que únicamente cuando dichos intereses públicos a salvaguardar rebasan el ámbito puramente local, se legitima el control sobre el plan, en sus aspectos discrecionales, en los términos que seguidamente exponemos.

Concretamente, las posibilidades de control de las Comunidades Autónomas cuando con motivo de la aprobación definitiva del planeamiento general pretendan denegar su aprobación o introducir cambios en su contenido, han de ser limitadas por elementales exigencias derivadas del citado principio de la autonomía local, de manera que la extensión del control de la Administración autonómica en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento viene impuesto por ese respeto a la autonomía local.

En materia urbanística, única que hace al caso, la competencia autonómica de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento municipal tiene un contenido preciso, derivado de la consolidación de la jurisprudencia de esta Sala desde la conocida Sentencia de Sala de 13 de julio de 1990, que distingue según se trate de los aspectos reglados o discrecionales del plan.

En relación con los aspectos reglados la Comunidad Autónoma tiene un control pleno, con alguna matización respecto de los conceptos jurídicos indeterminados, como señala la STS de 25 de octubre de 2006, sobre lo que no hace al caso abundar.

Respecto a los aspectos discrecionales del plan, debemos distinguir, entre las determinaciones que afectan a un interés puramente local o municipal, o superior a este. Así, cuando el interés público concernido es municipal y no alcanza intereses que rebasen dicho ámbito, la competencia es estrictamente municipal, pues ha de prevalecer el modelo de ciudad que dibuja el Ayuntamiento, con la salvedad relativa al control tendente a evitar la lesión al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ex artículo 9.3 CE .

Las determinaciones discrecionales del plan, por otro lado, cuando afecten a materias que incidan sobre intereses supralocales, vinculándose con un modelo territorial superior al municipal, sí permiten intervenir a la Administración autonómica corrigiendo, modificando o sustituyendo las determinaciones discrecionales del plan, establecidas en la fase municipal del procedimiento. Dicho de otra forma, el posible control o modificación por la Comunidad Autónoma de todos aquellos aspectos discrecionales del planeamiento, estará en función de los intereses públicos concernidos, y aún en el caso de tratarse de intereses locales, únicamente, que no se haya lesionado la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Pues bien, lo cierto es que el cambio de clasificación de suelo que pasa de ser suelo no urbanizable protegido por razones agropecuarias a suelo urbanizable industrial terciario, no es un cambio de naturaleza discrecional, de ahí el desenfoco que antes advertimos, sino de carácter reglado, como viene declarando con profusión esta Sala en aplicación de los artículos 9 y 10 de la Ley 6/1998 , de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, que constituyen normas básicas ex disposición final única de la citada Ley.

Interesa advertir que hay dos tipos de suelo no urbanizable. El suelo no urbanizable común u ordinario (inciso final del apartado 2 del artículo 9 de la Ley 6/1998 por ser inadecuado para el desarrollo urbano), y el suelo no urbanizable de especial protección por estar sometido a un régimen de especial protección (artículo 9.1 ) o que el planeamiento haya considerado necesario preservar por los valores que concurren en el mismo (artículo 9.2 ).

Acorde con esta diferenciación, la clasificación de unos terrenos como suelo no urbanizable protegido es una decisión de carácter reglado, pues si concurren los valores ambientales, del tipo de los recogidos en ambos apartados del artículo 9 citado, que se pretenden preservar legalmente, en este caso los agropecuarios o agrícolas, la clasificación del suelo se impone, por tanto, por ministerio de la Ley.

Como venimos diciendo desde la Sentencia de 3 de julio de 2009 << El planificador al tiempo de clasificar el suelo, por tanto, no se encuentra ante el dilema de clasificar la zona como suelo no urbanizable protegido o suelo urbanizable ordinario o común, sino que no existe elección alguna porque si concurren los valores (...) forzosamente ha de clasificarse el suelo afectado como no urbanizable de especial protección >>.

Si tal es la naturaleza reglada de la decisión que comporta esta clase de suelo, ni que decir tiene que tal situación ha de mantenerse mientras subsistan los valores que se pretendían proteger. Dicho de otro modo, el cambio de clasificación de esa categoría reglada, de suelo no urbanizable protegido por los valores agropecuarios a urbanizable, sólo puede fundarse, motivadamente, sobre la desaparición de los valores que determinaron su clasificación como suelo no urbanizable protegido o, en su caso, el error en que se hubiera incurrido al establecer tal clasificación. En este sentido, venimos declarando, por todas, Sentencia de 25 de octubre de 2006 que <<no le será posible al planificador modificar esa

Sentencia de 13 de julio de 1990, que distingue según se trate de los aspectos reglados o discrecionales del plan. *"En relación con los aspectos reglados la Comunidad Autónoma tiene un control pleno, con alguna matización respecto de los conceptos jurídicos indeterminados, como señala la STS de 25 de octubre de 2006, sobre lo que no hace al caso abundar"*.

En cuanto a los aspectos discrecionales del plan, distingue si hay afección a interés supralocales o no, sólo el primer caso justificaría la intervención autonómica.

*"El posible control o modificación por la Comunidad Autónoma de todos aquellos aspectos discrecionales del planeamiento, estará en función de los intereses públicos concernidos, y aún en el caso de tratarse de intereses locales, únicamente, que no se haya lesionado la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos."*

*En definitiva, si la decisión sobre el cambio de clasificación tiene ese carácter reglado sobre el que venimos insistiendo, el control de legalidad que realiza la Comisión de Urbanismo, en el acto que deniega la aprobación del plan general, es un control pleno que no se encuentra, por tanto, limitado por la autonomía local"*.

No se discute en nuestro caso que exista un control de legalidad por parte de la Administración autonómica, la supervisión de los actos dictados por los Entes Locales es una garantía más para el sistema que no debe sino ser aplaudida en cualquier caso, lo que se cuestiona es que este control de legalidad afecte al procedimiento administrativo de las declaraciones de utilidad pública o interés social que se dictan en un ámbito específicamente local y en una materia de carácter marcadamente reglado, convirtiendo la participación de la Comunidad Autónoma en una verdadera competencia autonómica, como ya dijera la STS de 28 de febrero de 2002<sup>467</sup>, según la cual la *"diversidad de intereses concurrentes en la ordenación urbanística del territorio, hace que ésta se constituya en una competencia compartida entre los municipios y las Comunidades Autónomas, expresada a través de un procedimiento de carácter bifásico, en el curso del*

---

clasificación por otra que permita, ya o en el futuro, incluirlo en el desarrollo urbano, sin justificar antes, de modo razonado y suficiente, que aquel o aquellos valores, o no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos, allí, en aquel suelo, por causas jurídicamente atendibles>>.

En definitiva, si la decisión sobre el cambio de clasificación tiene ese carácter reglado sobre el que venimos insistiendo, el control de legalidad que realiza la Comisión de Urbanismo, en el acto que deniega la aprobación del plan general, es un control pleno que no se encuentra, por tanto, limitado por la autonomía local.

<sup>467</sup> RJ 2002/4827.

*cual, cada uno de esos órganos locales y autonómicos, tiene reconocida y ejerce su propia competencia, en el diseño de ese acto de ordenación urbanística, ya sea un instrumento de planeamiento, o un acto puntual*"<sup>468</sup>.

En este mismo sentido ha sido especialmente contundente el profesor *Jordano Fraga*<sup>469</sup> para quien "en el tercer núcleo de la autonomía local –atribución de potestades y control admisible sobre ellas- un Código de Régimen local andaluz, por ejemplo, podría transformar los controles de aprobación del planeamiento, a mera comunicación respecto de las grandes ciudades, por ejemplo, las de más de 500.000 habitantes, y reconocerles potestad evaluadora en Estudio de Impacto Ambiental, respecto de su planeamiento y normas urbanísticas. Esto no supone desplazar los intereses supralocales, como límite de la autonomía local, sino un nuevo modo de relación entre Comunidades Autónomas y entes locales. Un Plan urbanístico que no se adecuara al sistema de ordenación territorial diseñado en el ordenamiento autonómico (incluida la planificación ambiental) podría ser impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La carga de impugnación se trasladaría a la Administración autonómica y desaparecería una posición tuitiva o de tutela sobre Administraciones locales que, hoy por hoy, carece de sentido [...]".

Al margen de los perjuicios causados en orden a la dilación procedimental, contraria como se estudiará a los últimos movimientos europeos tendentes a simplificar la tramitación de la instalación de actividades tratando de lograr una verdadera remoción de trabas en su creación, resulta necesario incidir en esta posible afección al principio de autonomía local que supone la intervención de la Comunidad Autónoma en el procedimiento declaración de utilidad pública o interés social, debiendo evaluarse la necesidad misma de la asunción de esas competencias por parte de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>468</sup> *Pues bien, lo acabado de exponer es enteramente aplicable al supuesto ahora enjuiciado, en el que la autorización del órgano autonómico competente para la aprobación de proyectos de instalaciones o edificaciones, en suelo no urbanizable, en virtud de su alegado interés público o utilidad social, no constituye un acto dictado en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela, sino un acto dictado en el seno de su propia competencia, por lo cual, no puede ser de aplicación, a esa autorización, la disposición legal sobre el silencio positivo, contenido en el artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo citada, siendo pues necesario en tal caso, la previa denuncia de mora, tal como indica el artículo 94 de la misma Ley, dentro de los plazos reseñados, debiendo entenderse en el caso de silencio de la Administración superior, desestimada la petición o solicitud de autorización, todo lo cual lleva aparejado, la estimación del presente motivo de casación al no entenderse producida la autorización comunitaria por silencio positivo".*

<sup>469</sup> La autonomía local en Andalucía: balance, perspectivas y algunas pautas para la segunda descentralización. Revista de administración pública, Nº 158, 2002, pág. 346

Esta idea se trasluce también en “Autonomía Local y Descentralización” del profesor Sánchez Sáez<sup>470</sup> en la que tras reconocerse la superación del principio de autonomía local como “garantía institucional” y también siguiendo la nueva corriente orientada por la Carta Europea de Autonomía Local se habla sin recortes de la “competencia universal de la Administración Local” y en este sentido se reconoce que *“se trata de otorgar una especie de universalidad del círculo de acción de la instancia local. Ese margen de maniobra se completa con la obligación de las leyes de atribuir competencias concretas a dichas Administraciones: sobre el principio de interdicción de la arbitrariedad y de su corolario, el principio de proporcionalidad, el Tribunal Constitucional Alemán considera que los Legisladores federal y estatal deben dejar margen suficiente a la autonomía local para la defensa de sus intereses. Matar el mito de la tutela de las Administraciones Locales mediante la técnica de la garantía institucional exige crear otro mito: la libertad de decisión de la Administración Local a partir de su competencia universal sobre los asuntos locales. [...] Tal cosa existe en países de nuestro entorno jurídico como Francia, Italia, Alemania o Estados Unidos. Para España, un buen punto de partida podría ser la STC 32/1981, que define la garantía institucional de la Administración Local como “el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen...”*. Para apoyar su doctrina el profesor Sánchez Sáez se ocupa de un exhaustivo análisis de impacto de las Recomendaciones e informes del Consejo de Europa que caminan en este mismo sentido. Sus conclusiones sobre la necesaria negociación en el ejercicio de competencias como enfoque consensuado del principio de descentralización y de la satisfacción del interés general resultan absolutamente innovadoras.

Y estas conclusiones las hacemos extensivas también a la materia urbanística, y en concreto al régimen jurídico de las actuaciones en suelo no urbanizable a las que la utilidad pública e interés social se refiere. La doctrina se ha preocupado de la afcción a otra serie de materias, véase por ejemplo el análisis que sobre el tratamiento de las Normas Directoras se realiza en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación

---

470Autonomía Local y Descentralización. Su naturaleza jurídica. Tirant Monografías. Madrid, 2008. Página 37.

Urbanística de Andalucía y su incidencia en la autonomía municipal del profesor Pérez de Andrés<sup>471</sup>.

La tramitación de una declaración de utilidad pública o interés social en sus distintas denominaciones autonómicas, es una materia que compete en principio, única y exclusivamente al municipio. Cuando trasciende el ámbito municipal puede afectarse a la ordenación urbanística y suele requerirse una Plan Especial que necesita también una expresa y lógica intervención autonómica para este concreto supuesto.

El respeto a este principio de autonomía local debiera suponer la participación reiteramos única y exclusiva del Municipio, sin perjuicio del ejercicio por la Comunidad Autónoma de las acciones competentes cuando se perciba la comisión de irregularidades así como del genérico recurso a la acción popular. En este sentido compartimos con el profesor Jordano Fraga<sup>472</sup> que *“Esto no supone desplazar los intereses supralocales como límite de la autonomía local sino un nuevo modelo de relación entre las CCAA y los Entes Locales. Un Plan urbanístico que no se adecuara al sistema de ordenación territorial diseñado en el ordenamiento autonómico (incluida la planificación ambiental) podría ser impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La carga de la impugnación se trasladaría a la Administración autonómica y desaparecería una posición tuitiva o de tutela sobre administraciones locales que hoy por hoy carecen de sentido. Evidentemente ello exige una jurisdicción*

---

<sup>471</sup> “20 años de Ordenación del Territorio y Urbanismo en Andalucía”. Revista Andaluza de Administración Pública. Nº Extraordinario 2/2003. Volumen II. Página 296.

[...]“La polémica en torno a estas Normativas ha surgido precisamente por la importante limitación que pueden suponer tanto para la autonomía local, como para la del arquitecto planificador que se enfrenta a la tarea de redactar un nuevo plan. Por ello, durante el iter parlamentario, casi todos los grupos parlamentarios de muchos de los colectivos interesados han hecho importantes esfuerzos para mitigar en lo posible los efectos negativos que pueden asociarse a estas Normas Directoras. Ello ha tenido finalmente su reflejo en el texto normativo, de tal manera que se indica con carácter general que, preferentemente, estas Normativas, únicamente contendrán recomendaciones, y sólo se admiten normas sustantivas de aplicación directa de manera excepcional. Además, si repasamos las finalidades que se han previsto para estas Normativas, en todo caso tienen que tener obligatoriamente el carácter de recomendaciones, con dos excepciones, los modelos de regulaciones de las diferentes zonas de ordenación o de los aprovechamientos más usuales, con determinación de los elementos tipológicos definitorios de las construcciones en función de su destino y uso característicos, que excepcional y justificadamente pueden tener el carácter de normas de aplicación directa en los Municipios que no tengan Plan General, mientras se dotan de él y las prescripciones técnicas para elaborar la documentación de los diferentes instrumentos de planeamiento, que pueden ser además de recomendaciones, directrices”.

<sup>472</sup> Autonomía Local y Urbanismo. La progresiva afirmación jurisprudencial del principio de interdicción de la arbitrariedad en la incidencia sobre la Autonomía Local. En “De la ciudad y otras cosas”. Libro homenaje a Enrique Barrero González con motivo de su jubilación. Coordinadores Venancio Gutiérrez Colomina y Ramón Cámpora Pérez. Página 261.



*contencioso-administrativa eficaz y dotada de medios capaz de reaccionar en tiempo razonable otorgando medidas cautelares y resolviendo sobre el fondo”.*

No se entiende, bajo la óptica de un Estado de Derecho, ese interés generalizado de las Comunidades Autónomas no ya de participación en el procedimiento de tramitación de las declaraciones mediante informe preceptivo sea o no vinculante, sino incluso de atraer el ámbito competencial para su aprobación.

La conveniencia de competencias concurrentes sobre la materia se aprecia incluso en la jurisprudencia. Así STSJ Andalucía 11215/2013, de 30 de septiembre según la cual:

*“La necesidad de ambas autorizaciones concurrentes en el suelo de que se trata se produce de tal suerte que cada una controla aspectos distintos de la normativa urbanística, de tal manera que la decisión del órgano autonómico o estatal vincula al Ayuntamiento en tanto en cuanto no se conceda por aquél autorización para edificar en suelo urbanizable programado o no urbanizable”.*

O una de las más primitivas, citada por González Pérez<sup>473</sup> del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1991 en la que se viene a aclarar que *“la participación de la Comisión Provincial no priva de competencia al Ayuntamiento del territorio, porque viene articulada en una fase intermedia del procedimiento que por esta circunstancia viene convertida en lo que la doctrina, especialmente italiana, ha calificado de “subjetivamente complejo”, al componerse de sucesivas fases, con intervención de más de un ente u órgano administrativo, y en el que cada uno de ellos tiene a su cargo un cometido específico”.*

Sin embargo no parece apreciarse que la intervención autonómica tenga como cometido específico alguno más allá de aquél que le permite ejercer la tutela mediante el control de legalidad, velando por el cumplimiento del ordenamiento jurídico pero sin afección a ningún elemento supramunicipal o de ordenación integral del territorio conocido.

En el mismo sentido Pareja i Lozano<sup>474</sup> para quien la autorización prevista en el artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística se configura como un control

---

<sup>473</sup> Comentarios a la Ley del Suelo (TR 92). Jesús González Pérez. Madrid, Civitas, 1993. Página 195.

<sup>474</sup> Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons. Madrid, 1990. Página 125.

destinado a valorar la adecuación o no de determinadas construcciones a las exigencias previstas por la legislación urbanística en relación a determinados usos en suelo no urbanizable, sin que ello implique un desapoderamiento de los municipios en el ejercicio de sus competencias de intervención administrativa sobre la edificación y uso del suelo. Nos hallamos ante un claro ejemplo de autorizaciones concurrentes [...]

Ya se ha dicho que la disparidad de criterios autonómicos no nos plantea problemas en orden a la afección a las condiciones básicas del principio de igualdad. Aquí el debate se sitúa en un nivel, quizás superior, la concreta autoatribución de competencias que las Comunidades Autónomas realizan sobre la materia.

Refleja muy bien esto que decimos el profesor Federico Romero para quien en el proceso constructivo del Estado, planea siempre el peligro de caminar "*hacia un federalismo inorgánico en el que, además, las únicas instancias territoriales dotadas de exclusiva capacidad administrativa, las Administraciones Locales, no obstante estar garantizada su autonomía institucional, se conviertan en convidadas de piedra, que en el momento en que se ventilan las referidas cuestiones constitucionales, ven, por un lado, cómo se vacían de contenido sus propias competencias administrativas y, por otro, cómo los intereses competenciales legislativos se dirimen sin considerar los efectos que una dilatada discusión pueda acarrearles*"<sup>475</sup>.

Pongamos algunos ejemplos que evidencian esto que decimos. En Galicia<sup>476</sup>, el procedimiento de aprobación de las construcciones autorizables en suelo no urbanizable incorpora, cuestionando el principio de autonomía municipal, la competencia para su aprobación por la Comunidad Autónoma, regulación que no se entiende si consideramos que las construcciones autorizables gallegas se encuentran detalladamente descritas y catalogadas, sin la indeterminación que la declaración de utilidad pública o interés social supone.

En el caso asturiano<sup>477</sup>, la legislación contempla de modo mucho más realista, en su artículo 71, la posible delegación de competencias en favor de los entes locales en

---

475 La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico. La legislación urbanística tras la Sentencia del TC de 20 de marzo de 1997. Página 32. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1997.

<sup>476</sup> Artículo 41 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

<sup>477</sup> "3.La autorización a que se refiere el apartado 1 de este artículo solo será necesaria en aquellos supuestos en que tal competencia no haya sido delegada a favor de los Ayuntamientos o entidades locales

esta materia, peculiaridad de este régimen jurídico que sin embargo no concreta qué procedimiento o condiciones deben cumplirse para que ésta se produzca.

Encontramos otros muy diversos criterios a la hora de asignar competencias a las Entidades Locales o a las Comunidades Autónomas respecto a las distintas figuras que reconocen la utilidad pública o interés social. En Cantabria<sup>478</sup>, rige un peculiar sistema de distribución de competencias, en el que el criterio determinante no es el tipo de construcción, de los que hemos encontrado otros supuestos sino el tipo de suelo. Si estamos ante un suelo protegido la competencia sería de la Comunidad Autónoma y si por el contrario el suelo es de protección ordinaria, la competencia recaería en el Ayuntamiento (salvo en el caso de que el municipio no cuente con planeamiento general), eso sí, previo informe que a diferencia del caso andaluz, tendría carácter vinculante.

También destacadas especialidades en el régimen de atribución de competencias en el procedimiento de autorización de usos excepcionales en suelo no urbanizable de Castilla-León<sup>479</sup>. La competencia, se hace depender no del objeto de la actuación, de la categoría, clase, tipología, del uso que en definitiva se pretende sino de la población del municipio en la que se pretende implantar, correspondiendo al Ayuntamiento en los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana adaptado a la *Ley 5/1999, de 8 de abril*, de Urbanismo de Castilla y León y a la Comisión Territorial de Urbanismo, en el resto de los Municipios.

Entre las Comunidades Autónomas que se decantan por una competencia municipal previo informe preceptivo de la Comunidad Autónoma se encuentran Aragón<sup>480</sup> y Andalucía<sup>481</sup>.

Por el contrario, entre las Comunidades Autónomas que eluden el principio de autonomía local que debiera garantizar la participación exclusiva del municipio en

---

*competentes por razón del territorio, o cuando, al determinar su alcance, se haya efectuado una delegación parcial, en los términos establecidos en el artículo 10, apartado 5, de este Texto Refundido”.*

<sup>478</sup> Artículo 115 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

<sup>479</sup> Artículo 306 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

<sup>480</sup> Artículo 36 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aragón.

<sup>481</sup> Artículo 43 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

aquellas competencias que son de su único interés, regulan una exclusiva competencia autonómica, además de Galicia, Madrid<sup>482</sup> y Valencia<sup>483</sup>.

La doctrina destaca algunos avances que se han producido a nivel competencial en algunas Comunidades Autónomas, así Malagón Fuertes<sup>484</sup> advierte que la reforma de la LOTAU<sup>485</sup> en 2003 procedió abiertamente a ampliar las competencias municipales. *"También se simplificaron algunas determinaciones del planeamiento y algunas de las precisiones contenidas en los procedimientos autorizatorios (referidos principalmente al suelo rústico), al objeto de adaptarlos, por una parte a las exigencias derivadas de la Ley estatal de Prevención y Control Integrado de la Contaminación y a la propia Ley castellano-manchega 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación de Impacto Ambiental, y por otra, al régimen del "silencio administrativo" previsto en la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La reforma de 2003 introdujo también reajustes en algunos de los requisitos técnicos o administrativos exigibles para determinadas autorizaciones en función de los usos específicos de que se trate. [...]. En lo que atañe a la gestión urbanística en los pequeños municipios, la reforma de 2003 recogió una crítica unánime de los mismos, habiendo accedido a una simplificación de la gestión para adecuar el diseño legal de la misma a la limitada capacidad técnico-jurídica de estos municipios, que son la gran mayoría en Castilla-La Mancha [...]"*.

---

<sup>482</sup> Artículo 148 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

<sup>483</sup> Artículo 206 de la Ley 5/2014, de 25 de julio de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Protección del Paisaje de la Comunitat Valenciana.

<sup>484</sup> El régimen jurídico del suelo rústico en Castilla-La Mancha. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 207. Año 2004. Página 164.

<sup>485</sup> Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

## **2.6 LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL PARA EL USO RESIDENCIAL.**

La vinculación de la declaración de utilidad pública e interés social al uso residencial podemos situarla ya en la legislación del 75 y en su posterior Texto Refundido. *"En todo el suelo no urbanizable sólo se permitían los usos constructivos subsumibles en el uso global agrícola o, en su caso, los relacionados funcionalmente con una obra pública. Tratándose de actos edificatorios que pretendieran legitimarse en el uso agrícola debieran ajustarse a los Planes o normas del Ministerio de Agricultura".* Ello significaba, según García de Enterría y Parejo Alfonso<sup>486</sup> *"que las edificaciones habían de reunir cuando menos dos condiciones que son controlables por la Administración Urbanística: de un lado que la construcción esté destinada al uso de vivienda, al agrícola en sentido estricto o a ambos conjuntamente, y de otro que la construcción sea proporcionada, cualitativa y cuantitativamente, con la finca o explotación agrícola en la que se ubique. La primera condición implica la exclusión del uso puramente residencial de la legislación del 56. Será a partir de este momento en el que el uso residencial se convierta en una excepción que se ubique junto a la otra gran excepción en el régimen de usos habilitados para el suelo no urbanizable: las edificaciones de utilidad pública e interés social".*

Para la autorización de viviendas, ha de tratarse de edificaciones aisladas, integradas en el medio en que se sitúen, desprovistas de las particularidades de las zonas urbanas y destinadas a un uso residencial de carácter familiar. Con una interpretación demasiado restrictiva recuerda Carceller Fernández, la STS de 1 de junio de 1987 (Ar. 5905) estimó correcta la denegación de la licencia para construir una edificación de recreo en zona rural<sup>487</sup>.

La legislación del 76 hace referencia por vez primera al concepto de vivienda familiar, desterrando el anterior de la legislación del 56 de vivienda unifamiliar, y que supone *"una atenuación, en especial por el mantenimiento de la Norma 3ª del artículo 85.1 de que los tipos de construcciones habrán de ser adecuados a su condición de*

---

486 Lecciones de Derecho Urbanístico. Editorial Civitas. Madrid, 1979. Página 382.

487 Instituciones de Derecho Urbanístico. Editorial Montecorvo. Madrid, 1991. Página 346.

*aislada, conforme a las Normas del Plan, quedando prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas*<sup>488</sup>.

De todo lo expuesto se deduce que desde la legislación del 56, la legislación del 75-76 e incluso la Ley 8/90 y el posterior Texto Refundido del 92 admiten el uso residencial en el suelo no urbanizable. La vinculación de este uso con la declaración de utilidad pública e interés social será así mismo una constante desde la legislación del 75.

La Ley 6/98 innovará en este sentido haciendo desaparecer el uso residencial del suelo no urbanizable en la legislación estatal, modificación sustancial que no en todo caso ha afectado a la legislación autonómica. Una serie de consideraciones previas son pues, precisas en este punto. A nivel doctrinal, partimos de una posible errónea interpretación que de la Sentencia 164/2001 sobre la base del artículo 20.1 de la entonces vigente Ley 6/98, realizan aquellos autores que han tratado de defender el uso residencial no vinculado en suelo no urbanizable. Errónea porque decía este artículo 20 y sigue reiterando tras varias reformas el Real Decreto Legislativo 2/2008 que, en el suelo en situación de rural las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, refiriéndolos a un destino agrícola, ganadero, forestal, cinegético u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. Sólo excepcionalmente podrían legitimarse actos y uso de interés público o social que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en el medio rural, sin expresa mención por tanto del uso residencial.

Y para este limitado régimen interpreta en coherencia la sentencia del Tribunal Constitucional de referencia *“Para esta subclase de suelo no urbanizable (común, ordinario o general) admite el artículo 20.1, párrafo 2, 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 y en los términos que determinen las*

---

<sup>488</sup> Porto Rey, Enrique. El suelo rústico en las Leyes del Suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 2006. Página 323. Familiar atenuación de unifamiliar. Página 332.

*distintas legislaciones autonómicas las facultades urbanísticas de los propietarios del suelo no urbanizable común”.*

De estas afirmaciones vino a deducir un sector de la doctrina, que trataba de respaldar el contenido de varias legislaciones autonómicas, que las viviendas de segunda residencia, eran compatibles con el artículo 20.1 de la Ley 6/98, de 13 de abril. Así, Baño León para quien la Ley del Suelo de 1998 *“únicamente establecía en el artículo 20 la posibilidad excepcional de utilización del suelo no urbanizable a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, en consonancia con las ideas dominantes en el TRLS 1976. No obstante las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas, desde la pionera ley valenciana de suelo no urbanizable de 1992, habían previsto fórmulas mucho más complejas de utilización de esta clase de suelos. Fórmulas que ahora tienen amparo legal en la norma estatal, en la medida en que definen las condiciones básicas del suelo no integrado en la malla urbana”*.<sup>489</sup>

Esta circunstancia ha sido también apreciada ya en relación al Texto Refundido vigente por López Ramón<sup>490</sup> para quien *“en el suelo rural preservado especialmente, integrado al menos por los terrenos que han de ser protegidos en aplicación de otros sectores legislativos (de ordenación del territorio, de patrimonio cultural, medio ambiente, de protección civil, de dominio público o de protección del paisaje [...]) rige la prohibición de toda transformación ajena a los intereses públicos protegidos (artículo 13.4). En cambio, en la segunda (suelo rural preservado genéricamente), se admiten ciertas actuaciones urbanísticas que puedan ser consideradas de interés público o social (artículo 13.1), lo que se concreta en el establecimiento de procedimientos especiales de autorización y requisitos de las actuaciones. Entre dichas actuaciones permitidas diversas Comunidades Autónomas han venido incluyendo la vivienda familiar aislada, sin perjuicio del establecimiento legal de determinados condicionantes, supuesto cuya*

---

489 Baño León, José M<sup>a</sup>. El estatuto del propietario en la Ley del Suelo. Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Colección Urbanismo y Derecho. Editorial Reus, SA. Madrid, 2008. Página 101. También en Página 96: “El estatuto del propietario de la Ley del Suelo defiende que el artículo 13.1 de la Ley 8/2007 no excluye de raíz la posibilidad de utilización urbanística del suelo rural, siempre que no se forme núcleo de población, pues en ese caso, por mandamiento de la propia ley se habrá convertido en suelo urbanizado La posibilidad de explotación urbanística aislada del suelo rural resulta explícitamente de la interpretación conjunta de los artículos 9.2 y 8.b) LS. Ya dicho en marco jurídico general”.

<sup>490</sup> Introducción al Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Madrid, 2009. Página 103.

*pervivencia en la actualidad suscita interrogantes sobre su compatibilidad con el régimen básico establecido en el artículo 13.1 del Texto Refundido de 2008”.*

Al uso residencial en suelo no urbanizable nos referiremos en el siguiente Capítulo, nos detendremos ahora en el procedimiento excepcional de autorización objeto de estudio y si resulta idóneo también para esta clase de uso.

De conformidad con la interpretación que de la Sentencia del Tribunal Constitucional realizan estos autores, las viviendas debieran encuadrarse no dentro del concepto de “actuaciones específicas de interés público” sino en “usos constructivos menores que sean conformes con la naturaleza de los terrenos”.

Debemos distinguir dos tipos de construcciones de uso residencial: la vivienda vinculada, necesaria para la explotación agrícola, ganadera o forestal de la finca, con los requisitos que se estudiarán, y la vivienda de segunda residencia que no sin dificultades tratan de hacer compatible con los usos permitidos en el suelo no urbanizable. Tipología de construcciones que tradicionalmente en alguna Comunidad Autónoma como Valencia ha propiciado una distinta zonificación en su tradicional técnica de concentración de unos mismos usos en suelo no urbanizable, distinguiéndose de un lado, la zona de vivienda aislada y familiar y de otro, la zona de vivienda rural vinculada a explotación agrícola. Esta zonificación puede suponer que los usos naturales del suelo no urbanizable queden desplazados por otros usos en principio no directamente vinculados al suelo rural de conformidad con la legislación estatal<sup>491</sup>, como es el caso de la vivienda familiar aislada<sup>492</sup>.

Después del análisis de toda la legislación autonómica comparada, resulta patente que, para la construcción en suelo no urbanizable, todas las normas autonómicas reconocen explícitamente la compatibilidad con el uso residencial para la vivienda vinculada y ello porque si los usos propios del suelo no urbanizable (agrícola, ganadero, forestal o cinegético) requieren para su implantación o continuidad la

---

<sup>491</sup> Artículo 8.2 Texto Refundido de la Ley del Suelo, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

<sup>492</sup> En el mismo sentido, Romero Aloy, M<sup>ª</sup> Jesús. Zonificación y usos urbanísticos en el suelo no urbanizable (Comunidad Valenciana) Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 45, Nº 270, 2011, página 103: “El que la nueva regulación pretenda constreñirla a una zona, significa un notable cambio, y choca con la naturaleza de estas actuaciones, que, a mi entender no pueden reducirse a ámbitos reducidos. Entiendo que la salida a este problema no es otra que la creación de zonas mixtas, en las que se diseñe con gran amplitud la posibilidad de este uso, y sobre esa zonificación inicial y básica, pueden superponerse otras zonificaciones”.



existencia de este uso residencial, éste queda por ende absolutamente justificado, con las condiciones y la preceptiva acreditación a la que más tarde nos referiremos.

Sin embargo, no parece que sea adecuado el sometimiento del uso residencial vinculado a los usos propios del suelo no urbanizable, al régimen extraordinario que, para usos tradicionalmente impropios del suelo no urbanizable, supone la declaración de utilidad pública e interés social. Así lo reconoce también Gutiérrez Colomina<sup>493</sup> para quien *“la Comunidad Andaluza ha suprimido la tipología de vivienda aislada familiar, al hacerla depender de una vinculación a un destino agrícola y exigiendo además el procedimiento erróneo del Proyecto de Actuación que se refiere a actuaciones excepcionales de interés público de carácter claramente urbanístico y no al derecho de edificar viviendas agrícolas que entran dentro del derecho a edificar construcciones agrícolas y que puede ser concedido directamente por el Ayuntamiento sin necesidad de un procedimiento bifásico, en el que interviene la Comunidad Autónoma si bien ahora con carácter no vinculante”*.

Tomemos como referencia el ejemplo andaluz. Dice el artículo 52 que entre los usos posibles en suelo no urbanizable se encuentran todos los vinculados que permiten el normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrícolas... y en su apartado B)b) sitúa la *“necesidad justificada de vivienda unifamiliar aislada, cuando esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos”*.

Y en consecuencia prosigue: *“Estos actos estarán sujetos a licencia municipal, previa aprobación, cuando se trate de actos que tengan por objeto viviendas unifamiliares aisladas, del correspondiente Proyecto de Actuación por el procedimiento prescrito en los artículos 42 y 43 de la presente Ley para las Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable”*.

Qué finalidad tiene esta excepcionalidad que somete al trámite extraordinario de la utilidad pública e interés social a las viviendas vinculadas. Esta peculiaridad que se reitera a lo largo de toda la normativa autonómica con algunas salvedades, como enseguida veremos, resulta llamativa.

---

<sup>493</sup> Gutiérrez Colomina, Venancio. Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía. Coordinadores Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián. Diputación de Granada. Red de municipios. Cemci. Granada, 2009. Página 163.

Siendo consecuentes con la interpretación que se ha expuesto, no parece que sea necesario someter la vivienda vinculada a la preceptiva redacción de documentos específicos y a procedimientos bifásicos de aprobación. La vivienda vinculada es un uso natural del suelo no urbanizable, es un elemento necesario para el desarrollo de la actividad agrícola, ganadera o forestal al igual que lo es cualquier otra edificación con destino agrícola o ganadero que, sin embargo, están sólo sujetos a licencia municipal.

Este régimen jurídico, heredado de la legislación estatal del 76 podría tener sentido entonces, en un sistema que reconocía explícitamente el uso residencial no vinculado y que sometía a especiales cautelas de supervisión el carácter aislado de tales edificaciones e incluso, puede tener sentido en aquellas Comunidades Autónomas que aún hoy, a pesar de los argumentos esgrimidos al respecto, siguen manteniendo la compatibilidad de este tipo de uso en suelo no urbanizable. Sin embargo, para aquellas que directamente lo prohíben, como el caso andaluz, en el que el uso residencial no vinculado se encuentra absolutamente coartado<sup>494</sup>, no se entiende la necesidad de la intervención autonómica en esta materia.

Esta misma lógica aparecía ya en el Reglamento de Gestión Urbanística en su artículo 44 que contempla la posibilidad de construcción de edificios destinados a vivienda familiar. En la interpretación del precepto que se realiza en las primeras ediciones del Reglamento<sup>495</sup> ya se dice expresamente con buen sentido que *“En una finca rústica, se puede, pues, construir una vivienda no agrícola. Si fuere una construcción agrícola, incluso con vivienda, no precisaría del procedimiento del artículo 43.3 de la Ley del Suelo, pero si no tiene este carácter la licencia estaría viciada de nulidad si no se hubiera seguido con carácter previo este procedimiento”*.

Los procedimientos autonómicos de declaración de utilidad pública no se ajustan en la mayor parte de los casos al uso residencial vinculado ni en cuanto a su régimen

---

<sup>494</sup> Para Gutiérrez Colomina, Venancio, *“se ha producido una confusión conceptual entre la vivienda familiar aislada y la agrícola, dando como resultado que la única que permanece es la vivienda agrícola”*. Régimen del suelo no urbanizable. Derecho Urbanístico de Andalucía. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. Editorial La Ley. Madrid. Página 240.

<sup>495</sup> Reglamentos de la Ley del suelo / por la redacción del El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados; con la colaboración de Francisco Chorot Nogales Madrid El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1979.

jurídico ni en cuanto a la documentación a aportar. Analicemos ambos aspectos, siguiendo para ello el mismo ejemplo de Andalucía.

En primer lugar, respecto al régimen jurídico general de las edificaciones en suelo no urbanizable, dice el artículo 52.3 de la LOUA que cuando la ordenación urbanística otorgue la posibilidad de llevar a cabo actos de edificación en suelo no urbanizable “no vinculados a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga”, [...] “*estos actos tendrán una duración limitada, aunque renovable, no inferior en ningún caso al tiempo que sea indispensable para la amortización de la inversión ... El propietario deberá asegurar la prestación de garantía por cuantía mínima del diez por ciento para cubrir gastos que puedan derivarse de las labores de restitución de los terrenos*” y continúa el apartado 4º incidiendo en la necesidad de compensar mediante prestación compensatoria con objeto de gravar los actos de edificación no vinculados a la explotación agrícola, pecuaria forestal o análoga.

En consecuencia, siendo la vivienda vinculada un uso propio del suelo no urbanizable no debiera aplicarse la temporalidad porque así ha sido expresamente excepcionado *sensu contrario* en este artículo para los usos “vinculados a la explotación”. Quiere esto decir por tanto que, una vez construida una edificación vinculada, ésta no se somete a duración limitada sino que se patrimonializaría por su propietario *ad eternum*, formando parte de un posible aprovechamiento integrado en el contenido urbanístico del derecho de propiedad<sup>496</sup>.

La segunda crítica al sistema, además de la genérica inadecuación de esta figura para el uso residencial vinculado antes apuntada, se corresponde pues precisamente

---

<sup>496</sup> Betancor Rodríguez, Andrés. Régimen del Suelo Rústico. Derecho Urbanístico de Castilla La Mancha. Dir. Luciano Parejo Alfonso. Marcial Pons. Madrid, 1999. Página 416: “*A mayor abundamiento, la licencia municipal, y por consiguiente, la calificación urbanística, no está sujeta a plazo en el caso de la vivienda unifamiliar aislada, a diferencia de los demás usos, lo que vendría a confirmar aparentemente, que nos encontramos ante un posible aprovechamiento integrado en el contenido urbanístico del derecho de propiedad, al igual que la explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga, que indudablemente si forman parte de este contenido, y por consiguiente, no está sujeto a plazo. La posible incongruencia debemos salvarla, a pesar de las indudables dificultades, sosteniendo la necesidad de distinguir la previsión o no del uso por parte del planeamiento y, por otro lado, la exigencia de contar con la previa calificación urbanística. En el caso de la vivienda familiar aislada, se requiere, a diferencia de otros usos incluso ambientalmente más perjudiciales, la expresa previsión en el planeamiento y la previa calificación urbanística. En cambio, los demás usos sólo requieren que el planeamiento no los prohíba, y contar con la previa calificación urbanística*”.

con esta falta de criterio en cuanto a la protección del suelo no urbanizable se refiere. La temporalidad en las declaraciones de utilidad pública e interés social se justifica por el uso impropio que del suelo no urbanizable se va a realizar, y entre otras muchas consideraciones, principalmente relacionadas con la protección del medio ambiente, porque puede coartar la planificación urbanística del municipio. La edificación residencial vinculada a los usos propios del suelo no urbanizable, debe quedar absolutamente acreditada y justificada pero debe preverse además que, una vez que esta justificación desaparezca, imaginemos el supuesto de abandono de la actividad en la finca, de cambio de cultivo, de cambio de uso en definitiva, en el que ya no sea necesario el uso residencial vinculado, éste debe cesar igualmente, en todo caso y con la misma premura, que en el supuesto de las declaraciones de interés público. Consideramos que esta misma interpretación debe hacerse extensible a la prestación de garantía, asociada a la temporalidad y que debiera ser aplicada también a las edificaciones vinculadas, en garantía de la restitución del terreno a su situación originaria.

Con mayor sentido sí se excluye para el uso residencial vinculado la prestación compensatoria, dado que no estamos ante usos extraordinarios que requieran un gravamen. Sin embargo, puede comprobarse que muchos municipios incorporan esta prestación para el uso residencial y todo ello como consecuencia de un régimen bastante confuso en el que a una edificación por su propia naturaleza vinculada se la somete a un régimen de autorización extraordinario tratando eso sí de eludir el cumplimiento de determinadas cargas.

En este mismo sentido se plantea también Ruiz Arnáiz<sup>497</sup> que *“tanto la prestación de garantía como la prestación compensatoria se establecen para actos de construcción en suelo no urbanizable no vinculados a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, por lo que las mismas están excluidas de las viviendas vinculadas, precisamente, con dichas explotaciones. Aunque dada la parquedad con que está regulada la categoría de Hábitat Diseminado cabe preguntarse si están sujetas a estos requerimientos las viviendas que, incluidas en su ámbito, puedan no estar directamente ligadas a la explotación [...]”*. En principio entiende que tanto la garantía como el canon

---

<sup>497</sup> Régimen Urbanístico del Suelo Rústico. En especial, la construcción de viviendas. La Ley. Madrid. 2006. Página 149.

no deben exigirse a este tipo de viviendas, sino que están fundamentalmente concebidas para las actuaciones de interés público o social para las que se exige la aprobación del correspondiente Plan Especial o Proyecto de Actuación.

Se echa en falta además la inscripción registral en ambos casos de la temporalidad que indudablemente dotaría de mayor garantía y seguridad jurídica las transacciones en suelo no urbanizable porque no teniendo esta vinculación carácter registral, *“en caso de enajenación el nuevo adquirente no estaría obligado a cumplir esta vinculación”*<sup>498</sup>.

Por lo que al contenido del Proyecto de Actuación se refiere, el artículo 43 no se adecua en ningún caso a la actividad propuesta en muchos de sus apartados, el apartado 5.C.a) se refiere a la justificación de la utilidad pública e interés social, a la viabilidad económica y al plazo de duración de la cualificación urbanística, no aplicable como hemos visto al uso residencial, obvia procedencia o necesidad de implantación en suelo no urbanizable, no inducción a la formación de nuevos asentamientos...

Respecto a la no inducción a la formación de nuevos asentamientos y aunque estudiaremos más adelante esta previsión, hay que partir de la excepcionalidad que el uso residencial supone en suelo no urbanizable, derivado de un exhaustivo análisis de vinculación y sometido a un procedimiento extraordinario que hemos considerado impropio para este tipo de uso, de lo que debe derivarse asimismo la innecesaria previsión del concepto de núcleo de población o el riesgo de formación de nuevos asentamientos pues la vivienda en suelo no urbanizable no existiría salvo en grandes extensiones y reiteramos, tras un riguroso análisis de necesidad. El régimen jurídico del suelo no urbanizable en Comunidades como Andalucía no permite fácilmente *a priori* la conformación de núcleos de población. Cabe plantearse pues, la necesidad de la introducción de este concepto en la actual legislación urbanística. El concepto de “núcleo de población”, de carácter marcadamente preventivo, ha sido reiterado por el

---

<sup>498</sup> Gutierrez Colomina, Venancio. Manual Práctico de Derecho Urbanístico de Andalucía. Editorial Cemci. Granada. Año 2009. Página 176: *“Esta vinculación no tiene carácter registral, con lo cual en caso de enajenación el nuevo adquirente no estaría obligado a cumplir esta vinculación. Por otra parte el alcance de esta vinculación no queda claro. ¿Bastaría que la tipología de la edificación respondiera a dichos destinos? ¿El promotor de la edificación tiene que estar dedicado a los destinos exigidos de manera exclusiva? ¿Tiene que tener un determinado volumen de explotación? ¿Bastaría como prueba formar parte de alguna cooperativa agrícola? Hay un sinnúmero de cuestiones que plantea esta nueva regulación que deberán aclararse reglamentariamente como ha hecho la CA de Castilla La Mancha. Mientras tanto los Ayuntamientos tendrán que interpretar prudentemente el contenido de este supuesto. Para ello sería conveniente que lo regularan en el PGOU”*.

legislador de forma incluso tautológica al exigirlo conjuntamente con el requisito del aislamiento de la vivienda, todo ello en aras a evitar la proliferación de edificaciones que una deficiente aplicación de la disciplina urbanística no ha conseguido. De este conocido incumplimiento de la normativa urbanística en suelo no urbanizable da buena cuenta Sánchez Goyanes<sup>499</sup> que reconoce *“que ha sido frecuente la actividad ilícita relacionada con el suelo rural, hasta el punto de que se ha acogido su protección en el Código Penal vigente, aprobado por Ley Orgánica 5/1995, de 23 de noviembre de 1995, en el que se han introducido como conductas delictivas los delitos contra la Ordenación del Territorio en los artículos 319 y 320”*.

No podemos dejar de mencionar que las declaraciones de utilidad pública e interés social están sujetas a un procedimiento bifásico de aprobación, que considera la participación autonómica con todo lo que ello supone, no sólo desde el punto de vista de la autonomía local, sino por la dilación del procedimiento que debiera evitar la intervención autonómica y el sometimiento a simple licencia municipal. Según Gutiérrez Colomina<sup>500</sup> la regulación prevista para los Proyectos de Actuación ha supuesto el fin del procedimiento bifásico (intervención municipal y autonómica) que ha sido habitual en la legislación precedente de los Textos Refundidos de 1976 y 1992, cuestión que no compartimos dado que se exige informe preceptivo del órgano autonómico que aunque no vinculante, puede derivar en procedimiento judicial mediante el que se pretende el control del acto que se aparta de las directrices fijadas en el informe autonómico. Esta labor de tutela de las Entidades Locales que tienen encomendadas las Comunidades Autónomas ha resultado extraordinariamente precisa en el pasado, pero llegados a este grado de madurez democrática, puede resultar quizás controvertida por innecesaria.

En definitiva, hemos de poner de manifiesto que la declaración de utilidad pública e interés social no debiera aplicarse a la vivienda vinculada como no se aplica a ninguna otra construcción vinculada en suelo no urbanizable.

El establecimiento con carácter preventivo de iniciativas que entorpecen el libre ejercicio de actividades vinculadas al medio rural, debe ser desterrado, contribuyendo así a la eficacia y eficiencia que se predicen de todo procedimiento administrativo. Esta

---

<sup>499</sup> Comentario sistemático del Texto Refundido 2/2008. La Ley, edición 2009. Página 541.

<sup>500</sup> Obra citada página. Página 426.

especial cautela que invade el procedimiento administrativo para la instalación de actividades en suelo no urbanizable de conceptos jurídicos indeterminados que han de ser supervisados por parte de los órganos autonómicos está motivada más que en una estudiada necesidad, en los excesos cometidos en el pasado y cuyos ecos resuenan aún en nuestra actividad urbanística en suelo no urbanizable, pero esta conclusión no significa que en la actualidad pueda estar justificada. El debate sobre si las Administraciones Locales están suficientemente preparadas para afrontar esta tarea, sobre si los Ayuntamientos han alcanzado ya su mayoría de edad, se posterga a un momento posterior, en el que habrá que plantear soluciones útiles y realistas para afrontar el ejercicio de las competencias encomendadas. Ahora bien, la deficiente aplicación de la normativa urbanística en suelo no urbanizable no debiera suponer el establecimiento de trabas que impidan la libre iniciativa económica *per se*.

Conceptos como el de “no inducción a la formación de nuevos asentamientos”, deben ser cuestionados en un sistema jurídico riguroso, del cual se presume su inmediata aplicación, de lo contrario, estaremos presuponiendo que la norma se incumplirá, con los consiguientes problemas para la implantación de la misma en la conciencia colectiva.

Por el contrario, la vivienda vinculada debe estar siempre sujeta a temporalidad, duración limitada al tiempo de ejercicio de la actividad para la que se acredite necesaria, transcurrido el cual, debe garantizarse la restauración de los terrenos mediante la correspondiente prestación de garantía.

Debe quedar claro que la edificación vinculada no está nunca sujeta a canon o prestación compensatoria.

Y, en cualquier caso, por último, debiera exigirse la constancia registral de la duración limitada de las edificaciones vinculadas a las declaraciones de utilidad pública e interés social y de las vinculadas a actividades de carácter agrícola, ganadero o foresta en aras a garantizar la seguridad jurídica de terceros de buena fe.

En Islas Baleares se evita la declaración de interés general, artículo 36 de la Ley 6/1997, de 8 de julio de Suelo Rústico, acudiéndose a un procedimiento específico de aprobación que supone la participación autonómica mediante informe de la Comisión

Insular con un filtro que acaba enturbiando el sistema y dilatando de nuevo innecesariamente el procedimiento de aprobación.

En el mismo sentido, el artículo 201.2.b) de la nueva Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Generalitat valenciana que establece que las construcciones vinculadas e incluso la vivienda familiar aislada *“serán autorizables por el ayuntamiento mediante el otorgamiento de las correspondientes licencias municipales, sin previa declaración de interés comunitario. En estos casos, además de los informes o las autorizaciones legalmente exigibles, deberán emitirse informes por las conselleries [...]”*.

## **2.7. EL CRITERIO DE FORMACIÓN DE NÚCLEOS DE POBLACIÓN EN LAS DECLARACIONES DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL.**

La legislación del 56 aludía ya como se ha expuesto al concepto de núcleo de población, convirtiéndolo en el protagonista de la segunda excepción que permitía superar el límite de la edificabilidad permitida.

Más tarde, ya en los años 80<sup>501</sup> se decía sobre el concepto de núcleo de población al hilo del análisis del artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística que, *“el concepto de núcleo de población debe estar determinado en algunos de los instrumentos de planeamiento: Plan General, Normas Subsidiarias de planeamiento o proyecto de delimitación de suelo urbano. En otro caso, se trataría de un concepto jurídico indeterminado que plantearía no pocos problemas de definición y aplicación. [...] A falta de determinación en los instrumentos urbanísticos de planeamiento general, otro concepto indeterminado es éste de núcleo de población que “no puede tener un valor absoluto y dependerá de las circunstancias demográficas, geográficas, económicas y urbanísticas del territorio”*.

Y respecto al artículo 36 del Reglamento de Planeamiento se aclaraba que *“El Plan deberá consignar si, dadas las características del lugar, considera núcleo de población al*

---

<sup>501</sup> Reglamentos de la Ley del suelo / por la redacción del El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados; con la colaboración de Francisco Chorot Nogales. Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1979.



*conjunto de diez viviendas aisladas pero inmediatas, o de un número superior o inferior al que sólo se ha citado a modo de ejemplo”.*

Pero apréciase en la evolución normativa que será el Texto Refundido del 92 el que definitivamente confunda las condiciones urbanísticas hasta entonces vinculadas a las edificaciones residenciales en suelo no urbanizable. Recordemos, la Ley del 56 en su artículo 69.1 b) permitía las *“Construcciones o instalaciones necesariamente vinculadas a determinados terrenos: las que desarrollaren un fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico, que exija emplazarlas en el medio rural, y la edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos, en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población”.*

Aparecen en consecuencia claramente desvinculados dos tipos de construcciones y dos condiciones urbanísticas: De un lado, las que desarrollen un fin nacional... que exija emplazarlas en el medio rural y de otro, la edificación de vivienda unifamiliar en lugares alejados de centros urbanos, en los que no exista peligro de formación de núcleo de población.

La legislación del 75 y el posterior texto refundido del 76, en su artículo 85.2 en la misma línea preceptuaban: *“Sin embargo, podrán autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 43.3 edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hubieran de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población”.* La necesidad de emplazamiento en medio rural vinculado en consecuencia a las edificaciones e instalaciones de utilidad pública y la imposibilidad de formación de un núcleo de población a la vivienda familiar. Así lo confirma Parejo Alfonso<sup>502</sup> para quien *“observando un procedimiento especial análogo al propio de la aprobación de los planes urbanísticos, es posible la autorización de los siguientes aprovechamientos: Edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural y edificios aislados destinados a*

---

<sup>502</sup> Derecho Urbanístico. Instituciones Básicas. Página 146. Ediciones Ciudad Argentina. Mendoza, 1986.

*vivienda familiar en lugares en que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población”.*

El Reglamento de Gestión Urbanística, Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, establece en su artículo 44.1.2ª: *“No se podrán realizar otras construcciones que 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, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicios de las obras públicas. Sin embargo, podrán autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto en este artículo, edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en los que no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población”.*

Y continúa en el artículo 44.2.1º.d): *“Si se trata de edificaciones o instalaciones de utilidad pública o social, justificación de estos extremos y de la necesidad de su emplazamiento en el medio rural, y de que no se forma núcleo de población”.*

Para acabar en el apartado 4º reconociendo que: *“Transcurrido dicho plazo, se adoptará la resolución definitiva por la autoridad u órgano competente de los enunciados en el número anterior. En la resolución habrá de valorarse la utilidad pública o interés social de la edificación o instalación, cuando dicha utilidad o interés no venga atribuida por aplicación de su legislación específica, así como las razones que determinen la necesidad de emplazarse en el medio rural. Si se tratase de edificios destinados a vivienda familiar, habrán de valorarse, en su caso, con arreglo a los criterios del Plan General o Normas Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento las circunstancias en base a las cuales pueda considerarse que no existe posibilidad de formación de un núcleo de población.*

A pesar de la confusión inicial de criterios aparentemente apuntada en el artículo 44.2.1ºd), que refiere por vez primera la condición de “no formar núcleo de población”, a “las edificaciones o instalaciones de utilidad pública o social”, determinación no *extra* sino incluso *contra legem* sobre cuya validez debiera debatirse, el Reglamento de Gestión Urbanística deja clara la separación de criterios en el apartado 4º del artículo 44 según el cual la posibilidad de formación de un núcleo de población se refiere a las viviendas con carácter exclusivo *“si se tratase de edificios destinados a vivienda familiar,*

*habrán de valorarse [...] las circunstancias en base a las cuales pueda considerarse que no existe posibilidad de formación de núcleo de población”.*

Esta interpretación es mantenida en los manuales prácticos editados en la época. Así para Chorot Nogales <sup>503</sup>se admite como construcciones posibles en suelo no urbanizable las “c) construcciones de utilidad pública e interés social y d) los edificios aislados destinados a vivienda familiar” y en este sentido dice “Con la limitación de seguir el mismo procedimiento del supuesto anterior”.

Revisemos ahora el texto refundido del 92<sup>504</sup>, artículo 16.3.2, que contiene: *“Podrán autorizarse por el órgano autonómico competente edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar, en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población”.*

La errónea situación de esa coma tras vivienda unifamiliar, da lugar a partir de la entrada en vigor de este texto a una nueva y parece poco acertada interpretación de las condiciones urbanísticas que unifica el criterio del riesgo de formación de núcleo de población siendo ahora aplicable a todo tipo de construcción en suelo no urbanizable.

De lo que pudo interpretarse a partir de este momento, dan también buena fe los manuales prácticos de la época<sup>505</sup>, que al referirse a las construcciones autorizables en suelo no urbanizable y en concreto a las construcciones sometidas a autorización autonómica, dicen expresamente que *“son aquellas que no suponen un riesgo de formación de núcleo de población. Están sometidas a autorización autonómica las siguientes construcciones: Edificaciones de interés social o utilidad general que hayan de*

---

<sup>503</sup>Reglamentos de la Ley del suelo / por la redacción del El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados; con la colaboración de Francisco Chorot Nogales. Madrid El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1979

<sup>504</sup> No aparece sin embargo esta precisión en el completo artículo de Fernández Torres, Juan Ramón. Refundición y Constitución: Examen el Texto Refundido. Revista de Administración Pública, nº 131. Página 119.

<sup>505</sup> Memento Práctico Francis Lefebvre 2000-2001. Actualizado a Octubre de 1999. Página 257 que se redacta ya bajo la Ley estatal 6/98 que no precisa nada al respecto de esta interpretación y bajo la autonómica andaluza 1/1997 que traspone el Texto Refundido del 92. Madrid. Ediciones Francis Lefebvre SA.

-Memento Practico Francis Lefebvre 2002-2003. Actualizado a Mayo de 2001. Páginas 298. Madrid. Ediciones Francis Lefebvre SA

*ubicarse en el medio rural [...]” y edificaciones destinadas a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de núcleo de población”.*

Resulta curiosa esta duplicidad respecto al peligro de formación de núcleo de población pues ya se había insistido en la descripción general de construcciones sometidas a autorización autonómica en este aspecto o tal vez, exista un error de interpretación.

Argullol Murgadas<sup>506</sup> se preocupa del análisis de la condición relativa a la formación del núcleo de población y correctamente la aborda en el estudio de la construcción de viviendas familiares, *“en la medida en que es el supuesto en el que se plantea en mayor grado la posibilidad de formación de núcleo de población”*. En este sentido nos recuerda que *“la condición de no formación de un núcleo de población rige también para los casos de construcciones e instalaciones de utilidad pública e interés social, porque así lo dispone expresamente el artículo 44.2.1d) del Reglamento de Gestión Urbanística, a pesar de que, en ocasiones, se ha negado la extensión de esta exigencia al supuesto mencionado”*, y cita la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1987<sup>507</sup>.

Siguiendo la interpretación que aquí se sostiene, este requisito no podría ser aplicado en el año 1987 porque la legislación en vigor era la del 76 que no exigía este requisito para los supuestos de utilidad pública como tampoco lo hacía el propio Reglamento de Gestión Urbanística. De hecho, tras la lectura de la sentencia se puede constatar la referencia al artículo 85 y en concreto: *“El fundamento de la apelación, interpuesto por el Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, no es otro que el de estimar que la sentencia recurrida no debió anular la Resolución de la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 4 de marzo de 1985 ni reconocer el derecho que asistía al entonces recurrente -y ahora apelado- a que le sea concedida la autorización para instalar una industria de envasado de agua potable en suelo no urbanizable, por cuanto ni en el expediente administrativo ni en el proceso contencioso han quedado acreditadas las dos condiciones a que se refiere el art. 85.1.2.ª de la Ley del Suelo, esto es, que la edificación*

---

<sup>506</sup> Régimen Jurídico del Suelo No Urbanizable. Derecho Urbanístico Local. Civitas, Madrid, 1992. Página 279. En el epígrafe denominado “El riesgo de formación de un núcleo de población como límite para autorizar viviendas”

<sup>507</sup> RJ 1987/8269.

de que se trate sea de utilidad pública o interés social, y que necesariamente haya de emplazarse en medio rural”.

Carceller Fernández<sup>508</sup> arrastra aún la interpretación de la legislación anterior del 76 y a pesar de haber revisado su obra tras el texto refundido del 92, únicamente menciona el requisito de la necesidad de aislamiento de las edificaciones en el caso de las viviendas, que habrán además de estar *“integradas en el medio en que se sitúen, desprovistas de las particularidades de las zonas urbanas y destinadas a uso residencial de carácter familiar, no por ejemplo de tipo turístico u hotelero”*.

Jornado Fraga<sup>509</sup> considera “discutible” incluso, la tradición de la legislación estatal de supeditar las construcciones de vivienda en suelo no urbanizable al “riesgo de creación de núcleos de población”[...] y menciona como pionera en la regulación de este fenómeno la Ley 5/1992, de 5 de junio, de suelo no urbanizable de Valencia, respecto al régimen de parcelación y de construcción de viviendas aisladas en el medio rural. *“La Ley parte de una idea fundamental: la construcción de viviendas familiares en el medio rural y la parcelación urbanística desnaturalizadora de éste son dos fenómenos distintos. Para la Ley, el planeamiento, con su valor jurídico de norma, es el instrumento adecuado para realizar la pertinente estimación técnica y para deducir de ella cuáles son las áreas susceptibles de albergar este uso de la vivienda aislada y cuáles deben ser las específicas condiciones con que ha de producirse, en cada lugar, según sus características”*<sup>510</sup>.

También González-Varas Ibáñez<sup>511</sup>, confirma que la autorización del artículo 44 del Reglamento de Gestión sólo tiene por objeto comprobar la utilidad pública o interés social de las edificaciones o instalaciones (*“o la no formación de núcleo de población en el caso de edificios aislados destinados a viviendas unifamiliares”*).

---

<sup>509</sup> La reclasificación del suelo no urbanizable. Navarra. Thomson-Aranzadi. 2009. Página 248.

<sup>510</sup> Carceller Fernández arrastra aún la interpretación de la legislación anterior del 76 y a pesar de haber revisado su obra tras el texto refundido del 92, únicamente menciona el requisito de la necesidad de aislamiento de las edificaciones en el caso de las viviendas, que habrán además de estar *“integradas en el medio en que se sitúen, desprovistas de las particularidades de las zonas urbanas y destinadas a uso residencial de carácter familiar, no por ejemplo de tipo turístico u hotelero”*. Instituciones de Derecho Urbanístico. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 1992. Página 346.

<sup>511</sup> Retos del nuevo Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (y de la legislación urbanística autonómica en general). Revista de urbanismo y edificación. Nº. 9, 2004. Página. 69.

Esta contradicción late también en la jurisprudencia más reciente, así STSJ Andalucía de 23 de septiembre de 2013<sup>512</sup> incide ante un proyecto de actuación de una nave para exposición, reparación y venta de maquinaria que:

*“y no ya por la posibilidad de inducir a la formación de un núcleo de población, lo que no cabe deducirse de la implantación de una nave de las características de la que se pretende”.*

Con carácter previo, ya la STS de 9 de junio de 1987<sup>513</sup> aludió expresamente a esta cuestión, destacando que *“de los términos del artículo 85, 2.ª de la Ley de Suelo, resulta que el dato de la posibilidad de formación de un núcleo de población hay que referirlo a la vivienda familiar aludida en dicho artículo, criterio que se confirma si se tiene presente el contenido de los dos últimos párrafos del indicado artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística; 4.º) no puede decirse que la planta de aglomerado de que se trata esté próxima a un núcleo de población agrupada”.*

Encontramos no obstante otra jurisprudencia que parece contradecir la tesis sostenida. Así la STS de 24 de enero de 2000<sup>514</sup> según la cual no procede la construcción de una residencia benéfica para la reinserción social por *“el incumplimiento de las exigencias prediales de parcela mínima y la formación de núcleo de población que -en contra de lo que se dice- ha resultado probada en el expediente y en la prueba practicada en la instancia por el número de edificaciones, su superficie, la distancia entre ellas y su proximidad a una urbanización ya existente”.*

A nivel estatal, que no autonómico como ahora analizaremos, el concepto de núcleo de población no aparece en posteriores legislaciones de suelo. Así no se encuentra recogido en la Ley 6/1998, ni en la Ley 8/2007 ni en el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, Real Decreto Legislativo 2/2008, aunque algunos autores consideran que la necesidad del carácter aislado y el requisito de no formación de nuevos asentamientos se desprende de la prohibición de parcelaciones urbanísticas *“de ahí que asimismo deba ponderarse si concurre aquel presupuesto a la hora de otorgarse la autorización”*<sup>515</sup>.

---

<sup>512</sup> RJ 9909/2013

<sup>513</sup> RJ 1987/6107

<sup>514</sup> RJ 2000/573

<sup>515</sup> González Pérez, Jesús. Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio). Página 129. Editorial Thomson. Navarra, 2008. Página 394.- Sin

Un análisis más profundo del significado y naturaleza jurídica del concepto jurídico indeterminado núcleo de población cuya existencia ya se cuestiona, se realizará en el capítulo relativo a parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, donde podría ser aplicado. La existencia de núcleos de población ilegalmente constituidos no debiera llegar a suponer un obstáculo para la construcción de utilidad pública o interés social que legalmente se solicita, más aún si cabe, dado el carácter temporal vinculado generalmente a la amortización de la inversión que estas edificaciones tienen en muchas de nuestras legislaciones autonómicas.

La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, entre otras, establece como condición genérica para la construcción en suelo no urbanizable en su artículo 56.6.a):

*“Asegurar, como mínimo, la preservación de la naturaleza de esta clase de suelo y la no inducción a la formación de nuevos asentamientos, ni siquiera en la categoría del Hábitat Rural Diseminado”.*

En el régimen jurídico de suelo no urbanizable andaluz<sup>516</sup>, para la declaración de utilidad pública o interés social que se produce mediante la aprobación del preceptivo Proyecto de Actuación, rige por tanto la condición de no inducción a nuevos asentamientos, similar en su contenido al “núcleo de población” y en este sentido dice Gutiérrez Colomina<sup>517</sup> *que la exigencia de no inducir a un nuevo asentamiento que en el régimen vigente anterior estaba referido exclusivamente a la autorización para viviendas familiares aisladas, se amplía ahora para estas actuaciones de interés público. Cuestión que parece ser discutible de conformidad con lo expuesto.*

La legislación extremeña va más allá, intentando definir este concepto en su artículo 18, relativo a la asignación de uso en edificaciones previstas en suelo no

---

embargo, este mismo autor en obra anterior (Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo. Editorial Civitas. Madrid, 1991) cuando se ocupa de las declaraciones de utilidad pública e interés social menciona sólo dos requisitos, que se trate de una edificación de utilidad pública y que deba emplazarse en suelo no urbanizable y se refiere sin embargo expresamente al carácter aislado de las edificaciones cuando se ocupa de la vivienda: “La imposibilidad de formarse núcleos de población como requisito para la autorización de edificios destinados a viviendas familiares”. Páginas 134-143.

<sup>516</sup> Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

-En el mismo sentido el artículo 62.2 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio Canarias y de Espacios Naturales de Canarias o el 28.4ª) de la legislación vasca, Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

<sup>517</sup> Urbanismo y Territorio en Andalucía. Thomson-Reuters. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra) 2012. Página 426.

urbanizable y dice que existe *riesgo de formación de nuevo núcleo de población desde que surge una estructura de la propiedad del suelo, parcelaria o de otro tipo, consistente en más de tres unidades rústicas aptas para la edificación que puedan dar lugar a una demanda potencial de servicios o infraestructuras colectivas innecesarias para la actividad de explotación rústica o de carácter específicamente urbano.*

*A dichos efectos se considerará que inducen a la formación de nuevos asentamientos los actos de realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones cuya realización, teniendo en cuenta, en su caso, la edificación ya existente en la o las unidades rústicas colindantes, daría lugar a la existencia de más de tres edificaciones con destino residencial o a la demanda potencial de los servicios o infraestructuras colectivas innecesarias para la actividad de explotación rústica o de carácter específicamente urbano”.*

Entre las normativas autonómicas que no mencionan, desde nuestro punto de vista acertadamente, el concepto objeto de estudio se encuentran las de Galicia<sup>518</sup> y Cataluña<sup>519</sup>.

En otras, el concepto se vincula única y exclusivamente a la vivienda, como en el Principado de Asturias<sup>520</sup>, Navarra<sup>521</sup> y La Rioja<sup>522</sup>.

En la legislación valenciana<sup>523</sup> resulta además de aplicación a los alojamientos turísticos.

Entre los autores que defienden la permanencia de este concepto se encuentra Mellado Ruiz<sup>524</sup> que lo considera un mecanismo de control de las actuaciones de interés

---

<sup>518</sup> Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

<sup>519</sup> Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.

<sup>520</sup> Artículo 124 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

<sup>521</sup> Artículo 116 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

<sup>522</sup> Artículo 52 Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

<sup>523</sup> Artículo 197.f)1º de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

<sup>524</sup> El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma. Editorial Reus SA. Madrid, 2008. Capítulo “La reordenación del territorio del urbanismo desagregado”.



público en suelo no urbanizable en su capítulo “La reordenación del territorio del urbanismo desagregado”.

## **2.8 ALGUNAS CONSIDERACIONES EN LA TRAMITACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL.**

### **2.8.1. Los informes sectoriales en concurrencia con la declaración de utilidad pública e interés social.**

El suelo no urbanizable suele estar afectado por legislación sectorial de origen diverso: carreteras, costas, patrimonio histórico, medio ambiente, agricultura, montes, minería, aguas, electricidad...<sup>525</sup> En consecuencia, cualquier instalación que allí se pretenda no dependerá únicamente del cumplimiento de la normativa urbanística o de la ordenación del territorio sino que habrá que dar cumplimiento también al necesario pronunciamiento de las Administraciones Públicas implicadas con competencia en los sectores afectados por la misma.

Con carácter general se regula esta participación de otras Administraciones Públicas en la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en el artículo 11.7 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, debiendo asegurarse en todo caso la participación de las Administraciones Públicas con competencias en la materia.

Sin embargo la cuestión dista de ser sencilla. Para Fernández de Gatta<sup>526</sup> *“Muchos de los problemas planteados, al menos dentro de cada Administración (en particular, Estado y CC.AA., individualmente), se generan debido a la dispersión organizativa y competencias de las materias relativas a la ordenación del territorio, el urbanismo y la protección ambiental, por un lado, y a la asunción de competencias sectoriales con incidencia territorial por otros órganos distintos. Además, en algunos casos, no hay buenas relaciones de coordinación-colaboración entre ellos. Por último, se ha de tener en cuenta la poca «impregnación territorial» (de carácter horizontal) que existe por lo general, en dichos órganos sectoriales”.*

---

<sup>525</sup> Para un completo desglose de la legislación sectorial Véase Pizarro Asenjo. Apuntes de Derecho Urbanístico. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. 2004.

<sup>526</sup> Los problemas de coordinación de las actividades sectoriales sobre el territorio, con especial referencia a Castilla y León. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 194. Año 1995. Página 130 y ss.

Un problema de índole práctico planteado en algunas legislaciones autonómicas, es la falta de previsión normativa en torno a los diferentes intereses sectoriales de los que participan inexorablemente las declaraciones de utilidad pública e interés social. La problemática de la legislación sectorial y su incidencia en la ordenación del territorio ha sido una constante que se ha resuelto en el supuesto de instrumentos de planeamiento general y en los restantes instrumentos de planeamiento pero que queda aún por resolver en las declaraciones de utilidad pública e interés social. Manifestaba ya su preocupación en torno a la legislación del 75 Carceller Fernández<sup>527</sup> para quien *“lo deseable es que, a través de la ordenación del territorio, y en un segundo escalón, de la planificación urbanística, se tenga en cuenta toda la legislación sectorial que incide sobre aquélla; pero este ideal es difícil de alcanzar cuando el Urbanismo se configura como un sector de la Administración, porque entonces surge un problema de competencias con todas sus consecuencias. Aunque la Ley del suelo de 1975 ha venido a proclamar la superación de la planificación sectorial mediante la ordenación integral del territorio (Martín Blanco), este objetivo nosotros dudamos que llegue a alcanzarse”*.

Esta deseable ordenación integral de la legislación sectorial no se ha producido en todos los casos en el régimen jurídico autonómico de las declaraciones de utilidad pública e interés social, con los graves efectos que ello pudiera conllevar.

La configuración del régimen jurídico del suelo no urbanizable en Andalucía puede producir la declaración de utilidad pública o interés social mediante la aprobación por el municipio de un Proyecto de Actuación con la sola intervención de la Consejería competente en materia de urbanismo, dado que es la única previsión que contempla la Ley de Ordenación Urbanística al respecto. Muchos otros intereses sectoriales quedan fuera de esta declaración de utilidad y sólo serán estudiados con carácter previo a la concesión de la licencia<sup>528</sup>.

El Proyecto de Actuación o declaración de utilidad pública o interés social que algunos han calificado como instrumento de ordenación urbanística<sup>529</sup> debiera ser objeto de un amplio y exhaustivo análisis por todas las Administraciones Públicas con

---

527 Instituciones de Derecho Urbanístico. Página 360. Editorial Montecorvo. Madrid, 1977.

528 Artículo 172.2 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía: “Junto a la solicitud se aportarán las autorizaciones o informes que la legislación aplicable exija con carácter previo a la licencia. Asimismo, cuando el acto suponga la ocupación o utilización del dominio público, se aportará la autorización o concesión de la Administración titular de éste”.

529 Véase epígrafe sobre la naturaleza jurídica de esta figura.

intereses sectoriales sobre la materia. El legalmente previsto informe preceptivo de la Consejería competente<sup>530</sup> en materia de urbanismo resultaría quizás, el menos relevante, incluso innecesario, dado que las condiciones urbanísticas son ya debidamente analizadas en los informes técnico y jurídico emitidos por la Administración Local.

Se plantea en consecuencia la necesidad de participación del resto de Administraciones que pudieran comprometer con sus preceptivos informes sectoriales emitidos *a posteriori* la eficacia del acuerdo de aprobación del Proyecto de Actuación.

Una actividad sujeta a declaración de utilidad pública e interés social puede incumplir la legislación medioambiental, la normativa sobre Vías Pecuarias, la legislación de carreteras o las condiciones de sanidad y zootécnicas de distancia que sobre los núcleos zoológicos regula la normativa sectorial. Dado que las Administraciones Públicas con competencia en estas materias no se pronuncian sobre la misma hasta la concesión de la licencia, pudiéramos encontrarnos con un acto administrativo absolutamente ineficaz. Esta circunstancia puede tener una enorme repercusión en orden a agilizar los procedimientos administrativos que impulsen y consoliden nuestro tejido económico. El obstáculo que supondría un informe sectorial desfavorable después de meses de tramitación de una declaración de utilidad pública o interés social, es difícilmente salvable en su actual configuración. Una ordenación sectorial correctamente integrada en el seno del procedimiento de declaración, además de una agilización en el procedimiento de instalación de una actividad, proporcionaría al promotor de la actividad una mayor seguridad jurídica en su actuación. Al respecto debiera proponerse que órganos de coordinación implantados en las Administraciones Públicas asumieran estas competencias<sup>531</sup>.

Este tipo de situaciones pudieran fácilmente evitarse con la única previsión legislativa de sometimiento previo de la declaración de utilidad pública e interés social al análisis de las Administraciones Públicas con competencia en la materia. Este trámite de

---

530 Artículo 43.1d) de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía : "Informe de la Consejería competente en materia de urbanismo, que deberá ser emitido en plazo no superior a treinta días".

531 En el caso de Andalucía, de conformidad con el Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, este órgano sería la Comisión Provincial de Coordinación Urbanística. El artículo 14 señala que son: "órganos colegiados de ámbito provincial, con funciones de coordinación [...] adscritos a las Delegaciones Territoriales de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente".

consulta podría ser asumido directamente por el propio municipio o, en su caso, por el órgano autonómico con competencia urbanística, que en un mismo acto de impulso debiera requerir informes a todas las Administraciones con intereses sectoriales afectados, siendo además generoso el criterio de interpretación en este sentido, pues una instalación en suelo no urbanizable pudiera afectar en principio, a Medio Ambiente, Turismo, Fomento, o incluso a Cultura, en previsión de hallazgos de restos arqueológicos y para el concreto análisis de la ubicación que se pretende.

Esta previsión sí ha sido debidamente considerada en otras legislaciones urbanísticas autonómicas. Así en Cataluña<sup>532</sup>, en coherencia con las altas implicaciones medioambientales y la posible afección a la más variada legislación sectorial se contempla que para la autorización de instalaciones en su ámbito debe necesitarse pronunciamiento de todas las Administraciones implicadas a través de los preceptivos informes sectoriales. La legislación catalana realiza un tratamiento innovador de la materia por diversos motivos. No sólo porque se recoge este amplio catálogo de informes sectoriales tendentes a garantizar al máximo la preservación del suelo no urbanizable sino que además parte de una premisa ideológica que trasluce el régimen jurídico posterior: el suelo no urbanizable tiene un destino agrícola, ganadero, forestal y por ello, cualquier actuación de rehabilitación que pueda quebrar este uso primario, debe ser rechazada, y de ahí la necesidad de intervención de las Administraciones Públicas en la materia.

También en la legislación cántabra de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo<sup>533</sup> existe específica referencia a la legislación sectorial: “Las

---

532 Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Artículo 48: “a) Una justificación específica de la finalidad del proyecto y de la compatibilidad de la actuación con el planeamiento urbanístico y sectorial. b) Un estudio de impacto paisajístico. c) Un estudio arqueológico y un informe del Departamento competente en materia de cultura, si la actuación afecta restos arqueológicos de interés declarado. d) Un informe del Departamento competente en materia de agricultura si no es comprendido en un plan sectorial agrario. e) Un informe de la administración hidráulica, si la actuación afecta acuíferos clasificados, zonas vulnerables o zonas sensibles declaradas de conformidad con la legislación vigente. f) Un informe del Instituto Geológico de Cataluña, si la actuación afecta yacimientos paleontológicos o puntos geológicos de interés. g) Los otros informes que exija la legislación sectorial”.

533 Artículo 115 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria: “La autorización para las construcciones, instalaciones y usos permitidos en el artículo 112 de esta Ley en el suelo rústico de especial protección corresponderá a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CROTU), sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto en la legislación sectorial aplicable y de lo establecido en el apartado 4 del presente artículo. 2”.

*autorizaciones que, preceptivamente, hayan de obtenerse según la legislación sectorial”.*

En la misma línea el artículo 206.4 de la reciente Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje valenciana<sup>534</sup> alude a: *“Informes de los distintos departamentos y órganos competentes de las administraciones estatal, local y autonómica que pudieran verse afectados en sus respectivas competencias, así como de los ayuntamientos colindantes. Se solicitará asimismo informe del ayuntamiento sobre cuyo término municipal se solicite implantar la actuación. Estos informes podrán versar sobre el contenido de su planeamiento u otras consideraciones de oportunidad. La falta de emisión en el plazo de un mes de los informes no interrumpirá la tramitación, todo ello sin perjuicio de lo que se derive de la legislación sectorial”*<sup>535</sup>.

De otro lado se valora la previsión de legislaciones de Suelo como la aragonesa<sup>536</sup>, que recoge en su artículo 34.2 que no deben someterse a procedimiento de autorización especial las construcciones que a su vez deban someterse a Evaluación de Impacto Ambiental o de autorización ambiental previéndose un procedimiento autonómico de coordinación. Esta coordinación tan deseable y a veces escasa en el seno de la Administración Pública no puede sino ser aplaudida porque permite una más ágil tramitación del expediente administrativo, fundamental para el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia que deben presidir el funcionamiento de las Administraciones Públicas. Dicho lo cual, habría que objetar que sea el órgano ambiental el que controle el procedimiento, debiendo ser a nuestro juicio el órgano urbanístico el que debiera ocuparse de recabar los distintos informes sectoriales como antes se ha sugerido.

En el estudio de los requisitos administrativos la legislación del Suelo y Ordenación

---

534 Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana.

<sup>535</sup> O en el mismo sentido en su artículo 203.3: *“La autorización de usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable mediante su declaración de interés comunitario requerirá la elaboración de un estudio de integración paisajística, cuyo contenido se adaptará al tipo de actuación propuesta y al paisaje donde se ubica. Si, de acuerdo con la legislación ambiental fuera necesaria la evaluación de impacto ambiental del proyecto, el estudio de alcance previsto en esta legislación sectorial se emitirá con carácter previo a la declaración de interés comunitario, y la declaración o estimación de impacto ambiental se emitirá con carácter previo a la autorización ambiental integrada o a la licencia ambiental de la actividad”.*

536 Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de Aragón.

Territorial de Extremadura<sup>537</sup> solicita: *“a) La acreditación del otorgamiento, previo a la concesión de la calificación y el otorgamiento de la licencia, de cualesquiera concesiones o autorizaciones administrativas, u otras que fueran necesarias conforme a la legislación administrativa aplicable”*.

Asimismo, también eficaz en orden a garantizar la remoción de trabas para la instalación de actividades a la que antes nos referíamos, Extremadura ha previsto un mecanismo importante a los efectos de agilizar el procedimiento administrativo, más aún dentro del nuevo régimen impulsado por las Directivas europeas que inciden en esta necesidad, según el cual el procedimiento para la calificación debe integrar la evaluación del impacto ambiental que sea preceptiva, evitando así duplicidad de expedientes, de periodos de información pública y de informes sectoriales requeridos para la obtención de ambas autorizaciones que quedan así integradas en un único procedimiento.

Y en el mismo sentido, en aras de una mayor agilidad procedimental, lo dispuesto en la legislación de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha<sup>538</sup>, artículo 63, para la que: *“A los efectos de este apartado, bastará para el otorgamiento de la calificación urbanística la presentación de la copia de solicitud de las concesiones, permisos o autorizaciones señalados en el párrafo anterior, así como de la evaluación de impacto ambiental o autorización ambiental integrada, en cuyo caso la eficacia de la calificación urbanística quedará condicionada a la obtención de los correspondientes informes o resoluciones favorables, lo que será comprobado al otorgamiento de la licencia municipal<sup>539</sup>”*, sin dejar de contemplar en su artículo 64.1 que *“En todos los casos se requerirán los informes sectoriales legalmente preceptivos, de acuerdo con lo previsto en el apartado a) número 1.2º del artículo 63”*.

Por último, la legislación de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales canaria<sup>540</sup> en su artículo 62 quater se va a referir al procedimiento de autorización de los Proyectos de Actuación Territorial de gran trascendencia aludiendo en primera instancia

---

537 Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

538 Decreto legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

539 Redactado por el número 3 del artículo 19 de Ley [CANARIAS] 14/2014, 26 diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales («B.O.I.C.» 5 enero 2015). Vigencia: 25 enero 2015.

540 Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

a un aspecto que ya hemos señalado como fundamental, la necesaria integración del Estudio de Impacto Ambiental al que añade otros matices de interés: *“en el que se analicen las distintas alternativas de ordenación, y las previsibles repercusiones socioeconómicas, territoriales y ambientales, directas e indirectas, incluida la alternativa cero”*.

En virtud de todo lo expuesto, la solicitud de informes sectoriales evitaría afecciones que pudieran comprometer la eficacia del acuerdo de declaración de utilidad pública e interés social así como la dilación indebida de los procesos de implantación de actividades económicas en suelo no urbanizable.

En este sentido, resulta de utilidad la STSJ Andalucía de 23 de septiembre de 2013<sup>541</sup> en la que finalmente se considera innecesaria la tramitación de Proyecto de Actuación en virtud de legislación sectorial. Así *“El procedimiento de regularización no adolece de defecto alguno. La exigencia de declaración de utilidad pública o interés social para la instalación de la actividad implicaría exigir un requisito no contenido en el RD 324/2000, de 3 de marzo, que tiene vocación de regulación integral de la actividad porcina”*. La sentencia aclara pues que teniendo en consideración la regulación contenida en la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto 324/2000 de 3 de marzo de Normas Básicas de Ordenación de Explotaciones Porcinas, que dispone: *“Todas las explotaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la presente norma, que no se encuentren inscritas en el Registro y aquéllas otras inscritas, que hayan aumentado su capacidad o modificado su clasificación por su orientación productiva, podrán solicitar al órgano competente de la Comunidad Autónoma la inscripción o la regularización de su situación en el Registro de explotaciones porcinas, en el plazo en que la Comunidad Autónoma determine y no superior a dieciocho meses. Para dicha regularización o inscripción se aplicará lo señalado en el presente Real Decreto, incluido lo dispuesto en el artículo 5.dos, con la excepción de las limitaciones correspondientes a la capacidad productiva existente a la entrada en vigor del propio Real Decreto, a la ubicación de las explotaciones y a la prohibición de entrada de vehículos para el abastecimiento de pienso, carga y descarga de animales y la retirada de estiércoles líquidos y semilíquidos. En las entidades locales de menos de 1.000 habitantes, donde se hayan constituido áreas de producción porcina y para las*

explotaciones con una capacidad inferior a 33 UGM, incluidas en las mismas, podrá considerarse como excepción adicional, a las señaladas anteriormente en este apartado, la alternativa de instalación de vados sanitarios o sistemas de presión de uso común para el lavado y desinfección de vehículos. Asimismo, y en función de las circunstancias de instalación de estas explotaciones en estas zonas, podrán utilizarse sistemas alternativos para que las granjas se encuentren protegidas del exterior, impidiendo la entrada de personas y animales no controlados. Transcurrido este plazo, las explotaciones que cumplan las condiciones anteriores serán inscritas en el Registro de explotaciones porcinas con carácter definitivo."

Quedaba acreditado en el proceso, mediante la declaración de testigos de la zona, que la actividad se venía ejercitando en el mismo lugar desde hace más de veinte años. El procedimiento de regularización no adolecía de defecto alguno. En consecuencia, la exigencia de declaración de utilidad pública o interés social para la instalación de la actividad implicaría exigir un requisito no contenido en el RD 324/2000, de 3 de marzo, que tiene vocación de regulación integral de la actividad porcina. En este sentido, la Exposición de Motivos del texto legal citado manifiesta que *"La profunda evolución del sector, le ha dotado a la vez de un enorme dinamismo, que ha dejado estrecho y obsoleto el marco legislativo hasta ahora existente, haciendo necesario, en consecuencia, adaptarlo y ponerlo a la altura de las necesidades actuales"*, añadiendo en posterior párrafo: *"Todo ello nos lleva a la necesidad de encauzar el crecimiento futuro de este sector, configurando un nuevo marco normativo en materia de ordenación, que persiga, como fines últimos, el crecimiento armónico del mismo, potenciar una más racional localización en el territorio de sus instalaciones, proteger el medio ambiente y disminuir al máximo la difusión de enfermedades. Además, todas estas vertientes de la producción porcina, cada vez más amplias y complejas, exigen unificarlas en un mismo texto, ampliando y perfeccionando las disposiciones vigentes, en una nueva normativa que asegure una visión integral de este sector"*. Aclara la sentencia que *"El propio tenor del precepto citado parte de situaciones clandestinas, al referirse a "explotaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la presente norma, que no se encuentren inscritas", promoviendo la legalización de las mismas, no resultando por tanto exigible ningún otro requisito ni condición que los determinados en la legislación transitoria que resulta de aplicación. El contenido de los artículos 42 y 43*



*de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía , reguladores de la actuaciones de interés público en suelo no urbanizable, no prevé su aplicación a edificaciones existentes, que es lo pretendido por la apelante, de forma y manera que las instalaciones en las que se ejerce la actividad ganadera que nos ocupa, ya existentes, como ha sido dicho, en la hipótesis de resultar disconformes con el planeamiento, en situación de fuera de ordenación, conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera LOUA, no afectando la situación urbanística de las edificaciones ya existentes a la regularización de la actividad ganadera de porcino que es objeto del acto administrativo recurrido".*

### **2.8.2. La renovación de las declaraciones de utilidad pública e interés social**

Una problemática generalizada en las legislaciones autonómicas que han asumido la temporalidad de las declaraciones de utilidad pública e interés social es la de la temporalidad.

De incierta resolución se plantea la problemática de la renovación para aquellas Comunidades Autónomas que, como la andaluza, han vinculado el uso constructivo impropio del suelo no urbanizable a una temporalidad.

En estos supuestos la falta de previsión de la mayor parte de la normativa urbanística comparada al respecto, no permite conocer cómo se produce este tránsito de la llamada “renovación” o “prórroga” de las declaraciones de utilidad pública e interés social, que continuarán legitimando el uso del suelo no urbanizable.

Las dudas se ciñen en concreto sobre qué documentación sería necesaria para tramitar esta renovación, qué procedimiento habría de seguirse para la nueva autorización y, dando por supuesto el mantenimiento de la garantía prestada en orden a la restitución, qué sucedería respecto a la prestación compensatoria, es decir, si debe o no devengarse una nueva prestación compensatoria, un nuevo canon.

Sin perjuicio de un posterior desarrollo reglamentario, el legislador ni siquiera se detuvo en plantear este supuesto que choca frontalmente con la tradicional idea de patrimonialización, que sólo en contadas ocasiones y ante incumplimientos graves, ha visto realmente la demolición de lo construido.

Algunas Comunidades Autónomas como la navarra<sup>542</sup> han previsto expresamente, artículo 117, que ineficaz la autorización por el transcurso del tiempo otorgado, debe llevarse a cabo una prórroga con sometimiento al mismo procedimiento.

En este concreto supuesto, que pudiera ser una de las interpretaciones posibles en el caso de la legislación andaluza, debemos deducir la innecesariedad de redactar un nuevo Proyecto de Actuación puesto que ninguna variación habría en principio respecto al originariamente aprobado, salvo en lo relativo al plazo de amortización, entendiendo que la actividad se encontraría por esa fecha absolutamente amortizada. La incógnita se ciñe, en definitiva, sobre el nuevo plazo de vinculación temporal de la actividad. La consulta a nivel autonómico nos plantea un absoluto margen de decisión a la Entidad Local que debiera contemplarlo expresamente mediante Ordenanza.

Desde nuestro punto de vista, y a pesar de la defensa a ultranza que se ha realizado sobre la capacidad de ejecución y autogobierno de las Entidades Locales, se requiere un inmediato desarrollo reglamentario en esta materia que dote de seguridad jurídica al sistema en una materia que, como ya se ha comentado, incide directamente en el derecho de propiedad. El plazo, la temporalidad de una actuación a su renovación, debiera venir expresamente determinado a nivel reglamentario, incluso con carácter indefinido mientras que el Ayuntamiento no decida vía planeamiento diseñar actuaciones incompatibles con la actividad implantada.

De menor trascendencia, aunque también de necesario desarrollo reglamentario, el devengo o no de un nuevo canon. En este sentido, debiera considerarse que a la tramitación de un nuevo procedimiento, con una ampliación de plazo, el canon que se devenga por uso impropio, debiera volver a devengarse en beneficio de la comunidad motivado por este uso excepcional que la declaración de utilidad pública supone. Así lo entiende también Baena González<sup>543</sup> para quien *“La LOUA prevé que el uso en edificación que otorgue la ordenación urbanística tenga una duración limitada, aunque renovable [...]. Lo que justifica, que en su día el Ayuntamiento vuelva a girar la correspondiente prestación compensatoria, como paso previa a la renovación de la licencia”*.

En contra de lo defendido, el artículo 205 de la legislación urbanística

---

<sup>542</sup> Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

<sup>543</sup> Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 2003. Página 257.

valenciana<sup>544</sup> que contempla que el devengo del canon se produce por una sola vez.

Sobre la naturaleza jurídica del canon se extiende Antonio Cano Murcia<sup>545</sup>.

### **2.8.3. El generalizado déficit en la información registral de las fincas afectadas por declaración de utilidad pública e interés social.**

Dada la diversidad de regímenes autonómicos y sus diferentes criterios a la hora de garantizar la temporalidad de las actuaciones sometidas a declaración de utilidad pública e interés social, debiera hacerse constar registralmente las especialidades de concesión de licencias sobre todo en orden a la declaración de obras nuevas. Unas obras nuevas que tendrán carácter temporal y cuya inscripción registral no queda ahora garantizada desde la legislación urbanística ni tampoco desde la registral.

La información sobre las condiciones de concesión de una licencia están trasladadas en la notificación del acuerdo, acuerdo cuya inscripción registral no resulta en absoluto preceptiva, artículos 45 y 47 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. Tampoco la reciente revisión de la legislación hipotecaria<sup>546</sup> ha tenido en cuenta este déficit al que nos referimos.

Con el objeto de garantizar la protección de terceros de buena fe que puedan pretender la adquisición de una construcción de estas características en suelo no urbanizable, debiera quedar constancia registral expresa, garantizada por la comunicación expresa desde la propia Entidad Local, o Autonómica, según la competencia establecida.

Algunas Comunidades Autónomas como la Canaria<sup>547</sup> o las Islas Baleares<sup>548</sup>, así lo

---

<sup>544</sup> Ley 5/2014, de 25 de julio de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana.

<sup>545</sup> El régimen jurídico del Suelo No Urbanizable o Rústico. Editorial Aranzadi SA. Cizur Menor (Navarra). Año 2006. Páginas 341 y ss.

- También López Benítez, Mariano y Pizarro Nevado, Rafael. Derecho Urbanístico de Andalucía. Tirant Lo Blanch. Año 2003. Página 201. Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

<sup>546</sup> Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo

<sup>547</sup> Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

han previsto expresamente mediante comunicación, sin perjuicio de un mejor tratamiento de las tasas de inscripción a la que deben someterse las Administraciones Públicas.

También en Cantabria<sup>549</sup>, Aragón<sup>550</sup>, Castilla y León<sup>551</sup>, Castilla-La Mancha<sup>552</sup> y Extremadura los terrenos d/e suelo rústico en los que se autoricen las construcciones e instalaciones vinculados a la utilidad pública e interés social quedarán vinculados al uso autorizado, debiendo dejar constancia en el Registro de la Propiedad de las limitaciones impuestas por la autorización.

## **2.9. LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL PARA LAS OBRAS PÚBLICAS E INFRAESTRUCTURAS**

El suelo no urbanizable requiere ser utilizado frecuentemente para la instalación de obras públicas así como infraestructuras de todo tipo que resultan necesarias para la prestación de los servicios de suministro y abastecimiento de aguas, electricidad, gas, redes de telecomunicaciones...

El profesor Galán Vioque<sup>553</sup> se refiere a las complicaciones que nacen del intento de definición de una obra pública por la variedad de perfiles que presenta el concepto y acaba aislando, coincidiendo con otros autores como Bassols Coma, una serie de elementos tradicionales, en concreto, la titularidad pública, término utilizado no en sentido dominical, la naturaleza inmobiliaria de la obra pública, la actuación material que transforma el medio físico y el elemento finalista que califica como el más controvertido, por ser destinada a un uso público o servicio público.

Para Jiménez López *“La obra pública supone la transformación de un bien inmueble destinándose o afectándose el resultado a un fin de naturaleza pública (uso o servicio público) que va a determinar precisamente su carácter demanial. En estos*

---

<sup>548</sup> Ley 6/1997, de ley 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares.

<sup>549</sup> Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

<sup>550</sup> Decreto Legislativo, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

<sup>551</sup> Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

<sup>552</sup> Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

<sup>553</sup>Obras Públicas de Interés General. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. Año 2004. Páginas 51 y ss.

*términos lo ha entendido el Consejo Consultivo de Andalucía en Dictamen de 9 de marzo de 2000 relativo al anteproyecto de Ley de Carreteras de Andalucía”.*

El término infraestructura a su vez, como *conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera*<sup>554</sup>, se aplica a las redes de transporte, distribución y suministro necesarios para la prestación de servicios mínimos relacionados con la energía eléctrica, abastecimiento de agua, gas o telecomunicaciones. Con carácter previo a la liberalización de la economía, la ejecución de estas infraestructuras podía igualmente identificarse con el concepto de obra pública, en la medida que aparecían los tradicionales elementos que se han identificado. En la actualidad la supresión de los antiguos servicios públicos plantea dudas al respecto<sup>555</sup>.

Una completa clasificación de las infraestructuras debe distinguir entre infraestructuras públicas e infraestructuras privadas de interés público.

Villar Excurra se refería a *“dos grandes grupos en el primero de los cuales se incluirían, por razones de prioridad histórica, las infraestructuras de titularidad pública y, en el segundo, aquéllas otras en mano privada pero que tienen un componente claro de interés público. La consecuencia fundamental de esta doble titularidad consiste en que las primeras siguen siendo consideradas como bienes demaniales mientras que las segundas son bienes patrimoniales de titularidad privada, afectos al uso público”*<sup>556</sup>.

Esta delimitación de conceptos resulta de nuestro interés con la finalidad de concretar la regulación debida para la implantación de este tipo de actividades en suelo no urbanizable.

### **2.9.1. Infraestructuras de titularidad pública: las obras públicas.**

Incluimos dentro de este apartado las obras públicas en sentido estricto, promovidas por las distintas Administraciones Públicas para la efectiva prestación de los servicios públicos. Estas obras públicas están dotadas todas ellas de normativa sectorial

---

554 Diccionario RAE.

555 Galán Vioque, Roberto. Obras Públicas de Interés General. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. Año 2004. Página 53.

556 Villar Excurra, José Luis. “Las infraestructuras públicas: viejos y nuevos planteamientos”. Ariño&Almoguera, Abogados, Nuevo Derecho de las infraestructuras. Montecorvo. Madrid, 2001. Página 75 y ss.

específica, considerando además que *“el hecho de que la iniciativa empresarial privada pueda ejecutar y gestionar este tipo de obras no resta un ápice a su carácter público, pues pueden considerarse exactamente igual obras públicas por su destino a un uso público o a la satisfacción de una necesidad general (aprovechamiento general). No hay pues ningún problema jurídico en aceptar que una obra pública puede ser objeto de explotación retribuida y proporcionar una rentabilidad económica al empresario que la construye y gestiona, y sin embargo, mantener su carácter de obra pública por ser de uso o aprovechamiento general. Por supuesto, además, se exigiría que tal infraestructura estuviera prevista en los instrumentos de planificación sectorial, que son el motor del desarrollo económico y social del país”*<sup>557</sup>.

La doctrina refrenda que la legislación sectorial se hace sin vocación de integración con la normativa de ordenación territorial y urbanística. Así *“El Estado y las CC.AA., al promulgar una legislación sectorial, deberían tener en cuenta las necesidades de la ordenación del territorio, para facilitar su inserción en los instrumentos específicos de ésta, y, en definitiva, su aplicación. Esta «impregnación», territorial de las leyes sectoriales (fruto de su carácter horizontal) puede ser mucho más eficaz que la aprobación directa (por el Estado, en su caso, y por las CC.AA.) de directrices territoriales”*<sup>558</sup>.

Nos referiremos en primer término a las infraestructuras de titularidad pública estatal. En este sentido hay que señalar que el Tribunal Constitucional<sup>559</sup> español dejó en manos del Estado, a pesar de que el urbanismo español era de competencia exclusiva autonómica, la regulación de una serie de materias de alcance urbanístico en base a competencias propias del Estado como: *“La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (Art. 149.1 1º CE); la legislación civil*

---

557 Jiménez de Cisneros Cid, Francisco. *“Hacia un nuevo concepto de infraestructura pública/obra pública desligado del dominio público y del servicio público”*. Ariño&Almoguera, Abogados, Nuevo Derecho de las infraestructuras. Montecorvo. Madrid, 2001. Página 23.

558 Fernández de Gatta Sánchez, Dionisio. Los problemas de coordinación de las actividades sectoriales sobre el territorio, con especial referencia a Castilla y León. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* nº 194. Año 1995. Página 121 y ss.

559 STC 61/97, de 20 de marzo. (RTC 1997/61)

- STC 164/01, de 11 de julio (RTC 2001/164)

- STC 40/98, que resuelve recursos interpuestos contra la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. (RTC 1998/40)

- STC 65/98, que declara la constitucionalidad de la Ley 25/1988, de 29 de julio de Carreteras. (RTC 1998/65).

(Artículo 149.1 8º CE); *política económica* (Art. 149.1 13ºCE); *bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, el procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa, legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas*). (Art.149.1 18º CE) y *legislación básica sobre protección del medio ambiente* (Art. 149.1 23º CE)”.

Estas circunstancias han hecho que en nuestro país haya una gran fragmentación jurídica del urbanismo. La doctrina constitucional sobre reparto de competencias en materia de urbanismo ha sido puesta en cuestión, firmado por los Magistrados DELGADO BARRIOS y ARAGÓN REYES, el voto particular que formularon a la STC 137/2011, de 14 de septiembre, que anuló una modificación introducida en la ya derogada Ley 6/1998, de 14 de abril, de Régimen del suelo y valoraciones por el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, por ausencia de extraordinaria y urgente necesidad. Sobre las competencias estatales para aprobar normas con incidencia urbanística se ha pronunciado recientemente la STC 94/2013 de 23 abril que ha confirmado la constitucionalidad de varios preceptos de la LPAP que regulaba el régimen urbanístico de los bienes de dominio público estatales que resultaran desafectados. Por el contrario la STC 183/2013, de 23 de octubre, ha desestimado una cuestión de inconstitucionalidad que había sido promovida respecto del artículo 141.1 de la LOUA haciendo una interpretación constitucionalizante de este precepto en relación con la regulación estatal.

La vis expansiva de la competencia estatal para la ejecución de los proyectos de infraestructuras de su competencia tiene ya su origen en la Legislación de Suelo de 1956<sup>560</sup> y es una constante en toda la legislación urbanística posterior<sup>561</sup>.

---

560 Artículo 167: “1. Cuando los actos relacionados en el artículo ciento sesenta y cinco se proyectaren por algún órgano del Estado, el titular del mismo lo pondrá previamente en conocimiento del Ayuntamiento, el cual deberá notificarle la conformidad o disconformidad con los Planes de ordenación. 2. En caso de disconformidad, la ejecución del proyecto se someterá a decisión del Consejo de Ministros”.

561 Artículo 167 de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, posteriormente artículo 180 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana: “Los actos relacionados en el artículo ciento setenta y ocho que se promuevan por Órganos del Estado o Entidades de derecho público que administren bienes estatales estarán igualmente sujetos a licencia municipal.

Pero vamos a detenernos en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto a la gestión administrativa del urbanismo advirtiendo desde el inicio que el Real Decreto Legislativo 1/1992 reproducirá el mismo esquema hasta entonces vigente<sup>562</sup> y no habiendo sido afectado por la STC 61/1997, de 20 de marzo, tampoco lo será por la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones que al declarar derogado el Texto Refundido del 92, salvaba expresamente el artículo 244.2.3 y 4 en su Disposición Derogatoria Única. La Ley 8/2007, de 28 mayo, de Suelo no afectaba tampoco a la disposición de referencia que habría de ser definitivamente derogada en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el

---

*Dos. Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.*

*En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de la Vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en esta Ley.*

*Tres. El Ayuntamiento podrá, en todo caso, acordar la suspensión de las obras a que se refiere el número uno de este artículo cuando se pretendiese llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación de conformidad con el planeamiento que se establece en el número anterior, comunicando dicha suspensión al Órgano redactor del proyecto y al Ministro de la Vivienda, a los efectos prevenidos en el mismo.*

*Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros previa propuesta del Ministro de la Vivienda a solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio militar afectado o Alto Estado Mayor, caso de afectar a más de un Ministerio militar”.*

562 Artículo 244 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen de Suelo y Ordenación Urbana:

*“2. Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.*

*En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de Obras Públicas y Transportes, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe sucesivo del órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes, y de la Comisión Central del Territorio y Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación urbanística.*

*3. El Ayuntamiento podrá en todo caso acordar la suspensión de las obras a que se refiere el número 1 de este artículo cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación, de conformidad con el planeamiento y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al Ministro de Obras Públicas y Transportes, a los efectos prevenidos en el mismo.*

*4. Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros, previa propuesta del Ministro de Obras Públicas y Transportes, a solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa.*

*5. El régimen establecido en los números 2 y 3 de este artículo será de aplicación a las Comunidades Autónomas, con intervención de los órganos correspondientes de las mismas”.*



que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

Sin embargo, el Texto Refundido mantiene esta misma tendencia que venimos analizando desde el 56, en su Disposición Adicional Décima.

Esta primacía de las obras públicas de carácter estatal que se aprecia en la legislación urbanística, fue sin duda reforzada en la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública, que rompe definitivamente el Urbanismo. La Disposición Adicional 2ª de la Ley 13/003, refiere la necesaria colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas pero volviendo a señalar (2.2) que *“En defecto de acuerdo entre las Administraciones públicas, y sin perjuicio de lo previsto en la legislación medioambiental, los planes y proyectos de obras públicas de competencia del Estado prevalecerán sobre cualquier instrumento de planificación u ordenación territorial o urbanística en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas, en cuyo caso las comunidades autónomas y las corporaciones locales deberán incorporar necesariamente en sus respectivos instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles para acomodar sus determinaciones a aquéllos”*.

En definitiva, la Administración del Estado transfirió, con sus correspondientes servicios administrativos, a todas las Comunidades Autónomas sus competencias ejecutivas en materia de urbanismo que consistían fundamentalmente en la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico municipal o la tutela urbanística que se ejerce sobre los Municipios. Pero esto no quiere decir que el Estado no tenga ninguna competencia ejecutiva en materia de urbanismo. El Estado tiene atribuida *ex Constitutione* determinadas competencias que tienen relevancia territorial como, por ejemplo, estas que nos ocupan, las relativas a las grandes infraestructuras públicas (aeropuertos y puertos de interés general, carreteras, infraestructuras ferroviarias, de telecomunicaciones, energéticas, hidráulicas, etc...).

Para Jiménez López<sup>563</sup>, *“Como se deduce de la STC 40/1998 y 65/1998, puede decirse que corresponde al Estado la inclusión de las “obras públicas” en el ámbito material de sus competencias atribuyéndoles el carácter de obras públicas de interés general del Estado. Los criterios en los que puede asentarse la declaración de obra*

---

563 Las obras públicas de interés autonómico y la legislación administrativa de Andalucía. Revista andaluza de Administración Pública. Nº Extra, 2,1, 2003. Página 545.

*pública de interés general del Estado, va a depender de la obra pública que se trate, como género, y el caso concreto que nos encontremos”,*

En relación con estas infraestructuras la legislación estatal sectorial prevé que las Administraciones urbanísticas, normalmente los Municipios, tengan la obligación de solicitar de la Administración del Estado informes, con carácter vinculante, cuando tramitan planes urbanísticos. Así lo dispone además la Disposición Adicional 2ª, apartado 4º de la Ley 13/2003, reguladora del contrato de concesión de obra pública según la cual *“ La Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, emitirá informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. Estos informes tendrán carácter vinculante, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado, y serán evacuados, tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento de aprobación, salvo que afecte al dominio o al servicio públicos de titularidad estatal. A falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en aquello que afecte a las competencias estatales”.*

Con este informe se quiere asegurar que el planeamiento urbanístico no impide al Estado el ejercicio efectivo de sus competencias. Pero es más, cuando la Administración General del Estado toma la decisión de construir una infraestructura que es incompatible con el planeamiento urbanístico vigente tiene la potestad de imponer su ubicación obligando a que se proceda a la modificación del planeamiento. Así lo dispone como se ha dicho, la disposición adicional décima del Texto Refundido 2/2008 de 20 de junio, según la cual, *en caso de disconformidad [de un proyecto de infraestructuras estatal con un plan urbanístico], el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de Vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe del órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar*

*el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda, conforme a la tramitación establecida en la legislación reguladora*". Esta misma filosofía impregnaba ya la Disposición Adicional Tercera<sup>564</sup> de la Ley 13/2003, reguladora del contrato de concesión de obra pública, referida a construcción de obras públicas de interés general.

Sobre el alcance de los instrumentos de planeamiento en las obras públicas se pronuncia también Rivas Andrés<sup>565</sup> para quien *"En el interior de los puertos el Plan de Utilización de Espacios Portuarios" no puede sustituir al "Plan Especial" urbanístico. "La diferencia entre uno y otro plan es radical. El Plan de Utilización de Puertos" se aprueba por una Administración no urbanística, bajo influencia del concesionario de turno y sin participación vecinal. Frente a ello un Plan Especial, recoge el interés público municipal, al estar el Ayuntamiento legitimado democráticamente y reforzado por la tramitación pública, esto es, por la participación ciudadana"*.

Para Aspas Aspas<sup>566</sup>, en relación a la Disposición Adicional 10ª, *"Responde literalmente a los apartados 2, 3 y 4 del artículo 244 de la Ley del Suelo de 1992. Únicamente se acota el ámbito subjetivo en la esfera de la Administración del Estado y se actualizan las denominaciones de los Departamentos ministeriales, sin modificar ningún aspecto de la norma que mantuvo vigente el Tribunal Constitucional y el Legislador en 1998. Su inclusión en una norma con rango de ley estatal "no urbanística"*

---

564 *"Los proyectos de obras públicas de interés general se remitirán a la Administración urbanística competente, al objeto de que informe sobre la adaptación de dichos proyectos al planeamiento urbanístico que resulte de aplicación. Este informe se emitirá en el plazo de un mes, pasado el cual se entenderá evacuado en sentido favorable.*

2. *En el supuesto de que tales obras vayan a construirse sobre terrenos no reservados por el planeamiento urbanístico, y siempre que no sea posible resolver las eventuales discrepancias mediante acuerdo, de conformidad con la normativa de aplicación, la decisión estatal respecto a la ejecución del proyecto prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico, cuyo contenido deberá acomodarse a las determinaciones de aquélla.*

3. *La construcción, modificación y ampliación de las obras públicas de interés general no estarán sometidas a licencia o a cualquier otro acto de control preventivo municipal, siempre que se siga lo previsto en el apartado 1 de esta disposición.*

4. *No procederá la suspensión de la ejecución de las obras públicas de interés general por los órganos urbanísticos cuando éstas se realicen en cumplimiento de los planes y proyectos de obras aprobados por los órganos competentes por el procedimiento establecido o se trate de obras de emergencia".*

565 En el interior de los puertos el "Plan de utilización de espacios portuarios" no puede sustituir al "Plan especial" urbanístico: Extracto de un dictamen. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 36. Nº 196, 2002. Página 35.

566 Obras Públicas y licencias municipales. La modulación de las competencias municipales urbanísticas por la prevalencia del interés general o autonómico. Editorial Atelier. Año 2009. Página 144.

*nos permite dos reflexiones. Una primera [...] son supuestos distintos los de las dos disposiciones. En segundo lugar, se puede reabrir el debate sobre la naturaleza “urbanística” del precepto o su carácter de norma de resolución de un conflicto interadministrativo con un punto de conexión con el urbanismo, quizás, el más importante: el suelo y la promoción del bienestar de sus “holladores” (o transformadores) en la consecución del interés general que los clásicos llamaban bienestar”.*

El profesor Pérez de Andrés<sup>567</sup> tachaba de urgente la necesidad de una reforma del artículo 244.2 de la Ley, que ha sido sin embargo, obviada en posteriores Textos Legislativos.

Sobre la concurrencia de varias competencias que inciden sobre un mismo espacio físico se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, requiriendo la necesidad de búsqueda de fórmulas que permitan su concreta articulación o integración, ahora bien, si las fórmulas de cooperación fracasan, la decisión final ha de corresponder al titular de la competencia prevalente<sup>568</sup>. Esta jurisprudencia, y otra similar, citada por Fernández Acevedo<sup>569</sup>, *“recaída en su mayoría sobre puertos y aeropuertos de interés general, es perfectamente aplicable también en los términos expuestos al sector ferroviario. En este sentido, la Ley del Sector Ferroviario ha recogido un conjunto de técnicas inspiradas claramente en la legislación sobre aquellos ámbitos (así como en la de carreteras). Su objetivo se cifra principalmente en la articulación de las infraestructuras ferroviarias de interés general con las competencias autonómicas y locales en materia de urbanismo y con el control municipal de las obras públicas ferroviarias”.*

Esta doctrina fue magistralmente expuesta en STS de 28 de septiembre de 1990<sup>570</sup> al hilo de la autorización de la Construcción del centro penitenciario en Alhaurín de la Torre en la provincia de Málaga: *“La diversidad de intereses presentes en el campo del urbanismo y su concreta articulación -«en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último», Sentencia del Tribunal Constitucional 170-1989, de 19 de octubre - justifican la subsistencia de la potestad*

---

567 La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías. Marcial Pons. Madrid, 1988. Páginas 407 y ss.

568 STC 113/1983, de 6 de diciembre y STC 77/1984, de 3 de julio

569 Análisis de los sistemas de articulación competencial entre las infraestructuras ferroviarias y el urbanismo. Revista de urbanismo y edificación, Nº. 17, 2008. Página 114.

570 RJ 1990/7094.

*excepcional del art. 180.2 del Texto Refundido, dado que la autonomía municipal no se garantiza por la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad local - sentencia del Tribunal Constitucional 4-1981, de 2 de febrero. De lo expuesto deriva ya que aun habiendo asumido las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de urbanismo, ello no implica la exclusión de la Administración estatal a la hora de actuar la potestad del art. 180.2 del Texto Refundido: esta potestad subsiste y en el terreno subjetivo puede actuarse bien por la Administración estatal, bien por la autonómica según que se trate del logro de objetivos de competencia de una u otra atribución -en este sentido, sentencia del Tribunal Constitucional 56-1986, de 13 de mayo.*

*La potestad del art. 180.2, pues, tiene carácter instrumental y por tanto su atribución subjetiva en cada caso estará en función de la competencia para la realización de los fines a los que sirve el proyecto que se trata de realizar.*

*En el supuesto litigioso, al tratarse de un proyecto a ejecutar en el desarrollo de una competencia estatal, habrá que entender habilitada a la Administración del Estado para la actuación de la potestad que se examina”.*

En sentido similar se pronuncia la STS de 1 de diciembre de 2004<sup>571</sup> según la cual:

*“En estos casos de Planes y Proyectos Regionales las obras públicas e instalaciones complementarias definidas en los mismos no estará sometida a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 81.1b) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, por lo que si bien en el momento histórico en el que se dictó la resolución recurrida podrían concurrir o no los motivos para la denegación de la licencia solicitada es evidente que con el devenir del tiempo y al haberse dictado el Decreto 220/2001 de 6 de septiembre por el que se aprueba como Proyecto Regional el proyecto de construcción, instalaciones y accesos de un Depósito Controlado de Residuos a establecer en el término Municipal de Abajas, el Proyecto está exento de los actos de control municipales, por lo que la resolución denegatoria de aquella solicitud hoy ya no es conforme a derecho, procediendo en consecuencia a la estimación parcial del presente recurso».*

En la misma línea, el planteado en el Centro Penitenciario de Soto del Real, objeto de análisis por la STS de 6 de marzo del año 2000<sup>572</sup> en la que se concluye que: “El ya citado artículo 244.2 del TRLS de 1992 –que no ha sido afectado de inconstitucionalidad en la [STC 61/1997, de 20 de marzo](#) – es una manifestación de la virtualidad de las circunstancias excepcionales que contempla para alterar las reglas generales en materia de competencia y procedimiento. En el sistema del artículo 244.2 la competencia municipal para el otorgamiento de la licencia se ve sustituida por la del Consejo de Ministros para decidir si procede ejecutar el proyecto. El procedimiento a seguir en estos casos no es el previsto para la obtención de la licencia, sino el que establece el mismo artículo 244.2; queda así clara la falta de necesidad de seguir la tramitación generalmente exigible, de suerte que, si se trataba de una construcción en suelo no urbanizable, no resultaba precisa la observancia del procedimiento previsto en los artículos 43.3 del TRLS de 1976 y 44.2 del [Reglamento de Gestión Urbanística](#). Si alguna duda hubiese a este respecto, piénsese que el artículo 244.2 habilita al Consejo de Ministros para ordenar la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, como ha hecho en el presente caso, lo que puede afectar en su caso a la propia condición de suelo no urbanizable. No es necesaria la autorización de la Comunidad Autónoma que se defiende, por las mismas razones que, según hemos dicho, excluyen la exigencia del informe medioambiental requerido genéricamente para suelo no urbanizable. Aunque los demandantes no invocan jurisprudencia de esta Sala al respecto, así se ha declarado en la sentencia ya citada de 18 de septiembre de 1990, a propósito del artículo 180.2 del Texto Refundido de la [Ley del Suelo de 9 de abril de 1976](#), equivalente al artículo 244.2 que ahora se examina. Queda confirmada por la Sala la doctrina de dicha sentencia respecto del artículo 244.2 del TRLS de 1992, siendo también de relieve la doctrina de la [STC 56/1986, de 13 de mayo](#), que trae a colación el Abogado del Estado, no resultando contradicha la doctrina expresada por la sentencia de esta Sala de 22 de enero de 1996, atendiendo a la estricta razón de decidir de la misma”.

Llegados a este punto cabe plantearse si las infraestructuras de titularidad estatal deben sufrir el trámite de la declaración de utilidad pública o interés social autonómica. En este sentido habrá que dilucidar si estamos ante una competencia estatal específica

y cómo converge ésta con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas.

Por lo que respecta a las competencias urbanísticas, habrá que estar a lo establecido por la legislación autonómica de referencia. La legislación autonómica suele excluir del régimen extraordinario de autorización de usos en suelo no urbanizable este tipo de instalaciones así como las obras públicas de su propia competencia, blindadas por los distintos Estatutos de Autonomía para aquellas obras públicas que se desplieguen por el territorio de una sola Comunidad Autónoma. Así, en el caso de Andalucía, como el resto de Comunidades Autónomas, el artículo 52 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, establece expresamente que en el suelo no urbanizable no protegido pueden realizarse normalmente: *“e) La ejecución y el mantenimiento de las infraestructuras y los servicios, dotaciones y equipamientos públicos”*, estando sujetos, única y exclusivamente a licencia municipal. En este sentido Pareja i Lozano aclara que *“la autorización genérica de obras públicas en suelo no urbanizable debe pues modularse en el sentido de que, en función de su propia naturaleza y finalidad, resulte coherente su ejecución en el suelo no urbanizable. [...] El criterio más plausible para establecer el tipo de obras públicas que se autorizan con carácter general en el suelo no urbanizable se encuentra, a nuestro juicio, en la propia distinción [...] entre las obras públicas que sean de general uso y aprovechamiento y las destinadas a la prestación de servicios concretos que se hallen a cargo de las distintas Administraciones Públicas. Así, deben considerarse como obras públicas propias del suelo no urbanizable aquéllas de general uso y aprovechamiento, es decir, “las grandes obras públicas”, quedando por tanto excluidas de la autorización general las destinadas al establecimiento de servicios concretos”*<sup>573</sup>.

A ello se añade que respecto a la sujeción a licencia municipal existen limitaciones que pudieran afectar a las infraestructuras. Un pormenorizado estudio sobre la normativa autonómica que afecta a esta materia ha sido realizado por Aspas Aspas<sup>574</sup>.

El artículo 170 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, al igual que el

---

573 Régimen del suelo no urbanizable. Marcial Pons. Madrid, 1990. Página 99

574 Obras Públicas y licencias municipales. La modulación de las competencias municipales urbanísticas por la prevalencia del interés general o autonómico. Editorial Atelier. Año 2009. Páginas 163 y ss.

resto de la legislación autonómica, establece que “no será preceptiva la sujeción a licencia para *las obras públicas ordinarias a que se refiere el artículo 143 de esta Ley y las de implantación de infraestructuras y servicios, cuando la legislación sectorial establezca un procedimiento especial de armonización o compatibilización con la ordenación urbanística así como tampoco para las amparadas y definidas en Planes Especiales, cuyo ámbito comprenda más de un término municipal.*

*En ambos supuestos, los proyectos correspondientes deberán ser remitidos a los Ayuntamientos de los municipios interesados para consulta y concertación de sus contenidos por plazo nunca inferior a un mes, obligando dicha concertación a las Administraciones a procurar la definición acordada de los términos de ejecución, realización o implantación de las obras, instalaciones o usos contenidos en el proyecto.*

*Una vez acordados los términos de la ejecución, el inicio de las obras e instalaciones o la implantación de los usos deberán comunicarse con carácter previo a los municipios interesados.*

*Se exceptúan igualmente de la regla prevista en el apartado 1 los actos promovidos por una Administración Pública en los que concurra un excepcional o urgente interés público. La Administración promotora del proyecto técnico deberá, para legitimar la misma, acordar su remisión al municipio correspondiente para que, en el plazo de un mes, comunique a aquélla la conformidad o disconformidad del mismo con el instrumento de planeamiento de aplicación.*

*Cuando estos actos sean promovidos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía o entidades adscritas o dependientes de la misma, en caso de comunicación de la disconformidad, las actuaciones deberán ser remitidas a la Consejería competente en materia de urbanismo para que, tras los informes correspondientes y junto con su propuesta, las eleve al Consejo de Gobierno, que decidirá sobre la procedencia de la ejecución del proyecto. El acuerdo que estime dicha procedencia, que posibilitará su inmediata ejecución, deberá ordenar la iniciación del procedimiento de innovación del instrumento de planeamiento”.*

En consecuencia y como conclusión, las infraestructuras de titularidad pública no están sujetas a declaración de utilidad pública e interés social no estando siquiera sujetas a licencia municipal en los supuestos en que la legislación sectorial haya



establecido algún procedimiento de coordinación. A ello se une que, tanto la Administración General del Estado como la de las Comunidades Autónomas pueden imponer su voluntad en caso de disconformidad del Ente local, todo ello sin perjuicio del control de constitucionalidad que haya de efectuarse al efecto.

En este sentido, resulta obligado citar la STC de 31 de octubre de 2002 referida a la controversia de concurrencia en un mismo espacio físico de distintas competencias y que referida a los aeropuertos de interés general, relata todos sus precedentes en materia de puertos<sup>575</sup>, defensa<sup>576</sup>, plan hidrológico<sup>577</sup>, las costas<sup>578</sup> o los puertos de interés general<sup>579</sup>, ratificando la atribución constitucional de competencias a favor del Estado. Y así suscribe Fernández Torres<sup>580</sup> que *“La exención de las licencias municipales es conforme a la Constitución, siempre y cuando el control de los proyectos de obras por los Ayuntamientos se mantenga de alguna forma a través del informe municipal de los mismos de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 19 de la Ley de Puertos. Paradójicamente, el Alto Tribunal entiende que dicha vulneración de la autonomía local consagrada constitucionalmente no puede ni siquiera eludirse a través de la previsión del artículo 10.1 del Real Decreto 2591/1998, que desarrolla el precepto impugnado [...] porque, a su juicio “no salva la explícita exclusión que de tal informe realiza el precepto legal. Lo cierto y verdad es que la previsión reglamentaria salva perfectamente la exclusión legal de las licencias municipales”.*

Resultan interesantes las razones argumentadas por Barreda Barberá<sup>581</sup> para justificar esta exención genérica del sometimiento a licencia urbanística. Considera este autor que la complejidad de estos proyectos dificulta su fiscalización por los Ayuntamientos, dotados de pocos medios técnicos y por otro lado, que el sometimiento a licencia de infraestructuras que afectaran a varios términos municipales, supondría que tendrían que ser autorizadas por todos y cada uno de los Ayuntamientos implicados, lo que entorpecería enormemente su ejecución.

---

575 STC 77/1984, de 3 de julio.

576 STC 56/1986, de 13 de mayo.

577 STC 224/1988, de 29 de noviembre.

578 STC 149/1991, de 4 de julio.

579 STC 40/1998, de 19 de febrero

580 Aeropuertos de interés general, ordenación del territorio y urbanismo y autonomía local (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002, de 31 de octubre). Revista de Urbanismo y Edificación. Nº 7, 2003. Página 123.

581 La Ordenación jurídica del Suelo No Urbanizable. Tirant lo Blanch. Valencia, 2005. Página 210.

Ortega Bernardo<sup>582</sup> distingue entre obras de “Ordenación territorial” y “Obras de Ordenación Urbanística”, y tras advertir que la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene declarando hace bastantes años que las obras públicas de especial trascendencia, ya sean estatales o autonómicas, no están sometidas al control municipal que supone la licencia urbanística [...] aclara que *“La razón de esta exclusión no radica, como es sabido, en que se trate de una actividad de edificación o utilización del suelo que desarrollan las Administraciones Públicas, pues, como regla general, debe entenderse que cualquier persona jurídico-pública está obligada a solicitar para estos usos la correspondiente licencia municipal, sino en la naturaleza de la obra, que, siendo promovida por una Administración Pública o por un concesionario de la misma, resulta de especial relevancia. Así, y en virtud de esta jurisprudencia se excluyen estas obras del régimen general establecido en la legislación urbanística que somete todo uso del suelo a previa licencia municipal, bien en aplicación de lo previsto en el artículo 180 de la Ley del Suelo de 1976, más tarde en el artículo 244 de la Ley del Suelo de 1992, y en la actualidad como es sabido, la regulación de esta excepción se contiene en la legislación autonómica, bien en la medida que se trata de “obras de marcado interés público que, por su extraordinaria trascendencia para toda la Sociedad no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal”*. Se ocupa especialmente de las obras de reparación y conservación de las obras públicas de “ordenación del territorio”, y a pesar de la línea jurisprudencial de los Tribunales Superiores de Justicia, cita el Voto Particular de la Sentencia de 11 de febrero de 2002, del magistrado D. Valentín de la Iglesia Duarte, que considera *“que tales obras estaban necesitadas de licencia municipal, debido, fundamentalmente a que “no existe declaración administrativa de calificación”, no siendo ésta una voz aislada y por ello “no cualquier obra adicional que se realice sobre una infraestructura pública, cuya construcción quedó exonerada de licencia municipal, es una obra accesoria y complementaria de aquella”*.

Por último, cabe considerar que los espacios para la ejecución de obras públicas como grandes infraestructuras deben ser calificados como sistema general, así lo dispuso la Disposición Adicional 2ª, apartado 3º de la Ley 13/2003: *“Los planes o instrumentos generales de ordenación territorial o urbanística calificarán los espacios*

---

582 Ortega Bernardo, Julia. Licencias urbanísticas y obras públicas: el supuesto-límite de las "obras accesorias y complementarias". Revista de derecho urbanístico y Medio Ambiente. Año 37. Nº 201, 2003. Páginas 89-100.

*territoriales necesarios para las diferentes obras públicas de interés general del Estado como sistemas generales y serán clasificados de conformidad con su naturaleza, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9.1.ª de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones”.*

Se entiende que las obras públicas tienen mejor cabida en el concepto de sistemas generales municipales o supramunicipales y que presentan dificultades, para ser compatibles con el suelo no urbanizable<sup>583</sup>. Apoya esta tesis la STSJ Cataluña 329/2010<sup>584</sup>.

Chinchilla Peinado<sup>585</sup> cuestiona las consecuencias de la doctrina del Tribunal Supremo sobre sistemas generales en suelo no urbanizable ejecutados por la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma considerando que *“al haber sido configurados como sistemas generales de todo el área metropolitana, deberían establecerse los mecanismos de cooperación necesarios entre todos los municipios para*

---

583 Barreda Barberá, Juan. La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant lo Blanch. Valencia. Página 205.

584 RJCA 2010/641: *“En tantas figuras de planeamiento -para infraestructuras de electricidad, abastecimiento de aguas, de gas, estaciones depuradoras, instalaciones de tratamiento y eliminación de basuras y vertederos, entre otros-, baste indicar en lo que interesa y con anterioridad que ya a la luz del artículo 23.1.b) del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de los Textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, es la figura del Plan General la llamada a vertebrar, estructurar, distribuir y organizar la estructura general y orgánica del territorio y, por ende, los correspondientes Sistemas Generales [...] Y a los efectos del presente proceso si se tiene en cuenta que los Sistemas Generales configuran la estructura general del territorio y determinan el desarrollo urbano como se sienta en el artículo 34.1 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña -en el mismo sentido en el artículo 34.1 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña -, y es cometido de los Planes de Ordenación Urbanística Municipal la definición de esa estructura general y orgánica del territorio estableciendo las prescripciones correspondientes para su desarrollo como prescriben los artículos 57.2.c), 58.1 .c) y demás preceptos concordantes de esos textos legales, ninguna duda debe quedar que el posicionamiento a mantener es el mismo. Desde tal perspectiva tratar de hurtar esa vertebración, estructuración, distribución y organización del planeamiento general y redirigir el caso meramente al régimen jurídico de las autorizaciones o licencias ya se puede comprender que dista mucho de poder aceptarse. En consideración a la relevante entidad del caso que se enjuicia debe estarse al régimen jurídico del planeamiento urbanístico para con el empleo de sus técnicas apurar el examen requerido y finalmente en el ejercicio de la potestad discrecional de planeamiento ubicar idóneamente en su emplazamiento el sistema de autos. Efectivamente desde esa perspectiva relegar el examen de descartar ubicaciones alternativas y concretar la ubicación idónea en sintonía con el planeamiento territorial sectorial en liza a la mera iniciativa de un solicitante de autorización/ones o licencia/s para el/los terreno/s que le interese/n **no** es sino una hábil manera de reducir a la nada tanto la potestad discrecional del planeamiento como el régimen y garantías que deben presidir la órbita del planeamiento, **no** se olvide, a los efectos de la debida y puntual fijación de los Sistemas, en cuanto elementos sustanciales y determinantes del desarrollo urbano y que conforman la estructura general y orgánica del territorio”.*

585 Las infraestructuras estatales o autonómicas viarias que crean ciudad en las áreas metropolitanas. ¿Una clarificación definitiva o una solución de equidad (arbitrariedad)?: a propósito de las sentencias del Tribunal Supremo sobre la M-45 y la R-2 en el área metropolitana de Madrid. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año nº 42. Nº 246, 2008. Página 160.

*hacer frente a las cargas derivadas de dicho sistema general, máxime cuando no pueda adjudicarse suelo a la Administración titular del aprovechamiento, y deba traducirse en una indemnización económica”.*

### **3.2.9.2. Infraestructuras de interés público y titularidad privada**

En el ámbito de las infraestructuras se ha producido un tránsito de “servicio público” al “servicio de interés general prestado en régimen de libre competencia” que ha supuesto no sólo el fin del monopolio, sino una radical transformación en la forma misma de entender el papel que los poderes públicos han de jugar en el sector. *“No es que las Administraciones Públicas hayan dejado de tener el monopolio de la gestión de estos servicios, sencillamente es que ni siquiera gestionan ya estos servicios”<sup>586</sup>.*

En otros términos Caballero Sánchez<sup>587</sup> para quien *“el régimen de las infraestructuras en red es el de una propiedad formalmente privada, pero en la que, por su valor neurálgico para el desarrollo de ciertas actividades esenciales para la sociedad, su titular, primero, tiene limitadas las facultades de libre uso y disposición, segundo, está obligado a compartirlas, dar acceso a interconexión a otros competidores, tercero, tiene obligación de extender su red hasta los consumidores que lo soliciten en ciertas condiciones y, cuarto, no puede imponer las condiciones de uso de sus infraestructuras, sino que le vienen dadas por una específica regulación, cuyo cumplimiento además se puede fiscalizar y controlar por una instancia administrativa especializada”.* A ello añade, que *“En la Administración, término que engloba demasiados tipos de entidades distintas con competencias cruzadas, su función reguladora en relación con los nuevos mercados de interés general y, en concreto, con las infraestructuras, es crucial. A ella le corresponde concretar los términos en que han de desarrollarse los accesos de los competidores a las infraestructuras [...]”.*

En esta misma línea Carlón Ruiz<sup>588</sup> para quien frente a la alerta sobre la crisis del servicio público, *“En el momento actual hay razones para afirmar que el servicio público*

---

586 Chinchilla Marín, Carmen. Telecomunicaciones: Estudios sobre Dominio Público y Propiedad Privada. Editorial Marcial Pons. Madrid. Año 2000. Página 94.

587 Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 2003. Página 245.

588 El servicio universal de telecomunicaciones. Revista de administración pública. Nº 171, 2006. Página 36.

*ha resurgido –si es que alguna vez estuvo en verdadera crisis- para confirmarse como pieza clave de la intervención pública en las actividades económicas. El servicio universal de telecomunicaciones es buena prueba de lo que se dice”.*

Las distintas leyes de liberalización de servicios públicos otorgan a las empresas suministradoras de titularidad privada una suerte de privilegios que garantizan una adecuada prestación del servicio. Privilegios que provienen del interés general que acompaña a la actividad que desempeñan y que anteriormente había ostentado el Estado como titular de la misma.

Ya se ha puesto de manifiesto como las obras de interés general cuya competencia corresponde al Estado están exentas de la declaración de utilidad pública e interés social para su instalación en suelo no urbanizable. Cabe pues plantearse ahora si estas infraestructuras de titularidad privada, dotadas de un conjunto de privilegios por el servicio que prestan, están también inhibidas del trámite excepcional de ocupación del suelo rústico.

El régimen jurídico expuesto para las obras públicas (o infraestructuras de titularidad pública) difiere en cambio para las infraestructuras de interés público y titularidad privada en las que se ha interpretado genéricamente que no están exentas del trámite para la autorización de usos extraordinarios del suelo no urbanizable. Para Barrera Barberá<sup>589</sup> existen dos rasgos que caracterizan al aprovechamiento típicamente público del suelo no urbanizable: su carácter extraordinario y no lucrativo. *Es extraordinario porque, a semejanza de los usos constructivos que se desarrollan en esta clase de suelo, sobrepasa ampliamente los límites de una utilización ajustada al destino natural de los terrenos. Y es no lucrativo porque se relaciona en primera instancia con la satisfacción de las necesidades públicas y no con la idea de un beneficio o ganancia particular, con independencia de que la construcción y explotación de una dotación se atribuya a un particular, a quien proporcionará indudablemente una rentabilidad económica.*

Siguiendo esta argumentación, en las infraestructuras de interés público y titularidad privada, estaría presente el rasgo del carácter extraordinario pero se cuestiona que en ámbitos liberalizados se persiga siempre la necesidad pública frente a la rentabilidad económica, se cuestiona en definitiva, el carácter no lucrativo, lo que

---

589 La Ordenación jurídica del Suelo No Urbanizable. Tirant lo Blanch. Valencia, 2005. Página 205

podría justificar el cambio sustancial en el régimen jurídico. Sin embargo, esta argumentación no casaría con las obras públicas que son objeto de concesión administrativa. La justificación debe ir más allá de un contenido meramente económico. Las obras públicas o infraestructuras públicas *strictu sensu*, están legalmente amparadas por la competencia estatal o en su caso autonómica, gozan de una presunción de utilidad pública e interés social por el órgano del que emanan, habiendo recibido expreso respaldo legislativo. En cambio, aunque de indudable genérico interés general, las infraestructuras de titularidad privada requieren un estudio expreso del concreto interés público que justifica una determinada ocupación del suelo no urbanizable. En primer lugar, porque no gozan del amparo de la competencia estatal o autonómica a la que nos hemos referido, pero también porque emanan de una persona jurídico-privada, que presta un servicio de interés público pero que persigue ante todo y sobre todo, una rentabilidad económica y que valorará especialmente esta circunstancia frente a impactos negativos urbanísticos, medioambientales o territoriales. Sus actuaciones no están provistas *per se* de interés público, no tienen por esta única circunstancia de prestar un servicio público, las prerrogativas inherentes a la Administración en sus actos. El legislador ha querido reservar la competencia estatal para la ejecución de determinadas infraestructuras que resultan de interés para la planificación económica general y ha liberalizado en cambio otras. Estas infraestructuras liberalizadas gozan de interés público, pero deberán someterse a la legislación urbanística y de ordenación del territorio en determinados supuestos, sin la prevalencia que otorga el régimen jurídico de las obras de titularidad estatal<sup>590</sup>.

---

<sup>590</sup>Parece apoyar esta tesis en el ámbito de los derechos mineros la STS de 2 de noviembre de 2012<sup>590</sup>. RJ 2012/10585: *"El Consejo de Gobierno goza de autonomía para apreciar la concurrencia de la utilidad pública (o el interés social) de la obra que se pretende puesto que así se deduce del término "aconsejen" que en el art. 134.2 se contiene y porque lo contrario supondría vaciar de competencia a la administración autonómica que vería como por la sola circunstancia del otorgamiento de un permiso de investigación o de explotación minera por la Consejería correspondiente el Consejo de Gobierno tendría ya obligadamente que conceder la autorización específica prevista en el art. 134 y 135 del TROTU, lo que carecería de toda lógica. (...) es lo cierto que tanto el art. 45,2 de la CE como la legislación medioambiental nacional y comunitaria vigentes otorgan a la protección del medioambiente una prioridad casi absoluta respecto de otros intereses también susceptibles de ser protegidos como lo serían en este caso la creación de riqueza o de trabajo, debiendo, en cualquier caso, de ponderarse en supuesto similares al presente entre el interés público medioambiental y el interés socio-económico (así se desprende de la doctrina que se contiene en la sentencia del TS de 28-2-2007) de tal manera que pueda prevalecer el primero de ellos en aquellos casos en los que la degradación o el impacto sobre el medio natural revista una importancia tal como la que sin duda se produciría en este caso con la explotación extractiva pretendida. (...) En conclusión, pues, y aun dando por cierta la inexistencia de un emplazamiento alternativo por las razones dadas por las concurrentes, debe estimarse conforme a derecho la resolución impugnada por la razones apuntadas y ello, pese a no haberse seguido el correspondiente trámite ambiental, al ser patente el grave impacto que*

En este sentido, conviene analizar sucintamente la legislación de telecomunicaciones, la de energía eléctrica e infraestructuras vinculadas a este sector así como el gas y las infraestructuras con todas las instalaciones de gaseoductos y oleoductos.

#### **a) Telecomunicaciones**

La Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones tiene como ámbito de aplicación la regulación de las telecomunicaciones, que comprende la explotación de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y los recursos asociados, de conformidad con el artículo 149.1.21.<sup>a</sup> de la Constitución, quedando excluidos del ámbito de la ley los servicios de comunicación audiovisual y los contenidos audiovisuales transmitidos a través de las redes así como el régimen básico de los medios de comunicación social de naturaleza audiovisual.

En materia de telecomunicaciones se ha producido una profunda revisión como consecuencia de su liberalización. Compartimos con Chinchilla Marín<sup>591</sup> en *“La trascendencia del cambio operado en la regulación de este sector. Se habla allí del fin o la ruptura del monopolio; de la liberalización del sector y del establecimiento de la plena competencia; y, en suma, del “cambio profundo de filosofía” que la Ley viene a establecer. Obviamente, el paso del servicio público al servicio de interés general prestado en régimen de competencia ha de llevar consigo un cambio radical en el papel que las Administraciones Públicas están llamadas a representar en el sector. [...] Desde el momento en que la Administración no asume la actividad como propia, todo es distinto, pues ya no es la entidad que presta directamente el servicio o lo concede a un particular mediante una concesión, o acudiendo a las otras formas de gestión indirecta; sino que vela porque el servicio, lo que estas actividades tienen de servicio público, se preste, efectivamente, al público.”*

---

*se produciría con la explotación pretendida, con afectación de las lagunas de Silva o la playa del Figo”.*

591 El régimen jurídico de la comunicación local: ponencias presentadas en el Seminario de Comunicación Local organizado por la Universidad Carlos III y la Fundació Pi i Sunyer. Coordinador: Tomás de la Quadra Salcedo. Ed. Marcial Pons. Madrid, 2002. Página 85.

En el sector que nos ocupa hay que volver a incidir en la deficiente integración<sup>592</sup> de la legislación sectorial de telecomunicaciones con la legislación urbanística y de régimen local. *“Las referencias explícitas de la Ley General de Telecomunicaciones a las Administraciones Locales son verdaderamente insignificantes, lo que no implica, que tenga que ser insignificante el papel que estas Administraciones están llamadas a desempeñar en el mundo de las telecomunicaciones<sup>593</sup>”*.

Estamos de nuevo ante una competencia estatal que debe ser armonizada en un doble sentido. De un lado, corresponde efectivamente al Estado la competencia exclusiva sobre telecomunicaciones, necesaria para que los operadores de telecomunicaciones puedan desempeñar su actividad. De otro lado, el despliegue de las infraestructuras por estos operadores supone la ocupación en muchos casos del dominio público local, que deberá efectuarse de conformidad con lo que dispongan los instrumentos de planificación territorial. Esta circunstancia ha sido apreciada por González García que concluyó que *“la legislación general de telecomunicaciones no ha profundizado para su correcta integración con la normativa de régimen local - igualmente aplicable-, obligando al intérprete a una suerte de articulación para lograr la aplicación de ambos sectores del ordenamiento [...] a lo que hay que añadir que los problemas se acaban de rematar con “el práctico olvido de las telecomunicaciones de la legislación urbanística, tanto de la Ley 6/1998, sobre régimen de suelo y valoraciones como en las múltiples disposiciones que han dictado las Comunidades Autónomas con posterioridad”<sup>594</sup>*. A ello suma lo razonable de que *“Ambas Administraciones convinieran mecanismos de acción concertada para la ejecución de estas competencias*

---

592 Para J. V. González García, “El régimen de las infraestructuras de telecomunicaciones es un ejemplo perfecto de desconexión entre las diversas piezas del ordenamiento jurídico, que se desconocen recíprocamente. Desde la perspectiva de la legislación de telecomunicaciones, se contemplan éstas al margen completamente del proceso urbanístico olvidando incluso, a los promotores urbanísticos”.

[...] Y “si se viene reiterando el reprochable olvido que padece la legislación de telecomunicaciones respecto de los regímenes local y urbanístico, no menos grave es la desconexión de la legislación urbanística con la de telecomunicaciones, incluso en algunas de las leyes aprobadas con posterioridad a la normativa de base de las telecomunicaciones”.

- Infraestructuras de Telecomunicaciones y Corporaciones Locales. Thomson-Aranzadi. Navarra. 2003. Página 210 y 212.

593 Chinchilla Marín, Carmen. Actividades de las Administraciones Públicas. El régimen jurídico de la Comunicación Social. Coord: Tomás de la Quadra-Salcedo. Marcial Pons. Madrid, 2002. Página 100.

594 Infraestructuras de Telecomunicaciones y Corporaciones Locales. Thomson-Aranzadi. Navarra. 2003. Página 31.



*en la medida en que el objeto inspeccionado es el mismo y existen elementos comunes en la actividad que desempeñan ambos*<sup>595</sup>”.

Conviene advertir que, a diferencia de lo que se dirá en materia de energía eléctrica, *“en el campo de las telecomunicaciones no tiene apenas sentido la distinción entre los dos niveles de despliegue de redes (transporte y distribución), ni se prevé una planificación pública especializada. La legislación vigente ha renunciado a establecer planes administrativos de despliegue de redes, quizás confiando en que la efervescencia de un sector tan atractivo para la inversión lleve, impulsada por el motor de la competencia, a la confección de distintas mallas, tupidas, plurales e interconectadas, que ofrezcan distintas opciones de comunicación*<sup>596</sup>”.

Las competencias urbanísticas en esta materia son incontestables. Son los instrumentos de planeamiento los que deben planificar la utilización del territorio para la implantación de este tipo de infraestructuras en función de las necesidades. *“Desde esta perspectiva, las previsiones sobre ordenación de la instalación de infraestructuras de telecomunicaciones tienen su marco lógico de desarrollo dentro de los planes urbanísticos, en la medida en que se tratan de actos típicos de uso del suelo o, preferentemente subsuelo que deben ser previstos en los planes y que, además, para su materialización por los operadores están sujetos a licencias de obras. [...] Inclusión de objetivos urbanísticos que servirá para algo más que para determinar la ubicación concreta de las instalaciones [...] permitirá cumplir a los Ayuntamientos la función de programar la instalación de las redes, imponiendo, en su caso, la obligación de coordinarse con las restantes instalaciones que transcurran por el suelo o subsuelo público.[...] Los operadores son, desde luego, titulares del derecho a instalar la red, pero en las condiciones que determine el plan. [...] Ni que decir tiene que dentro de los instrumentos urbanísticos el más adecuado es el plan especial”*<sup>597</sup>.

---

595 Telefonía móvil y competencias del Estado y las Comunidades Autónomas. Comentario a la STC 8/2012, de 18 de enero. Revista de Urbanismo y edificación. Nº 25, 2012. Página 221.

596 Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 2003. Página 311.

597 Julio V. González García. Infraestructuras de Telecomunicaciones y Corporaciones Locales. Thomson-Aranzadi. Navarra. 2003. Páginas 60-62. *“La conclusión que debe extraerse de toda esta mención a la legislación urbanística y de ordenación del territorio parece clara: son estos instrumentos los que deben recoger la regulación básica de estas redes, establecer la utilización compartida, limitar la construcción después de la conclusión de una obra, e incluso ¿por qué no? Incentivar el desarrollo de las redes compartidas entre operadores, estableciendo las formas en que se ha de desarrollar esta modalidad de utilización del suelo o subsuelo y las notas básicas de ésta. Téngase en cuenta que la tramitación de un*

Sin embargo y a pesar del carácter necesario que el cumplimiento de las condiciones urbanísticas tiene para la implantación de esta clase de infraestructuras, *“algún autor ha subrayado la escasa atención prestada por la nueva legislación de telecomunicaciones a las Administraciones autonómica y local, ignorando o, cuando menos, no valorando en sus justos términos su condición de Administraciones competentes en materia urbanística y, en el caso de la Administración municipal, además de su condición de titular del dominio público que más va resultar afectado por la implantación de nuevas redes de telecomunicaciones [...] El estudio de la Ley General de Telecomunicaciones lleva a confirmar este diagnóstico. La legislación de telecomunicaciones ha olvidado casi totalmente la importancia de la ordenación urbanística, que corresponde a las Administraciones autonómica y municipal [...]”*<sup>598</sup>.

La Ley General de Telecomunicaciones<sup>599</sup> otorga a los operadores derecho a la ocupación<sup>600</sup> tanto de la propiedad privada, cuando resulte necesario para la instalación de la red y no existan alternativas técnicas o económicamente viables, como del dominio público, estableciendo que cualquier normativa dictada por una Administración Pública que afecte al despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas deberá, en todo caso, reconocer el derecho de ocupación del dominio público o la

---

*plan especial constituye el mecanismo más adecuado para conocer todas las implicaciones que tiene el proceso de construcción de infraestructuras, todos los intereses que hay en presencia, todos los bienes que pueden servir de acuerdo con que todos ellos pueden ser objeto de esta compartición según vimos al comienzo; que a efectos de expropiaciones parciales de propiedades de otras infraestructuras es el instrumento mejor. Lo cual acrecienta, además, por la propia conexión que tiene que tener el plan especial con el plan general, lo cual debería contribuir a una configuración más racional de la ciudad”.*

598 Sánchez Marín, Rufina. Urbanismo y Telecomunicaciones. “Telecomunicaciones: Estudios sobre Dominio Público y Propiedad Privada”. Marcial Pons. Año 2000. Coord: Carmen Chinchilla Marín. Página 283.

599 Artículos 29 y 30.

**0.** Artículo 29: *“los operadores tendrán derecho a la ocupación de la propiedad privada cuando resulte estrictamente necesario para la instalación de la red en la medida prevista en el proyecto técnico presentado y siempre que no existan otras alternativas técnica o económicamente viables, ya sea a través de su expropiación forzosa o mediante la declaración de servidumbre forzosa de paso para la instalación de infraestructura de redes públicas de comunicaciones electrónicas.”*

**1.** Artículo 30: *“los operadores tendrán derecho a la ocupación del dominio público en la medida en que ello sea necesario para el establecimiento de la red pública de comunicaciones electrónicas de que se trate”*

600 Mucho se ha debatido sobre si este derecho de ocupación debe ser entendido como licencia o como concesión administrativa. Para J.V. González García, *“la tesis de la licencia no parece compatible, sin embargo, con la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. Porque si su otorgamiento es, como señala la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, reglado (es decir, procede automática e inexorablemente) y las condiciones que lo imponen proceden de un ente distinto al municipal, se deduce que el Ayuntamiento es un simple y mecánico instrumento para la ejecución de una decisión adoptada por la Administración General del Estado: algo que ni la Constitución ni la legislación de régimen local permiten”.*

Julio V. González García. Infraestructuras de Telecomunicaciones y Corporaciones Locales. Thomson-Aranzadi. Navarra. 2003. Página 106.

propiedad privada para el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas.

Sobre esta cuestión se han pronunciado García de Enterría y De la Quadra-Salcedo<sup>601</sup> para quienes *“La novedad de la actual regulación reside, entonces, más que en la técnica de la subordinación de los bienes a los servicios —el derecho a ocupar los operadores de tales servicios el dominio público en este caso— en el hecho de que esa subordinación se predica no respecto de servicios públicos propiamente dichos, sino respecto de servicios de interés general. En realidad esa subordinación no es sino la manifestación explícita de que tales servicios son de interés general, justamente, porque no son de interés particular, ni buscan en primer término la satisfacción del, por otra parte legítimo, ánimo de lucro de los operadores. Buscan en primer término cubrir una necesidad irrenunciable de la comunidad, si bien apelando a la competencia. Por eso son de interés general y por eso subsisten obligaciones de servicio público incrustadas en el núcleo de la regulación liberalizadora”*.

El artículo 34 de la Ley General de Telecomunicaciones se refiere a la colaboración entre administraciones públicas en el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y así *“la Administración del Estado y las administraciones públicas deberán colaborar a través de los mecanismos previstos en la presente Ley y en el resto del ordenamiento jurídico, a fin de hacer efectivo el derecho de los operadores de comunicaciones electrónicas de ocupar la propiedad pública y privada para realizar el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas”*.

Las redes públicas de comunicaciones electrónicas, dice el artículo 34.2, *“constituyen equipamiento de carácter básico y su previsión en los instrumentos de planificación urbanística tiene el carácter de determinaciones estructurantes. Su instalación y despliegue constituyen obras de interés general*.

Asimismo, la normativa que elaboren las Administraciones Públicas y los instrumentos de planificación territorial deben impulsar el despliegue de infraestructuras de redes<sup>602</sup>.

---

601 Comentarios a la Ley general de telecomunicaciones: Ley 32/2003, de 3 de noviembre / autores, Heliodoro Alcaraz... [et al.] coordinadores, Eduardo García de Enterría, Tomás de la Quadra-Salcedo, Página 432.

602 [...] De esta manera, dicha normativa o instrumentos de planificación no podrán establecer restricciones absolutas o desproporcionadas al derecho de ocupación del dominio público y privado de los

La Ley General de Telecomunicaciones, en el artículo 34.6<sup>603</sup>, establece que no será posible exigir licencia previa de instalaciones “ni otras de clase similar o análogas” en redes electrónicas disponibles para el público. Para el resto de supuestos<sup>604</sup>, esta exención de licencia sólo será aplicable “en el caso de que el operador haya presentado a la administración pública competente para el otorgamiento de la licencia o autorización un plan de despliegue o instalación de red de comunicaciones electrónicas, en el que se contemplen dichas infraestructuras o estaciones, y siempre que el citado plan haya sido aprobado por dicha administración”<sup>605</sup>.

El artículo 35<sup>606</sup> refiere los mecanismos de colaboración entre el Ministerio de

---

*operadores ni imponer soluciones tecnológicas concretas, itinerarios o ubicaciones concretas en los que instalar infraestructuras de red de comunicaciones electrónicas. En este sentido, cuando una condición pudiera implicar la imposibilidad de llevar a cabo la ocupación del dominio público o la propiedad privada, el establecimiento de dicha condición deberá estar plenamente justificado e ir acompañado de las alternativas necesarias para garantizar el derecho de ocupación de los operadores y su ejercicio en igualdad de condiciones [...].*

603 Véase Exposición de Motivos de la Ley General de Telecomunicaciones: “Este nuevo marco europeo está compuesto por la Directiva 2009/136/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (Derechos de los Usuarios), y la Directiva 2009/140/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (Mejor Regulación), y a partir del mismo se introducen en la Ley medidas destinadas a crear un marco adecuado para la realización de inversiones en el despliegue de redes de nueva generación, de modo que se permita a los operadores ofrecer servicios innovadores y tecnológicamente más adecuados a las necesidades de los ciudadanos”.

604 Para Eduardo García de Enterría y Tomás de la Quadra-Salcedo: Comentarios a la Ley general de telecomunicaciones: Ley 32/2003, de 3 de noviembre / autores, Heliodoro Alcaraz... [et al.] coordinadores, Eduardo García de Enterría, Tomás de la Quadra-Salcedo, Página 418: “La cuestión está clara para las redes públicas, en el sentido de disponibles al público, pero no lo está, en absoluto, para las redes no públicas. En este punto el procedimiento de elaboración de la Directiva no la ha mejorado, puesto que la propuesta de la Comisión se refería sólo a «los suministradores de redes de comunicaciones electrónicas disponibles al público». A lo largo de su tramitación se empeora gravemente con esa extensión —al suministro de redes de comunicaciones electrónicas no disponibles para el público— de los procedimientos y criterios a aplicar en relación con los derechos de paso sobre la propiedad pública o privada.

*La citada extensión no tiene justificación alguna y plantearía serios problemas de constitucionalidad en el orden interno si se hubiera transpuesto tal cual, especialmente en relación con los derechos de paso relativos a la propiedad privada, como luego se verá con mayor detenimiento, pero también en relación con los derechos de paso sobre el dominio público, pues una cosa es que éste esté al servicio de las actividades de interés general u otra muy distinta que, desde la Directiva, se pretenda condicionar el régimen de los bienes de dominio público sin ninguna razón en el derecho de la competencia ni en la utilidad pública o el interés general que lo avale. Sin ninguna razón puesto que, al no tratarse de suministro de redes disponibles para el público, no se alcanza a saber cuál puede ser la razón existente para que el Derecho comunitario decida que los bienes públicos quedan sujetos a la libre disposición de cualquier ciudadano que quiera disponer de ellos para sí mismo, esto es, para instalar redes de comunicaciones electrónicas que al no ser disponibles al público significa que sólo sirven a la utilidad de la persona que las instala”.*

605 El problema es que hasta la fecha, el Real Decreto donde se fijan las condiciones técnicas no se ha aprobado. En consecuencia, en tanto no se apruebe el Real Decreto, el Ayuntamiento puede analizar el plan presentado por el operador utilizando los criterios que estime más convenientes siempre y cuando los mismos no sean contrarios a lo dispuesto en la Ley General de Telecomunicaciones.

606 2. Los órganos encargados de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que afecten al despliegue de las redes públicas de

---

comunicaciones electrónicas deberán recabar el oportuno informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Dicho informe versará sobre la adecuación de dichos instrumentos de planificación con la presente Ley y con la normativa sectorial de telecomunicaciones y sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas en el ámbito territorial a que se refieran.

El referido informe preceptivo será previo a la aprobación del instrumento de planificación de que se trate y tendrá carácter vinculante en lo que se refiere a su adecuación a la normativa sectorial de telecomunicaciones, en particular, al régimen jurídico de las telecomunicaciones establecido por la presente Ley y su normativa de desarrollo, y a las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas, debiendo señalar expresamente los puntos y aspectos respecto de los cuales se emite con ese carácter vinculante.

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo emitirá el informe en un plazo máximo de tres meses. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, transcurrido dicho plazo, el informe se entenderá emitido con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del instrumento de planificación.

A falta de solicitud del preceptivo informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones.

En el caso de que el informe no sea favorable, los órganos encargados de la tramitación de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística dispondrán de un plazo máximo de un mes, a contar desde la recepción del informe, para remitir al Ministerio de Industria, Energía y Turismo sus alegaciones al informe, motivadas por razones de medio ambiente, salud pública, seguridad pública u ordenación urbana y territorial.

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a la vista de las alegaciones presentadas, emitirá un nuevo informe en el plazo máximo de un mes a contar desde la recepción de las alegaciones. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, transcurrido dicho plazo, el informe se entenderá emitido con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del instrumento de planificación. El informe tiene carácter vinculante, de forma que si el informe vuelve a ser no favorable, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones.

3. Mediante orden, el Ministro de Industria, Energía y Turismo podrá establecer la forma en que han de solicitarse los informes a que se refiere el apartado anterior y la información a facilitar por parte del órgano solicitante, en función del tipo de instrumento de planificación territorial o urbanística, pudiendo exigirse a las administraciones públicas competentes su tramitación por vía electrónica.

4. En la medida en que la instalación y despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas constituyen obras de interés general, el conjunto de administraciones públicas tienen la obligación de facilitar el despliegue de infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas en su ámbito territorial, para lo cual deben dar debido cumplimiento a los deberes de recíproca información y de colaboración y cooperación mutuas en el ejercicio de sus actuaciones y de sus competencias.

En defecto de acuerdo entre las administraciones públicas, cuando quede plenamente justificada la necesidad de redes públicas de comunicaciones electrónicas, y siempre y cuando se cumplan los parámetros y requerimientos técnicos esenciales para garantizar el funcionamiento de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas establecidos en el apartado 4 del artículo anterior, el Consejo de Ministros podrá autorizar la ubicación o el itinerario concreto de una infraestructura de red de comunicaciones electrónicas, en cuyo caso la administración pública competente deberá incorporar necesariamente en sus respectivos instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles para acomodar sus determinaciones a aquéllas.

5. La tramitación por la administración pública competente de una medida cautelar que impida o paralice o de una resolución que deniegue la instalación de la infraestructura de red que cumpla los parámetros y requerimientos técnicos esenciales para garantizar el funcionamiento de las distintas redes y servicios de comunicaciones electrónicas establecidos en el apartado 4 del artículo anterior, excepto en edificaciones del patrimonio histórico-artístico, será objeto de previo informe preceptivo del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, que dispone del plazo máximo de un mes para su emisión y que será evacuado tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada con los órganos

Industria, Energía y Turismo y las administraciones públicas para el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas. Esta clásica intervención de la Administración estatal con carácter previo a la aprobación de los instrumentos urbanísticos en materia de su competencia, vuelve a evidenciar la reserva que la Administración General del Estado realiza de sectores claves para la ordenación económica general así como la prevalencia de ésta frente a las competencias urbanísticas autonómicas o locales<sup>607</sup>, tal es así que incluso una previsible intención

---

*encargados de la tramitación de la citada medida o resolución.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, transcurrido dicho plazo, el informe se entenderá emitido con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación de la medida o resolución.*

*A falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de que el informe no sea favorable, no se podrá aprobar la medida o resolución.*

*6. El Ministerio de Industria, Energía y Turismo promoverá con la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación la elaboración de un modelo tipo de declaración responsable a que se refiere el apartado 6 del artículo anterior.*

*7. Igualmente, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo aprobará recomendaciones para la elaboración por parte de las administraciones públicas competentes de las normas o instrumentos contemplados en la presente sección, que podrán contener modelos de ordenanzas municipales elaborados conjuntamente con la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación. En el caso de municipios se podrá reemplazar la solicitud de informe a que se refiere el apartado 2 de este artículo por la presentación al Ministerio de Industria, Energía y Turismo del proyecto de instrumento acompañado de la declaración del Alcalde del municipio acreditando el cumplimiento de dichas recomendaciones.*

*8. El Ministerio de Industria, Energía y Turismo podrá crear, mediante real decreto, un punto de información único a través del cual los operadores de comunicaciones electrónicas accederán por vía electrónica a toda la información relativa sobre las condiciones y procedimientos aplicables para la instalación y despliegue de redes de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados.*

*Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán, mediante la suscripción del oportuno convenio de colaboración con el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, adherirse al punto de información único, en cuyo caso, los operadores de comunicaciones electrónicas deberán presentar en formato electrónico a través de dicho punto las declaraciones responsables a que se refiere el apartado 6 del artículo anterior y permisos de toda índole para ocupar dominio público y privado necesario para el despliegue de dichas redes que vayan dirigidas a la respectiva Comunidad Autónoma o Corporación Local.*

*El punto de información único será gestionado por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y será el encargado de remitir a la Comunidad Autónoma o Corporación Local que se haya adherido a dicho punto todas las declaraciones responsables y solicitudes que para la instalación y despliegue de redes de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados les hayan presentado los operadores de comunicaciones electrónicas.*

*El Ministerio de Industria, Energía y Turismo, las Comunidades Autónomas y la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación fomentarán el uso de este punto de información único por el conjunto de las administraciones públicas con vistas a reducir cargas y costes administrativos, facilitar la interlocución de los operadores con la administración y simplificar el cumplimiento de los trámites administrativos.*

607 Carlón Ruiz, Matilde. Régimen jurídico de las telecomunicaciones una perspectiva convergente en el estado de las autonomías. Editorial La Ley. Madrid, 2002. Página 293: "Sin embargo, el carácter totalizador e integrador de la perspectiva impuesta por la ordenación del territorio no empece, sino que, en cierto sentido obliga, a coordinar los instrumentos nacidos en el ejercicio de esta competencia con los

municipal de llevar a cabo un Plan Especial que regule integralmente las telecomunicaciones en un Municipio no puede suponer la adopción de medidas cautelares que impidan o paralicen los despliegues de redes de comunicaciones electrónicas. Para la adopción de tales medidas sería necesario que con carácter previo se hubiere obtenido informe positivo del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, contemplado en el artículo 35.5, todo ello motivado en la necesidad de dotar de suficiente dinamismo los servicios de telecomunicación y, por tanto, la necesidad de que continuamente los operadores adapten sus infraestructuras para satisfacer la demanda de las cambiantes necesidades de los consumidores y que hacen desaconsejable la utilización de instrumentos urbanísticos de tipo especial que, en relativo poco tiempo, puedan quedar obsoletos e introducir barreras indebidas a los despliegues de las redes de comunicaciones electrónicas<sup>608</sup>.

En este sentido, nos recuerda Carlón Ruíz<sup>609</sup> que *“por más que el título competencial transcrito haya previsto que las competencias sobre “ordenación del territorio” son de titularidad autonómica, y que, ciñéndonos a lo dispuesto expresamente en el artículo 149.1 CE, el Estado carece de competencias directas en relación con la ordenación territorial, no parece que debiera ser ésta la conclusión si analizamos sistemáticamente el listado de este artículo. Teniendo en cuenta sus competencias para la ordenación general de la economía ex artículo 149.1.13 CE y respecto de materias sectoriales, como es el caso de las infraestructuras, así como sus competencias para la determinación de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y de los deberes constitucionales previstas en el apartado 1º del mismo artículo constitucional. [...] Se trataría pues, de arbitrar mecanismos de cooperación y coordinación entre las distintas Administraciones territoriales, mecanismos que podrían encontrar una plasmación especialmente adecuada en la aprobación de un plan específico. Incluso más allá de las técnicas de colaboración, parece que habría de entrar en juego el principio de*

---

instrumentos de ordenación de los distintos sectores a los que aquélla afecta y, en concreto por lo que a nosotros ahora interesa, con los instrumentos planificadores de las telecomunicaciones como infraestructuras. De ello cabe deducir una vez más la necesidad de coordinación entre las instancias estatal y autonómicas, pues las Comunidades Autónomas tendrán ciertas facultades a la hora de determinar la localización de las infraestructuras de telecomunicaciones ejerciendo sus competencias en materia de ordenación del territorio, conclusión ésta que, ha tenido un primer reflejo en la ordenación de las telecomunicaciones por cable {...}.”

608 Interpretación del articulado realizada tras consulta expresa al Coordinador del Área de Administraciones Públicas de la Subdirección General de Redes y Operadores

609 Régimen jurídico de las telecomunicaciones una perspectiva convergente en el estado de las autonomías. Editorial La Ley. Madrid, 2002. Página 290.

*prevalencia estatal previsto en el apartado 3º del artículo 149 CE cuando se presente un supuesto de concurrencia de competencias en relación a una determinada actuación sobre el territorio, como pueda ser la instalación de alguna infraestructura de telecomunicaciones”.*

Respecto del artículo 36 cabe plantearse su afección al suelo no urbanizable. Este artículo deja claro que para la instalación de redes que se pretendan, bastará con la presentación de la preceptiva declaración responsable cuando se ocupe dominio privado, o la previa presentación del Plan de despliegue que debe ser aprobado por la Administración competente para redes no disponibles al público. En consecuencia, para aquellas partes del despliegue que transcurran por dominio público, el ayuntamiento establecerá el procedimiento de tramitación de los permisos que estime oportuno, siempre y cuando dicho despliegue no constituya una restricción desproporcionada que impida o paralice el despliegue.

La Comisión del Mercado de Telecomunicaciones<sup>610</sup> se ha pronunciado específicamente sobre la posibilidad de que los Municipios exijan a los operadores de telecomunicaciones planes de despliegue, no considerándola desproporcionada, pues permite una evaluación mejor de las necesidades de los mismos, y se erige cada vez en más conveniente a medida que prolifera la oferta de servicios de telecomunicaciones que implican la necesidad de establecimiento de este tipo de redes. De la Torre Martínez<sup>611</sup> considera que *“Estos planes de despliegue permiten garantizar un equilibrio adecuado entre los intereses en juego que son: de un lado, aquéllos por cuya protección deben velar los Ayuntamientos y, de otro lado, los de los operadores de telecomunicaciones implicados. Además, cuando concurren valores ambientales, este mecanismo permite a los Municipios evaluar las alternativas existentes a la ubicación pretendida y así juzgar su proporcionalidad, en función de las consecuencias que tal alteración produzca en la red del operador”.*

También ha quedado expuesto el necesario control sectorial que de los instrumentos de planeamiento debe llevarse a efecto sobre esta materia.

Pero qué ocurre cuando lo que se pretende instalar o desplegar atraviesa suelo

---

610 Resolución de la desaparecida CMT de 24 de enero de 2003.

611La intervención de los municipios en las Telecomunicaciones. Tirant lo Blanch. Valencia, 2006. Página 396.



no urbanizable, nada dice expresamente la Ley al respecto.

El artículo 5 de la Orden de 22 de septiembre de 1998, por la que se establece el régimen aplicable a las licencias individuales para servicios y redes de telecomunicaciones y las condiciones que deben cumplirse por sus titulares, refiere las condiciones generales para todas las categorías de licencia para el establecimiento o explotación de redes públicas y prestación de servicios a terceros, y en su apartado 7, expresamente determina que deberán *“Respetar las normas y resoluciones aprobadas por las autoridades competentes en materia de urbanismo y de medio ambiente”*.

En este sentido, considerando que estamos ante redes públicas de titularidad privada, debemos seguir la interpretación genérica deducida para las infraestructuras de interés general y titularidad privada. En estos supuestos, si ha habido una previa aprobación del Plan de Despliegue por la Administración competente, consideramos implícita la declaración de utilidad pública e interés social. Ahora bien, si no existe tal Plan de Despliegue o éste no se encuentra aprobado, no consta una expresa declaración de interés público al efecto, lo que vendría a significar que el proyecto de instalación de redes debe someterse al trámite de la previa declaración de utilidad pública e interés social. Y ello porque a diferencia de lo que ocurre con las infraestructuras de titularidad pública, el órgano promotor no es la Administración pública, dotada de ciertas prerrogativas en este sentido, prerrogativas que vienen de la mano de la competencia de la que se encuentra investida. En el caso de las infraestructuras de titularidad privada, estamos también ante instalaciones de interés público pero que son ejecutadas, gestionadas y patrimonializadas por entes de naturaleza privada en cuya actuación debe necesariamente conciliarse el interés público inherente a la actuación con la rentabilidad privada que el ejercicio de la actividad supone. Y es en este sentido donde se requiere un previo reconocimiento de la utilidad pública o interés social a efectos urbanísticos, que justifique la necesidad de ocupación de un suelo preservado a estos efectos. Avala esta postura la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 julio de 1967<sup>612</sup> que aún referida a la ocupación del dominio público expone: *“En nada obsta, a la propia e irrenunciable competencia municipal, para conceder la utilización privativa solicitada, una vez acreditado, ante el organismo estatal, que el proyecto de instalación para el que se solicita la concesión demanial, reúne aquellas condiciones técnicas exigidas como*

---

612 RJ (1967/2876)

*presupuesto o requisito técnico de la autorización municipal, pero que ni excluye la potestad del Ayuntamiento, ni obliga a que le sean concedidas por éste todas las autorizaciones injustificadamente pretendidas por las Compañías concesionarias de Servicios Públicos, conforme a la doctrina jurisprudencial de que “La Administración del Estado no menoscaba las facultades que el legislador ha reconocido siempre a los Ayuntamientos, para intervenir en cualquier manifestación de la actividad industrial, desarrollada dentro de sus términos municipales, complementando a la acción estatal, para garantizar el respeto debido a la policía urbana, competencia que se singulariza en el otorgamiento o negativa de autorizaciones sobre el trazado, o recorrido de las líneas eléctricas”.*

Esta misma justificación sobre el interés público y privado a la que aludimos es compartida por González García<sup>613</sup> para quien *“El interés de los operadores consistirá en la instalación de sus infraestructuras en las zonas económicamente más desarrolladas, por razones del nivel de vida de la población o por el hecho de estar situadas en áreas comerciales, mientras que la zona menos importante económicamente quedará fuera de unos servicios de telecomunicaciones de calidad. Es un problema que ya está planteado en numerosos lugares de nuestra geografía. Este dato obliga a una mayor intervención de los poderes públicos, de tal manera que todas las Administraciones Públicas adopten una política activa en materia de telecomunicaciones, que en condiciones normales se ha de materializar a través de la utilización de figuras de naturaleza urbanística”.*

En esta misma línea Rodríguez-Chaves Mimbrero<sup>614</sup>, que parte de la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 2000, que sienta las bases de la distribución de competencias entre el Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, en materia de Telecomunicaciones, concluyendo que *“No es posible negar a los Ayuntamientos competencia para regular las incidencias derivadas de las obras y actuaciones de las distintas compañías en sus respectivas instalaciones y que pueden representar, incluso, importantes costes para los proyectos municipales”.*

Si estos razonamientos se exponían ya de las concesiones administrativas, más aún los trazados de un sector que se encuentra liberalizado y sometido al advenimiento

---

613 Urbanismo e instalaciones de telecomunicaciones fijas en la ley general de telecomunicaciones. Revista de Urbanismo y edificación. Nº 31. 2014. Páginas 18-19.

614 El ámbito de regulación de la normativa municipal en materia de telefonía móvil. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 42. Nº 242. 2008. Página 182.

del mercado.

Así también, García Capdepón<sup>615</sup> para quién *“Los aspectos urbanísticos y medioambientales serán analizados por las Administraciones autonómica y local. Así lo ha venido entendiendo desde antiguo el Tribunal Supremo al exigir la intervención de las Administraciones Locales para ejercitar sus competencias, derivadas de los fines generales que los Municipios tienen asignados, concretadas en la regulación de los bienes demaniales, ordenación del territorio y urbanismo, así como la de medio ambiente, implícita en las anteriores”*. Y respecto al suelo no urbanizable cabe apreciar que *“La ordenación urbanística alude al problema de la regulación de los usos o aprovechamientos que excedan su explotación conforme a su naturaleza (agrícola, forestal, ganadera...) y , en consecuencia a la delimitación del contenido del estatuto de la propiedad inmobiliaria. Se plasma sobre cada territorio concreto a través de los planes urbanísticos y de normas de aplicación directa [...]”*.

En cuanto al instrumento específico necesario para efectuar esta declaración, las características de estos trazados, que suelen abarcar más de un municipio, suelen requerir a nivel autonómico la redacción de un Plan Especial, figura idónea para el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas. Sánchez Marín<sup>616</sup> realiza un pormenorizado estudio de la legislación urbanística autonómica en este sentido y concluye que: *“La legislación autonómica presenta mayor diversidad en algunos casos con expresa previsión de telecomunicaciones”*.

González García<sup>617</sup> en esta misma línea considera que *“Dentro de los*

---

615 Telecomunicaciones: Estudios sobre Dominio Público y Propiedad Privada. Editorial Marcial Pons. Madrid. Año 2000. Página 87.

616 Urbanismo y Telecomunicaciones. “Telecomunicaciones: Estudios sobre Dominio Público y Propiedad Privada”. Marcial Pons. Año 2000. Coord: Carmen Chinchilla Marín. Página 298.

617 Infraestructuras de Telecomunicaciones y Corporaciones Locales. Thomson-Aranzadi. Navarra. 2003. Página 216 y ss. [...] *“Por lo que se refiere al Plan Especial, su contenido podría comprender al menos, los siguientes apartados:*

*A)En primer lugar, una descripción de las infraestructuras de telecomunicaciones existentes en el suelo y subsuelo del Municipio. [...]*

*B)Diseño de la nueva red que deberá cubrir todo el suelo urbano y urbanizable [...] Resultaría muy conveniente para una adecuada planificación urbanística la creación por parte de los Ayuntamientos de una galería subterránea de servicios.*

*C)En el diseño de la red municipal se señalarán los tramos en los que se impone la utilización compartida por los operadores: los cuales podrán ser todos, salvo aquellos en que resulte imposible por incapacidad técnica.[...]*

*D) Posibilidad de establecer zonas de “adjudicación indivisible”[...]*

*E) Se señalarán los tramos que ya tienen adjudicatario [...].*

*F) Señalización de los elementos de las redes que se encuentran, o han de instalarse, en superficie*

*instrumentos de planeamiento urbanístico que se recogen en la legislación urbanística el que parece más idóneo para la ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones es el plan especial [...]”.*

Pero quizá el tratamiento más detallado de la afección de estas infraestructuras al suelo no urbanizable o rústico así como de los instrumentos más idóneos para su aprobación lo realizara Lobo Rodrigo<sup>618</sup> para quien “No cabe duda de que las redes de telecomunicaciones son infraestructuras de un innegable interés para la colectividad y que necesitan, para su despliegue, de la utilización del suelo rústico”, tratando de argumentar el interés público y social necesario para las instalaciones en suelo rústico que requería la legislación estatal de suelo tanto en el 76 como en el 98, así como el artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística. Asimismo profundiza sobre el instrumento necesario para esta declaración, aplicado en este supuesto, al régimen jurídico del suelo canario, advirtiendo que “*existen discrepancias sobre el instrumento de planeamiento más idóneo para autorizar el despliegue de redes de telecomunicaciones en suelo rústico. Así parte de la doctrina entiende que la implantación de redes de telecomunicaciones en suelo rústico necesitará de Calificación Territorial. Otro sector, sin embargo, sostiene que la Calificación Territorial es el instrumento adecuado para aprobar usos relacionados directamente con la naturaleza propia del suelo rústico, como el agrícola, ganadero, forestal y cinegético, mientras que los Proyectos de Actuación Territorial autorizarían usos industriales, residenciales, turísticos, de equipamientos o servicios [...]”* y respecto a este último establece que “No parece que encaje con la actual regulación del sector de las telecomunicaciones que cada vez que se vaya a proceder a la implantación en suelo rústico de este tipo de redes, se tenga que declarar el interés general de dicha actividad”. Asimismo “Aunque las Calificaciones Territoriales son consideradas como instrumentos de ordenación territorial, entendemos que no son los instrumentos más idóneos para la regulación de la implantación de redes de telecomunicaciones en suelo rústico. En primer lugar, las Calificaciones Territoriales son, en esencia, una autorización previa necesaria para la solicitud de la correspondiente licencia al Ayuntamiento [...] Sin embargo, y dado el carácter reglado que debe tener toda autorización el Texto Refundido de la Ley de

---

[...]”

618 La Ordenación Territorial y Urbanística de las redes de telecomunicación. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 2007. Páginas 336 y ss.

*Ordenación del Territorio de Canarias trató de esquivar este problema incluyendo a las Calificaciones Territoriales, cuya naturaleza autorizatoria es innegable, dentro de los instrumentos de ordenación territorial y, como consecuencia de ello, otorgar un carácter discrecional a la resolución de la Administración.*

*En segundo lugar, parece claro que las Calificaciones Territoriales no suponen ningún tipo de ordenación, al constituirse en meras autorizaciones sobre actuaciones singulares previas a la solicitud de la correspondiente licencia municipal.*

*Por tanto, entendemos que los instrumentos más idóneos para ordenar la implantación de redes de telecomunicaciones en suelo rústico (que no autorizar) son los Planes Territoriales Especiales, si el ámbito es supramunicipal, y los Planes Especiales de Ordenación si el ámbito es municipal”.*

Por último, respecto a la exigibilidad de licencia de obras, la doctrina y la jurisprudencia coinciden en este punto. Así para Sánchez Marín<sup>619</sup> *“Cuando se trate de obras no caracterizadas como de urbanización, sino posteriores a la misma, requerirán la oportuna licencia municipal en la medida en que respondan a uno de los supuestos del artículo 178 del TRLS 76 y artículo 1 RDU”.*

En esta misma línea González García<sup>620</sup> que se refiere a *“la contundencia de los textos legislativos que se inclinan por la duplicidad de controles”* (en referencia al control para la concesión administrativa y el control de la licencia de obras). Y cita Sentencia del Tribunal Supremo que avala esta tesis, de 20 de diciembre de 1987 en la que se afirma que *“son distintas las licencias otorgadas para la realización de las obras de la actividad de depósito subterráneo de gasóleo y la autorización de ocupación de terrenos de dominio público”.*

Refrenda esta postura De la Torre Martínez<sup>621</sup> para quien *“Resulta obvio que la instalación de redes de telecomunicaciones, tales como antenas, repetidores y demás elementos, exigen, en definitiva, la ocupación de espacios, que pueden ser dominio público o incluso propiedad privada, la realización de obras y además ejercen un uso*

---

619Urbanismo y Telecomunicaciones. “Telecomunicaciones: Estudios sobre Dominio Público y Propiedad Privada”. Marcial Pons. Año 2000. Coord: Carmen Chinchilla Marín. Página 306.

620González García, J.V. Urbanismo e instalaciones de telecomunicaciones fijas en la ley general de telecomunicaciones. Revista de Urbanismo y edificación. Nº 31. 2014. Páginas 18-19.

621La intervención de los municipios en las Telecomunicaciones. Tirant lo Blanch. Valencia, 2006. Página 396.

*patente del suelo, razón por la cual requieren la obtención de varios tipos de licencias. Se trata de aplicar el principio general de que las licencias otorgadas por las demás Administraciones Públicas no excluyen la necesidad de obtener otras de las Entidades Locales, con el fin de armonizar el ejercicio legítimo de las competencias de todas las Administraciones implicadas”.*

Por último Caballero Sánchez<sup>622</sup> concluye que *“Los municipios ostentan competencias urbanísticas de planificación, así como de autorización posterior mediante licencia, de las inevitables obras de instalación o construcción en el término municipal. Este título de intervención viene reforzado por una serie de competencias sectoriales recogidas en la legislación de régimen local, como es el caso de la seguridad, del tráfico, de la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico, e incluso de la salubridad pública, todas ellas recogidas en el artículo 25 LBRL”.*

#### **b) Infraestructuras de energía eléctrica**

Para Caballero Sánchez<sup>623</sup>, *“las redes de suministro de energía por cable o por canalización son las que mejor encarnan el concepto de infraestructuras en red y el ejemplo más notable de redes que han pasado de un régimen de nacionalización o al menos de control administrativo, a otro opuesto y liberalizado, que se entrega en manos de la iniciativa privada”.*

La regulación del sector eléctrico se realiza mediante Ley 24/2013, de 26 de diciembre. En el ámbito de las infraestructuras de energía eléctrica se distinguen dos tipos de redes, distinción que tiene consecuencias jurídicas. De un lado, las redes principales o de transporte que por su dimensión nacional deben ser autorizadas por el Estado. De otro lado, las redes de distribución cuya competencia puede ser asumida por las Comunidades Autónomas del ámbito territorial por el que discurran.

Algo similar a lo ya explicado respecto a las redes de infraestructuras de telecomunicaciones sucede con la energía eléctrica. Se evidencia también en este sector una deficiente integración con la planificación urbanística. Ni la legislación

---

622 Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 2003. Página 304-305.

623 Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 2003. Página 159.

urbanística estatal ni las autonómicas establecen concretos procedimientos de armonización. Así lo ha certificado en Aragón, Corvinos Baseca<sup>624</sup>, que hace constar que la Ley de Urbanismo de Aragón no contiene ninguna referencia expresa a las instalaciones eólicas ni, en general, a las instalaciones de generación eléctrica<sup>625</sup>.

Más genéricamente estas conclusiones ya se avanzaban en las Crónicas sobre las Jornadas de Ordenación de la Energía celebradas en 2011<sup>626</sup> en las que *“Los profesionales y expertos reunidos incidieron en la necesidad de rescatar un enfoque integral y multisectorial en la materia sobre los que diseñar propuestas de acción y de gestión en materia de energía. Así, por ejemplo, las nuevas soluciones proponen la adopción de un enfoque integral en la planificación de las energías renovables que englobe, junto a las distintas alternativas físicas de captación y explotación de los recursos energéticos renovables, determinaciones de carácter tanto jurídico-administrativo, económico-financiero como social [...]. Una conclusión global de estas Jornadas sobre Ordenación de la Energía sea la necesidad de dotarse de un marco jurídico estable del mercado eléctrico que genere seguridad jurídica, donde desgraciadamente no la hay, para permitir un desarrollo equilibrado del sector eléctrico tanto en España como en el conjunto de Europa”*.

El artículo 5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico regula expresamente la coordinación con los planes urbanísticos estableciendo que *“la planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica, que se ubiquen o discurran en cualquier clase y categoría de suelo, deberá tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio y urbanístico, el cual deberá*

---

624 Ejecución de instalaciones eólicas en la Comunidad Autónoma de Aragón: evaluación ambiental estratégica, control urbanístico e ingresos municipales. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 46. Nº 271, 2012. Páginas 157 y ss.

625 Ejecución de instalaciones eólicas en la Comunidad Autónoma de Aragón: evaluación ambiental estratégica, control urbanístico e ingresos municipales. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 46. Nº 271. 2012. Página 149. “Sí que hay una referencia a los “centros productores de energía” en el artículo 46 del Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Urbanística. Se establece en este artículo –que lleva por rúbrica Infraestructuras de ámbito funcional superior al Plan General- que el Plan General señalará, de conformidad con la legislación sectorial, aquellas instalaciones y obras, al servicio de ámbitos superiores al ordenado por el mismo, cuya implantación pueda influir de forma sustancial en la configuración y desarrollo del territorio, tales como los centros productores de energía, líneas de conducción y distribución. Así las cosas, surge la duda del instrumento urbanístico que es preciso utilizar para la implantación de instalaciones eólicas en terrenos que suelen estar clasificados como suelo no urbanizable.

626 Galán Vioque, Roberto Rafael y Álvarez González, Elsa Marina. Crónicas sobre las Jornadas sobre La ordenación de la energía (Sevilla y Málaga, noviembre 2011). Revista andaluza de Administración Pública. Nº 81, 2011. Págs. 464-465.

*precisar las posibles instalaciones y calificar adecuadamente los terrenos, estableciendo, en ambos casos, las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes”.*

Al genérico reparto de competencias efectuado respecto de las líneas de transporte y distribución, cabe añadir la competencia por tanto de las Entidades Locales, que se encargarán de evaluar la concreta ubicación de la instalación.

Un resumen de las concretas competencias estatales, autonómicas y locales en materia de energía eléctrica se contiene en el dictamen de la Comisión Nacional de Energía nº 524/2007<sup>627</sup>.

De lo expuesto, se deduce una regulación similar a la de las infraestructuras de telecomunicaciones que requieren una previsión expresa en los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos. El problema se plantea pues no en este supuesto sino en aquél en que lo que se pretende es la instalación en suelo no urbanizable de actuaciones no previstas en instrumentos de planeamiento.

Dice el artículo 5.2 de la ley que *“cuando existan razones justificadas de urgencia o excepcional interés para el suministro de energía eléctrica que aconsejen el establecimiento de instalaciones de transporte y distribución que precisen de un acto de intervención municipal previo, se estará a lo dispuesto en la disposición adicional décima del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. El mismo procedimiento será aplicable en los casos en que existan instrumentos de ordenación territorial y urbanística ya aprobados definitivamente, en los que no se haya tenido en cuenta la planificación eléctrica conforme al apartado anterior”.*

*En todo caso, en lo relativo a las instalaciones de transporte cuya autorización sea competencia de la Administración General del Estado se estará a lo establecido en la disposición adicional duodécima de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas.*

La Disposición adicional duodécima remite a las Disposiciones adicionales segunda y tercera de la misma Ley 13/2003 para volver a incidir en la necesidad de que

---

<sup>627</sup> Soler Tappa, Eduardo. Derecho de la energía: dictámenes de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Industria. Thomson-Civitas. Cizur Menor (Navarra), 2008. Páginas 121 y ss.



los planes o instrumentos generales de ordenación territorial o urbanística califiquen los espacios territoriales necesarios para las diferentes obras públicas de interés general del Estado como sistemas generales. La Disposición adicional tercera regula la construcción de las obras públicas de interés general de modo similar a lo dispuesto en el Texto Refundido 2/2008, de tal forma que la decisión estatal respecto a la ejecución del proyecto prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico, cuyo contenido deberá acomodarse a las determinaciones de aquélla, advirtiendo expresamente que la construcción, modificación y ampliación de las obras públicas de interés general no estarán sometidas a licencia o a cualquier otro acto de control preventivo municipal, siempre que se siga lo previsto en el apartado 1 de la disposición.

Por último el artículo 5.4 añade que las infraestructuras propias de las actividades del suministro eléctrico, reconocidas de utilidad pública por la ley, tendrán la condición de sistemas generales.

Queda pues claro el procedimiento de armonización para aquellas infraestructuras energéticas planificadas o autorizadas desde el Estado. Lo deseable, que el instrumento de ordenación del territorio y urbanístico del sector al que se afecte recoja la planificación de infraestructuras correspondientes. Pero, para el caso de que así no sea, la Administración General del Estado acabaría imponiendo su planificación energética que prevalece sobre la urbanística. Así lo impone expresamente la Disposición Adicional 12<sup>a</sup><sup>628</sup> de la Ley 13/2003, del contrato de concesión de obra pública.

A nivel autonómico el esquema se repite. Sin embargo, hemos de constatar que se han producido importantes avances en materia de armonización en el ámbito de las

---

<sup>628</sup> “1. Se regirán por su legislación específica, las obras e instalaciones relacionadas con el sistema de transporte y distribución de energía eléctrica, las telecomunicaciones, el gas y los hidrocarburos.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, será de aplicación a las instalaciones de la red de transporte de energía eléctrica reguladas en el artículo 35 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, así como a las instalaciones de la red básica de transporte de gas natural reguladas por el artículo 59 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, cuyas autorizaciones sean competencia de la Administración General del Estado, lo dispuesto en las disposiciones adicionales segunda y tercera de esta ley.

3. El informe a que se refiere el apartado 1 de la disposición adicional tercera se remitirá y obtendrá en el seno de los procedimientos establecidos y regulados en la legislación sectorial aplicable.

4. Las decisiones que finalmente se adopten por los órganos estatales competentes sobre la ejecución de las instalaciones mencionadas en los apartados 2 y 3 de esta disposición se comunicarán por el Ministerio de Economía a las comunidades autónomas y entidades locales afectadas, a fin de que procedan, en su caso, a modificar en lo que sea preciso los planes territoriales y urbanísticos correspondientes”.

energías renovables. En Andalucía, La Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de las energías renovables, en su artículo 12 introduce el procedimiento urbanístico para este tipo de instalaciones y así *“Las actuaciones de construcción o instalación de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos vinculados a la generación mediante fuentes energéticas renovables, incluidos su transporte y distribución cuando sean competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sean de promoción pública o privada, serán consideradas como Actuaciones de Interés Público a los efectos del Capítulo V del Título I de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía”*.

El apartado 5 de este mismo artículo incide en que *“Para las actuaciones de interés público vinculadas a la generación y evacuación de energía eléctrica mediante energía renovable, de potencia instalada superior a los 10 MW, la aprobación del proyecto de actuación o el plan especial, en su caso, previstos en el apartado 3 del artículo 42 de la LOUA, será sustituida por la emisión de informe favorable por parte de la Consejería competente en materia de urbanismo. Para ello, previamente a la obtención de la licencia urbanística y una vez obtenidas las autorizaciones correspondientes, el promotor deberá solicitar dicho informe presentando la documentación correspondiente”*.

Recuérdese que ya La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía<sup>629</sup>, en su artículo 52, estableció que cuando el Plan General de Ordenación Urbanística lo permita, en el suelo no urbanizable sería posible la ejecución y el mantenimiento de las infraestructuras y los servicios, dotaciones y equipamientos públicos, que se encontrarían sujetos a licencia.

Sobre la sujeción a licencia se ha pronunciado genéricamente Nebreda Pérez<sup>630</sup> para quien *“Es pacífica la doctrina que reconoce la competencia municipal en todo el territorio de su demarcación, y aun en suelo que carezca de previsión urbanística alguna, a efectos de autorizar la implantación de instalaciones eléctricas, de transporte o de distribución, pues no cabe limitar tal competencia al suelo con definición en el planeamiento, por lo que toda instalación eléctrica requerirá, para el inicio de las obras de implantación, la correspondiente licencia municipal de obra”*.

---

<sup>629</sup> Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

<sup>630</sup> Distribución eléctrica: concurrencia de disciplinas jurídicas. Editorial Civitas. Madrid, 1998. Página 930.

Respecto a la Ordenación del Territorio por su parte, el Título IV de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en concreto su artículo 38.3.d.), prevé la vinculación del planeamiento urbanístico con las determinaciones que resulten de lo recogido en las Declaraciones de Interés Autonómico, que puede recaer, como también recoge el Anexo II de la Ley 1/1994, sobre las infraestructuras del sector eléctrico. Sin embargo, para López González<sup>631</sup>, *“Tanto las infraestructuras energéticas como las de producción y transporte de energía – no obstante, su especial incidencia en la Ordenación del Territorio- están ausentes en el texto legal; sorprende esa desconexión con el sector energético [...]”*, por lo que sugiere *“Incorporar a la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio en su Anexo Único, tanto los Planes de Infraestructuras energéticas como las Actuaciones singulares de infraestructuras e instalaciones energéticas con incidencia en la Ordenación del Territorio. Esta laguna debiera atenderse pronto”*

La cuestión a plantear llegados a este punto es si cualquier línea eléctrica estaría amparada por estos procedimientos de armonización. La respuesta parece ser negativa por las mismas razones expuestas en el análisis de infraestructuras de telecomunicaciones. La planificación energética estatal está revestida de interés público por esta sola circunstancia, como la autonómica en el supuesto de previa Declaración de interés Autonómico reconocida por la Ley de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética e incluso por la propia Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza. Ahora bien, cualquier otra línea eléctrica no amparada por legislación específica, no lleva *per se* una declaración de utilidad pública. La ocupación del suelo no urbanizable debe ser preservada de usos urbanos. Por este motivo, cualquier ocupación no prevista en estos planes aprobados por otra Administración Pública, requieren un especial estudio de motivación que es el que se lleva a efecto en la Declaración de Utilidad Pública e Interés social. Es en este procedimiento excepcional donde se justifica la necesidad de ocupación de suelo no urbanizable y si efectivamente existe un interés público que justifique esa utilización.

En esta misma línea la Circular del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y

---

<sup>631</sup>Revista Andaluza de Administración Pública. Nº. Extra 2, 2, 2003 (Ejemplar dedicado a: Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas), págs. 110 y ss.

Transportes del Gobierno de Aragón sobre criterios de aplicación y de coordinación para los órganos urbanísticos de la Comunidad Autónoma de Aragón, en los procedimientos de autorización en suelo no urbanizable: *“Se clarifica, por tanto, el régimen aplicable a la autorización de determinados usos en suelo no urbanizable que habían generado algunas dudas en su aplicación. Así, a partir de la Ley 3/2009 todas las instalaciones vinculadas a explotaciones mineras, incluidas las propias extracciones, los depósitos de recursos minerales y cualquier actuación que implique un uso directo del suelo no urbanizable requiere cumplimentar el procedimiento de autorización especial regulado en artículo 32 de la Ley. Igualmente, todas las infraestructuras de telecomunicaciones (entre ellas, las antenas de telefonía móvil) y las vinculadas a la explotación de otros recursos naturales (parques eólicos, placas fotovoltaicas) se tramitarán mediante el procedimiento de autorización especial [...]”*.

En el mismo sentido, el artículo 24.2 de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de Islas Baleares, que tras concretar las infraestructuras a las que será de aplicación, expresamente establece *“Para que los usos vinculados a estas infraestructuras tengan la condición de admitidos deberán estar previstos en los instrumentos de planeamiento general o en los instrumentos de ordenación territorial. En su defecto, la ejecución de la actividad exigirá la declaración previa de interés general, salvo que la aprobación del proyecto conlleve esta declaración en virtud de su legislación específica”*.

Explícita también resulta la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, que en su artículo 27 expresamente requiere calificación urbanística para el uso de infraestructuras que *“comprenderá las actividades, construcciones e instalaciones, de carácter temporal o permanente, necesarios para la ejecución y el mantenimiento de obras y la prestación de servicios relacionados con el transporte por cualquier medio de personas y mercancías, así como de potabilización, transporte, abastecimiento, depuración y tratamiento de aguas; la generación, el transporte y la distribución de energía; las telecomunicaciones; y la recogida, la selección, el tratamiento y la valorización de residuos”*.

El artículo 116 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, establece especialidades procedimentales al objeto de minimizar los trámites de autorización de estas instalaciones en suelo no

urbanizable. Así, *“Cuando se trate de infraestructuras lineales, no será necesario el trámite de información pública siempre que se acredite que, al solicitar las previas autorizaciones a la Administración sectorial competente, el proyecto ya se sometió a dicho trámite.”*

Lejos quedan ya sentencias como la de TS de 31 de octubre de 1984<sup>632</sup> según la cual: *“Todas las obras comprendidas en el citado artículo 178 necesitan la correspondiente licencia municipal; pero desde el punto de vista objetivo quedarán exentas de ella aquellas obras que por su naturaleza, alcance y extensión sobrepasan, en el concepto expresado, la materia estricta del urbanismo local y, en segundo lugar, estando concedida la intervención municipal en función del control de la legalidad urbanística es obvio que, en el supuesto contemplado, de esas obras objetivamente excluidas de licencia, la postura eximente de la misma se refuerza notablemente si su exigencia es de naturaleza exclusivamente formalista alejada de todo propósito de dicho control de legalidad material y tales razonamientos conducen, en el caso concreto de autos, a declarar innecesaria la licencia municipal, pues al no existir datos en contrario es obligado considerar que un tendido eléctrico de alta tensión que se instala a través del suelo no urbanizable constituye una obra que excede del urbanismo local, siempre que no se aduzca por el Ayuntamiento, tal y como ocurre en este proceso, la existencia de planeamiento o norma urbanística alguna que pueda resultar afectada o infringida por dicha obra, evidenciando así la inexistencia de un interés público de ordenación urbana que legitima materialmente la intervención municipal en el caso concreto aquí enjuiciado, como así señala con pleno acierto la sentencia recurrida”.*

Aunque la confusión en la época era evidente como se aprecia en esta otra STS de 3 de febrero de 1983<sup>633</sup> en la que se revoca sentencia del siguiente tenor literal, considerando que sí existe competencia municipal al respecto: *“si bien no era incompetente en absoluto para otorgar la licencia de obras interesada, sin embargo quedaba vinculado a otorgarla, al estar situado el terreno en zona de suelo no urbanizable y contar la empresa solicitante con la oportuna autorización estatal, como ha quedado debidamente acreditado», a cuya conclusión llega después de referirse al alcance de la limitación competencial que, desde la perspectiva territorial, imponen a*

---

<sup>632</sup> (RJ 1984/5737)

<sup>633</sup> (RJ 1983/498)

*las Corporaciones locales, las disposiciones reguladoras de la autorización de instalaciones eléctricas, cuando se trata de actividades de transporte y distribución de energía eléctrica, en las que se añade «se suele comprender, no sólo la que específicamente se considera como tal, sino también las de transformación y distribución, realizadas, respectivamente, a través de las correspondientes líneas de alta y baja tensión, estaciones, subestaciones y centros de transformación y redes de distribución» e invocando, al efecto, la Ley sobre Expropiación Forzosa y sanciones en materia de instalaciones eléctricas, de 18 marzo 1966, el Regl. de esa Ley, de 20 octubre 1966 y el Decreto sobre autorizaciones de instalaciones eléctricas de la misma fecha”.*

Mucho más contundente resulta la STSJ Castilla y León de 21 de enero de 2003<sup>634</sup> según la cual *“Tampoco cabe duda de que la instalación de la línea eléctrica de que se trata está sujeta a licencia tal como resulta de lo dispuesto en el art.178.1 y 2 de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, aprobado su Texto refundido por Real Decreto 1346/ 1976, de 9 de abril [...]Por tanto ningún servicio público presta la línea eléctrica que se pretende instalar si su finalidad es suministrar energía eléctrica a viviendas construidas en suelo no urbanizable, que constituyen un núcleo de población, en clara vulneración de la legislación urbanística –art: 85,[...]en cuanto que en esa clase de suelo no se permite la formación de núcleos de población ni la realización de construcciones aisladas de viviendas unifamiliares sin la correspondiente autorización, que en este caso, como se ha dicho falta. Por otra parte, tampoco puede considerarse a la pretendida instalación, a falta de declaración de utilidad pública en concreto del proyecto, como una instalación de utilidad pública o interés social que haya de emplazarse en el medio rural, para lo cual también se requiere seguir el procedimiento establecido en las normas citadas, lo que comporta, entre otros requisitos, el trámite de información pública y la previa autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo, que aquí falta”.*

En el mismo sentido el TSJ Galicia en sentencia de 26 de marzo de 2004<sup>635</sup> (JUR 2004/260205), en la que en relación a una solicitud de licencia de obras para construcción y aprovechamiento de aguas en suelo no urbanizable, reconoce el Tribunal que: *“Estimamos en parte el recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por la*

---

<sup>634</sup> (JUR 2003/1181146)

<sup>635</sup> (JUR 2004/260205)

*Comunidad de Usuarios de la Magdalena contra la Resolución del Ayuntamiento de Barro de 13-8-99 que desestima el recurso de reposición interpuesto por D. Benito contra otra de fecha 10-6-99 recaída en el expediente de 84/96 sobre denegación de licencia para llevar a cabo obras de construcción y aprovechamiento de aguas, resolución que anulamos por ser contraria a derecho; obligando a la Administración demandada a declarar la utilidad pública de las obras necesarias para proceder a la canalización y conducción de agua objeto de concesión de fecha 16-9-98, desde el lugar de su nacimiento hasta la vivienda de los titulares de la concesión pasando por la zona de dominio de la Autopista A-9 y a conceder la licencia de obras, previa la subsanación del defecto técnico observado”.*

Sin embargo, existe cierta jurisprudencia reciente que pareciera seguir afectando el contenido de estas consideraciones. Así, STSJ Andalucía nº 99/2009, de 30 de enero, según la cual *“Al respecto debe tenerse en cuenta que el propio artículo 42 de la Ley Andaluza excluye de licencia o plan especial las infraestructuras en cuya ley sectorial se prevea un procedimiento de armonización con la ordenación urbanística, que es lo que ocurre en nuestro caso, ya que el artículo 5 de la Ley 5/1997 prevé la coordinación con el planeamiento. En definitiva, se trata de integrar en un procedimiento único la intervención de todas las administraciones con competencias sectoriales o de ordenación del territorio vía informe, sin perjuicio de la prevalencia de la competencia sectorial para la instalación de que se trate. En nuestro caso, como puede comprobarse por el expediente, se ha dado entrada a las autoridades con competencias urbanísticas que han formulado las objeciones que han estimado conveniente”.* Todo ello en relación a la autorización de instalación eléctrica de alta tensión de 380 KV con origen en la futura central de ciclo combinado “Campo de Gibraltar” en término de San Roque.

En este mismo sentido, el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, expresamente exonera en su artículo 63 este tipo de instalaciones. Así, *“En el suelo rústico protegido por razón de sus valores económicos a que se refiere la letra b) del artículo 55 anterior se podrán implantar redes y líneas eléctricas, hidráulicas y de comunicaciones, sin necesidad de previa calificación territorial, siempre que no exista prohibición expresa en el plan insular de ordenación o en el planeamiento de los espacios naturales protegidos que resulten aplicables al*

*ámbito donde se pretende ubicar la instalación. La ejecución de estas redes y líneas se sujetará a la evaluación ambiental que resulte procedente y, en su caso, deberá obtener la pertinente licencia municipal.*

*El mismo régimen será aplicable a las estaciones eléctricas de transformación, compactas prefabricadas, o las que se ejecuten soterradamente, y las de telecomunicación de pequeña entidad, con exclusión de las torres o centros repetidores de comunicación, así como a los depósitos hidráulicos para abastecimiento público de hasta 4.000 m<sup>3</sup>, de construcción soterrada, que no excedan de 1 metro de altura medido desde la cota natural del terreno”.*

El apartado 8 del mismo artículo<sup>636</sup> contempla una regulación similar para las plantas de energía fotovoltaica, eólica, o cualquier otra proveniente de fuentes o energías renovables.

La conclusión que puede extraerse de todo lo expuesto es que la legislación vigente del sector eléctrico no establece un procedimiento especial de armonización con la ordenación urbanística para las infraestructuras de distribución eléctrica, sino que prevé que las mismas deben estar contempladas en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Y no estando contempladas expresamente en los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos, el proyecto de infraestructura eléctrica debe someterse a previa declaración de utilidad pública e interés social y posterior licencia de obras<sup>637</sup>, salvo que la legislación urbanística autonómica, como es el caso canario, establezca lo contrario.

Sobre la necesidad de licencia urbanística para la construcción de instalaciones energéticas con fuentes renovables se ha pronunciado expresamente la profesora Barrero Rodríguez<sup>638</sup>, para quien *“La independencia de la licencia urbanística del resto de las autorizaciones precisas para la instalación y su concesión cuando todas éstas ya han sido otorgadas conlleva el peligro de que el Municipio pueda dar al traste con una*

---

<sup>636</sup>En suelo rústico protegido por razón de sus valores económicos a que se refiere la letra b) del artículo 55 anterior se podrá autorizar la instalación de plantas de generación de energía fotovoltaica, eólica, o cualquier otra proveniente de fuentes endógenas renovables, siempre que no exista prohibición expresa en el plan insular de ordenación, o en el planeamiento de los espacios naturales protegidos que resulten aplicables al ámbito donde se pretenda ubicar la instalación.

<sup>637</sup> Lagunas Marqués, Ángel. Autorizaciones administrativas del Estado y Comunidades Autónomas. Acometidas eléctricas. Calidad del Servicio. Editorial Creaciones Copyright SL. Año 2006. Página 66 y ss.

<sup>638</sup> Las autorizaciones para la construcción y puesta en funcionamiento en Andalucía de instalaciones energéticas con fuentes renovables. Revista Andaluza de Administración Pública. Nº 78. 2010. Página 47.



*operación que, tras laboriosos procedimientos, cuenta ya con una declaración de conformidad con el ordenamiento jurídico atendiendo a la protección de intereses muy diversos. Es cierto que el informe de compatibilidad urbanística emitido por el Municipio con carácter previo a la solicitud de la autorización energética, viene a paliar considerablemente este riesgo aunque, desde luego, no garantiza la conformidad municipal con la instalación.”*

Por último, al igual que se ha considerado respecto de otras infraestructuras, cabe plantearse la consideración de las infraestructuras eléctricas como sistemas generales. En particular, sobre la consideración de los parques eólicos como sistemas generales se pronuncia Corvinos Baseca para quien hay que considerar la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña<sup>639</sup>, en virtud de la cual este tipo de instalaciones tienen la consideración de sistemas generales y deben estar previstos en el Plan General de Ordenación Urbana. *“En aplicación de esta doctrina, las instalaciones eólicas relevantes cuantitativa y cualitativamente se consideran como sistemas generales urbanísticos, que deben estar previstos en el Plan General, que es el instrumento al que corresponde organizar la estructura general del territorio. Ello tiene como consecuencia que si el Plan General no contemplase estas instalaciones eólicas, debería ser modificado. Dicho esto, hay que tener presente que se trata de la doctrina del Tribunal Superior de Justicia, discutible, por otra parte, que resulta de aplicable la legislación urbanística vigente en Cataluña [...] La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, al regular en el artículo 5 la coordinación de la planificación eléctrica con los planes urbanísticos, se refiere únicamente a las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica –instalaciones vinculadas a las actividades reguladas- y no menciona a las instalaciones de producción. También la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, dedicada a las infraestructuras del sector energético, se refiere a las obras e instalaciones relacionadas con el sistema de transporte y distribución, que se consideran obras públicas de interés general, sin mencionar a las instalaciones de producción de energía eléctrica [...] De manera que la legislación sectorial no aclara que tratamiento debe dar el planeamiento urbanístico a las instalaciones de producción de energía eléctrica, a diferencia de lo que sucede con las*

---

639 STJC 5887/2008, de 10 de noviembre, asumida en STJC 329/2010, de 21 de abril

*instalaciones de transporte y distribución que sirven de soporte a estas actividades reguladas y que deben ser calificadas como sistemas generales. ”.*

**c) Infraestructuras de gas natural y construcción de gaseoductos.**

En virtud de lo establecido en el artículo 59 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, el sistema gasista comprenderá las siguientes instalaciones: las incluidas en la red básica, las redes de transporte secundario, las redes de distribución, los almacenamientos no básicos y demás instalaciones complementarias, definiendo el apartado segundo qué instalaciones constituyen la red básica estatal.

En este sentido, aquellas instalaciones que formen parte de la red básica estatal, tienen por esta circunstancia la consideración de obra de interés general a los efectos de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública, siéndole de aplicación lo dispuesto en su Disposición Adicional 3ª que establece como hemos estudiado ya, un procedimiento de armonización que en caso de discrepancia, acaba imponiendo la decisión estatal sobre el planeamiento urbanístico.

Así pues, en este caso, y dada la reiteración de argumentos que se sostienen para las distintas infraestructuras, para el supuesto de que nos encontremos ante una infraestructura de gas o construcción de gaseoducto de la red básica no previsto por los instrumentos de planeamiento, dada la prevalencia de la competencia estatal será necesaria la adaptación del Plan General de Ordenación Urbanística para su incorporación.

En este supuesto, la aprobación del proyecto de detalle o de ejecución de las instalaciones permite realizar su construcción. Sánchez Gutiérrez<sup>640</sup> se ocupa pormenorizadamente del procedimiento de aprobación de un proyecto de estas características y aclara que *“Los titulares o peticionarios de la autorización administrativa dirigirán la solicitud de aprobación a las Direcciones Generales de Política Energética y Minas y la presentarán ante las Dependencias de Industria y Energía de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno de las provincias donde radique la instalación [...]. Junto a la solicitud se presentará el proyecto de ejecución de las instalaciones y separatas técnicas correspondientes a las partes del proyecto que afectan*

---

<sup>640</sup> La regulación del sector del Gas Natural. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2006. Página 346.

*a bienes, instalaciones, obras o servicios, centros o zonas dependientes de otras Administraciones, organismo o empresas de servicio público para que éstas establezcan el condicionado técnico procedente. El procedimiento será tramitado pro las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno de las provincias en donde se encuentre o discorra la instalación y será resuelto por la Dirección General o el Consejo de Ministros”.*

Entendemos *sensu contrario* que si las instalaciones que se pretenden no forman parte de esta red básica, no estando investidas de esta preferencia estatal, habrá que pasar por el trámite de la Declaración de Utilidad Pública o Interés social al respecto.

Respecto a la competencia municipal sobre el gas se ha pronunciado expresamente Del Guayo Castiella<sup>641</sup> para quien *“Que el municipio (u otra entidad local) no sea el titular del servicio en nada empece el ejercicio de las competencias que, sobre aspectos de la actividad gasista, tiene conferidas por las leyes. Porque, además de que el Municipio pueda llegar a ser concesionario de la actividad misma, una parte importante del suministro tiene lugar en la ciudad, las canalizaciones transcurren por suelo municipal, las autoridades locales deben velar por la salubridad e higiene de las industrias que, como la del gas, están implantadas en su territorio”.*

---

<sup>641</sup> El servicio público del gas. Marcial Pons. Madrid, 1992. Página 115.

### **3. CAPÍTULO III. PARCELACIONES URBANÍSTICAS Y EDIFICACIONES IRREGULARES EN SUELO NO URBANIZABLE.**

#### **3.1. INTRODUCCIÓN.-**

Un análisis de la situación de nuestro suelo no urbanizable puede resultar desolador atendiendo simplemente a una descripción física del terreno en el que desordenadamente se agolpan edificaciones de tipo residencial, agrícolas o ganaderas, talleres de todo tipo e incluso edificaciones de uso comercial. Así lo describía también De la Cruz Mera<sup>642</sup> para quien *“La proliferación de viviendas en el suelo no urbanizable ha constituido un elemento configurador de nuestro paisaje, que ha dibujado estampas diseminadas de construcciones de todo tipo, en un modelo poco deseable, de ocupación ineficiente del suelo, causante, además de no pocos problemas. Todo ello en un suelo que ha respondido siempre, de conformidad con la legislación urbanística española, a la idea de su necesaria preservación de determinados procesos de transformación y, sobre todo, de la urbanización”*

El manifiesto incumplimiento de las determinaciones del régimen jurídico del suelo no urbanizable reiterado por la doctrina y la jurisprudencia<sup>643</sup>, requiere un estudio detenido sobre su génesis y su estado actual.

---

<sup>642</sup> La vivienda en el campo: ¿Una especie en extinción?. Revista Cemci, nº 10. Enero-Marzo, 2011. Página 7.

<sup>643</sup> Este incumplimiento se certifica también las Exposiciones de Motivos de las normas estudiadas así como en el Informe Especial al Parlamento. Julio Año 2000.BOPA nº 58 de 19 de octubre del año 2000. Puede consultarse en <http://www.defensordelpuebloandaluz.es/content/las-urbanizaciones-ilegales-en-andaluc%C3%ADa>, así como en <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=4865>

El estudio del Defensor del Pueblo andaluz determinaba que no hay una respuesta clara respecto de las causas que alcancen a explicar la existencia de tal fenómeno, más que un cierto reconocimiento de pasividad o dejadez ante estas actuaciones.

De este informe se extrae la preocupante situación del suelo no urbanizable andaluz constatando la existencia de una importante demanda de servicios esenciales por los vecinos afectados, el diferente tratamiento que reciben de los distintos municipios unas urbanizaciones ilegales frente a otras, con presencia de núcleos de infravivienda absolutamente ajenos a las condiciones de dignidad y salubridad que la Constitución preconiza que además suponen impactos ambientales en el entorno y muy especialmente en espacios singulares como son los parajes de valor ecológico.

El debate parlamentario que respecto a este Informe Especial del Defensor del Pueblo Andaluz tuvo lugar el 7 de marzo de 2001, reunida la Comisión de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, puede verse completo en el Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía nº 74-A, de la VI Legislatura, año 2001.

El Sr. Defensor del Pueblo Andaluz en primera instancia hacía responsables a los promotores de las parcelaciones ilegales, y como coadyuvante a los propietarios concluyendo no obstante, que sin una cierta dejación por parte de los poderes públicos no es comprensible que se haya podido llegar a la actual situación que supone una “clara vulneración del derecho y de la garantía institucional recogida en el

Pero esta fotografía puede resultar incluso más desalentadora partiendo de una realidad administrativa carente de servicios especializados, de personal cualificado, de medios técnicos suficientes<sup>644</sup>... e incluso también de falta de una voluntad política férrea para proceder a su dotación que ahora sí, puede escudarse en las difíciles circunstancias económicas por las que atraviesa la Administración pública. Los dirigentes municipales con su pasividad en la materia, han sido también cooperadores necesarios del estado actual de nuestro suelo no urbanizable.

Las carencias de los pequeños y medianos Ayuntamientos a nivel urbanístico son sobradamente conocidas<sup>645</sup> y ello como consecuencia en no pocas ocasiones de una falta de voluntad política de dotar suficientemente los servicios de Inspección y técnicos municipales, acudiendo a otras prioridades que producen un mayor rédito electoral<sup>646</sup>.

---

artículo 45 de la Constitución, al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado”; sin que se tengan noticias de que el problema se haya detenido.

La intervención de los distintos grupos políticos en el intenso debate parlamentario generado por el Informe de referencia deja constancia de la magnitud del problema, del reconocimiento explícito de su existencia, de la dejadez de todas las Administraciones implicadas así como de la necesaria participación en la necesaria resolución del problema planteado de manera inmediata.

Al respecto y a pesar de la intensidad del debate, se han tomado iniciativas autonómicas que resultan insuficientes como la creación del Cuerpo de Inspección o las Oficinas Territoriales de Asesoramiento Urbanístico que trabajan en estos momentos en las zonas más problemáticas o aquellas que gozan de una determinada protección medioambiental.

Posteriormente, el Pleno del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada los días 22 y 23 de octubre de 2008, aprobó la Proposición no de Ley en Pleno 8-08/PNLP-000102, relativa a impulso de las competencias de disciplina urbanísticas en la que, además de instar la elaboración de planes locales de inspección urbanística, se instaba al Consejo de Gobierno a promover la elaboración de normas que adecuen la protección del suelo no urbanizable con los usos que, sin desvirtuar su naturaleza rural, puedan ser compatibles.

<sup>644</sup> Aunque hay que coincidir con Pareja i Lozano. Régimen del suelo no urbanizable. Marcial Pons, 1990. Página 242: “Debe hacerse mención expresa al enorme esfuerzo desplegado por las distintas Administraciones Autonómicas así como por la mayor parte de los Ayuntamientos y otras Corporaciones Locales, esfuerzo que sin duda ha repercutido en los últimos años en una importante reducción cuantitativa del problema, que sigue no obstante en vigencia”.

<sup>645</sup> Dice el Informe Especial al Parlamento (Página 2779): “La actitud crítica que hemos mantenido en este Informe sobre la posición de muchos Ayuntamientos ante el problema que hemos tratado, sería injusto no ponderar aquellas omisiones, en razón de la crónica insuficiencia de medios personales, técnicos y materiales que padecen la mayoría de estas entidades territoriales y, particularmente los pequeños y medianos municipios”.

<sup>646</sup> Así lo reconoce de nuevo el Informe Especial al Parlamento del Defensor del Pueblo Andaluz sobre urbanizaciones ilegales en Andalucía, según el cual: “Aunque a lo largo de todo este Informe Especial hemos partido de la consideración de que el agente causante de las agresiones que ha sufrido el suelo no urbanizable en nuestra Comunidad Autónoma, así como de los incumplimientos de las previsiones de los planes parciales, es el promotor y/o constructor que ejecuta las parcelaciones ilegales y que incumple tales planes, resulta incuestionable que sin la omisión de los deberes de tutela urbanística de las Administraciones Territoriales, de manera muy singular de los Ayuntamientos, la realidad de nuestro suelo no urbanizable y de muchas urbanizaciones que contaron con un Plan Parcial previo, hubiera sido muy distinta”, adoptando como recomendación a las Corporaciones Locales que asuman la responsabilidad de tutelar el orden urbanístico. En esta línea concluye que “No podemos continuar con los ojos

Esta absoluta dejadez a la que nos referimos ha sido una constante reconocida incluso jurisprudencialmente, como muestra, una sentencia muy explícita de la **Audiencia Provincial de Córdoba, dictada el 27 de febrero del año 2003**<sup>647</sup>, en la que al hilo del análisis de la posible consideración de delito contra la ordenación del territorio de la parcelación ilegal señala: *«La esencia del dolo determina que el sujeto activo debe saber lo que quiere y debe querer hacerlo lo que quiere decir de cara al delito que nos ocupa que tal sujeto debe saber que la edificación se produce en terreno no urbanizable y además que no es autorizable todo ello entendido en los términos que anteceden y en este terreno que nos ocupa es preciso hacer una distinción, pues a nuestro juicio no basta con que el sujeto sepa que esta edificación es una obra ilegal (entendida por él, como prohibida por el Ayuntamiento), sino que es preciso que conozca que tal conducta es, además, delictiva. Ocurre con frecuencia y así aparece en el caso que enjuiciamos, que el particular ha observado como **en la parcelación existen muchísimas obras ya terminadas sin que nada haya ocurrido** ya que a lo más que se ha llegado es a imponer una multa; ocurre también que en las parcelaciones existen servicios públicos tales como agua, electricidad, etc. Y en tercer lugar la opinión pública es consciente que ante la magnitud del problema tiene necesariamente que reaccionar las autoridades competentes como parece ser que va ocurrir en esta ciudad con el nuevo Plan de ordenación urbana todavía no en vigor pero aprobado el 21-12-01, el cual propicia fórmulas tendentes a solucionar definitivamente el problema, que, insistimos no tiene*

---

*vendados, no se trata sólo de unos incumplimientos por parte de propietarios, promotores y constructores, sino también de unas omisiones relevantes por parte de los poderes públicos; es decir, lo que ha fallado es el sistema mismo, esto es: la planificación, la gestión y, sobre todo, la disciplina urbanística*<sup>646</sup>”.

Resultan aún más preocupantes las conclusiones vertidas tras las Jornadas de Coordinación del Defensor del Pueblo andaluz y la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia en marzo de 2015, quince años después de aquél Informe Especial: *“En este contexto, consideramos que la pasividad de los Ayuntamientos a la hora de reaccionar ante la ejecución de obras y edificaciones ilegales en este suelo no puede justificarse. Esto porque, al haberse tipificado como delitos esta conducta, basta con que los responsables locales hagan un informe urbanístico, acompañado de un reportaje fotográfico de las construcciones y del lugar en el que se está edificando para que, una vez cumplimentada la denuncia, la envíen a las autoridades judiciales, para que éstas comiencen a intervenir. Ello sin perjuicio de que en la esfera administrativa, deban dar una orden de paralización de las obras e instar a los infractores a la restauración de la legalidad conculcada, advirtiéndoles de que, si no suspenden las obras, podrían incurrir, además, en un delito de desobediencia”.*

<sup>647</sup> ARP 2003/517

*una proyección penal. En esta circunstancia y en las que subjetivamente concurren en el acusado entendemos que es perfectamente apreciable el error como razonan acertadamente los apelados”.*

A todas estas circunstancias se añade que los instrumentos jurídicos capaces de prevenir las parcelaciones y edificaciones ilegales, aunque se han mejorado mucho en los últimos tiempos, deben ser perfeccionados. Podríamos compartir incluso las reflexiones de Cantó López<sup>648</sup> para quien *“es necesario admitir que en la Comunidad Valenciana, no sería posible entender una prohibición absoluta de parcelaciones urbanísticas puesto que en ese supuesto no cabría la edificación de una vivienda posterior, cuando incluso determinadas construcciones pueden levantarse tras una parcelación agraria”.*

La doctrina<sup>649</sup> ha venido mostrando su preocupación por la ocupación indiscriminada del suelo no urbanizable desde el año 1956, y legislación tras legislación ha denunciado continua y exacerbadamente las irregularidades cometidas en esta clase de suelo.

El origen de estas parcelaciones suele situarse en el siglo XIX, cuando aparece una industria emergente que requiere mano de obra que proviene del campo de forma masiva. Para Suárez Ojeda<sup>650</sup>, *“Las ciudades dormitorio les sirvieron de cobijo cotidiano,*

---

<sup>648</sup> La vivienda familiar en el Suelo No Urbanizable. Iustel. Portal Derecho SA, 2007.

<sup>649</sup> Parejo Alfonso, Luciano. La disciplina urbanística. Tratado de Derecho Municipal. Editorial Civitas. 1988. Página 1990.

-Fernández, Tomás-Ramón. Manual de Derecho Urbanístico. Publicaciones Abella. El consultor. Madrid, 1990.

-Jordano Fraga, Jesús. La reclasificación del Suelo No Urbanizable. Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra). 2009.

-Pareja i Lozano “La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº extraordinario 225. Año 2006.

-Beltrán Aguirre, Juan Luis. “La restauración del orden urbanístico infringido de la demolición. De la demolición como medida excepcional a la demolición como medida característica”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 45. Nº 263. 2011

-Sampedro Cayón, Ángela. “Reflexiones sobre la disciplina urbanística en España y especial referencia a la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid. Revista de urbanismo y edificación. Nº 23. 2011.

-Castillo Blanco, Federico. Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante. Editorial Thomson-Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2006.

-Arredondo Gutiérrez, José Manuel. Demolición de edificaciones ilegales y protección de la legalidad urbanística. Editorial Comares. Granada. Año 2000.

-Valcárcel Fernández, Patricia. Notas sobre disciplina urbanística (Un estudio de la reciente jurisprudencia). Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 41. Nº 238. 2007. Página 37 y 54.

-La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008. La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008. [...]

<sup>650</sup> Las urbanizaciones: su evolución y problemática actual. Revista de Urbanismo y Edificación nº 7. Año 2003. Página 68.

*pero estos individuos, añorantes del contacto con la naturaleza y sabedores en su mayoría de rudimentos en la construcción y agricultura se lanzaron a adquirir parcelas en suelo rústico y comenzaron un proceso de edificación, y en algunos casos de autoedificación. Una gran mayoría de ellos al no tener poder adquisitivo bastante para acceder a una casa en el campo debidamente planificada optó por adquirir parcelas de legalidad dudosa pero mucho más baratas. Esto hizo cambiar el paisaje de muchos pueblos aledaños a las urbes provocando un serio conflicto urbanístico”.*

Sin embargo, si este fue su origen, puede hablarse de una tendencia marcada, de una preferencia poblacional de carácter sociológico, que va ya mucho más allá de las emigraciones del campo a la ciudad del siglo XIX, que persiste aún hoy, y que no sólo dirige a la población desde la ciudad al campo sino también desde el propio pueblo al campo. En consecuencia, aunque no es objeto de este estudio realizar un examen sociológico que explique esta necesidad, tampoco hay que indagar mucho más para conocer los enormes privilegios o beneficios que se obtienen de cara al ocio a bajo coste mediante la adquisición y posterior construcción en suelo no urbanizable<sup>651</sup>. En definitiva, consideramos sin ánimo exhaustivo, que la raíz de esta costumbre radica en un interés puramente económico, mucha cantidad de suelo a bajo coste que permite un contacto directo con la naturaleza, una regalía al alcance de muy pocos, aquellos que se atreven a hacerlo.

En otra línea confirma esta visión Suárez Ojeda<sup>652</sup> para quien: *“Hay que eliminar, por falsa si se aplica indiscriminadamente, de que aquellos que gozan de una segunda residencia pertenecen a cierta clase pudiente al menos en todos los casos, porque actualmente el acceso a la segunda residencia de las clases medias-medias es un hecho patente e, incluso, hay que tener en cuenta los casos específicos de las urbanizaciones que en un tiempo fueron ilegales que acogen a segmentos de la población con escaso*

---

<sup>651</sup> Recuérdese en este sentido la cita de Ángela de la Cruz Mera de un extracto de “Casa de Campo” de José Donoso, según el cual *“Mucho se alegaba contra el lugar donde la habían emplazado. Pero era necesario reconocer que su construcción y alhajamiento eran perfectos. Su parte de castaños, tilos y olmos, sus amplios céspedes por dónde deambulaban los pavos reales...”*. En “La vivienda en el campo: ¿Una especie en extinción?”. Revista Cemci, nº 10. Enero-Marzo, 2011.

<sup>652</sup> Las urbanizaciones: su evolución y problemática actual. Revista de Urbanismo y Edificación nº 7. Año 2003. Página 71.



*poder adquisitivo que adquirieron la parcela con dificultades y las obras de la edificación de la vivienda se realizaron con lentitud y en muchos casos por el propio dueño”.*

Así se ha llegado hasta nuestros días, pudiendo constatar<sup>653</sup> que aunque se ha frenado parcialmente el proceso, en parte gracias a la penalización<sup>654</sup> de ciertas actuaciones, no se ha puesto aún solución definitiva a este problema, así lo reconocía Fernández Aparicio para quien *“Ante el sonoro fracaso del derecho administrativo urbanístico en su faceta de restauración urbanística y potestad sancionadora, el legislador acudió a la última ratio del derecho punitivo, incluyendo como sabemos conductas –hasta entonces ilícitos administrativos- en el Código Penal”.*

Puede ésta parecer una panorámica simplista de un problema ingente. Trataremos en esta ocasión de dotar a este trabajo de un enfoque positivo intentando diagnosticar la raíz del problema en la ansiada búsqueda de soluciones que coadyuven a dar estabilidad al sistema. Describir pormenorizadamente la herida ya provocada puede resultar un trabajo árido e infructuoso, que además de escapar a un estudio de índole jurídica, resultaría también poco novedoso<sup>655</sup>. Desde casi cualquier lugar que se lean estas líneas, baste salir al campo para encontrarnos edificaciones a modo de setas, aglomeradas sin orden ni concierto, sin planificación, sin infraestructuras, sin abastecimientos básicos... que producen un indeseable impacto paisajístico además de problemas medioambientales de todo orden.

Desde la legislación del 56 que introduce las primeras medidas tendentes a evitar el fraccionamiento indebido del suelo no urbanizable, y más aún desde el año 76 con una expresa prohibición de las parcelaciones urbanísticas y edificaciones irregulares en suelo no urbanizable, se ha ido produciendo un progresivo endurecimiento tanto en las

---

<sup>653</sup> En este sentido, se pronuncian las conclusiones de las Jornadas de trabajo llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo Andaluz y la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía del año 2015 que consideran que *“La conciencia social sobre la exigencia de que el modelo económico de crecimiento tiene que ser necesariamente sostenible en términos territoriales y ambientales, unida al reproche penal que se produce de determinadas conductas al ser incluidas en el mencionado Código, posee un efecto disuasorio de la comisión de determinadas conductas y ha motivado que, en estos últimos años, hayan disminuido ostensiblemente estas agresiones y, de manera muy especial, una de las formas de comisión más graves de estos delitos: las parcelaciones ilegales. De hecho, aunque todavía se producen algunas tentativas, parece que no llegan a consolidarse”.*

<sup>654</sup> Fernández Aparicio, Juan Manuel. Regularizaciones administrativas y su incidencia en los delitos urbanísticos, la demolición. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 47, nº 284. 2013. Página 18.

<sup>655</sup> No obstante, se aporta al presente estudio, con carácter ilustrativo y sin ánimo exhaustivo, un cuestionario realizado en los Ayuntamientos de la provincia de Sevilla que puede resultar bastante gráfico en cuanto a las deficiencias planteadas y a la situación actual en torno a la disciplina urbanística en suelo no urbanizable.

infracciones y sanciones como en los mecanismos de prevención, habiéndose evolucionado lo suficiente para evitar las críticas que, ya en 1990, al respecto lanzaba Pareja i Lozano<sup>656</sup> quien notaba entonces una insuficiencia de los instrumentos técnico-jurídicos habilitados para el tratamiento de la cuestión, más centrados en los aspectos disciplinarios que en la definición de instrumentos preventivos.

Si la prohibición de parcelaciones urbanísticas e incluso, en algunos casos, de edificaciones de uso residencial en suelo no urbanizable es una constante histórica no sólo en la legislación estatal sino también en la autonómica, que contiene un severo régimen sancionador con infracciones calificadas de muy graves y con las mayores sanciones que se conozcan en derecho urbanístico, no parece que el problema *a priori*, sea la falta de penalización normativa que se produce no sólo a nivel administrativo sino penal.

Ya advertía Mellado Ruiz<sup>657</sup> que *“La generalización de este fenómeno de suburbanización territorial y dispersión geográfica de la vivienda (dentro del que situaba las parcelaciones urbanísticas ilegales) ha provocado la necesaria atención del legislador tanto en el plano estatal como, fundamentalmente, a nivel autonómico”*.

Coincidimos con Pareja i Lozano en que efectivamente es necesario definir instrumentos preventivos con mayor precisión<sup>658</sup>. Pero sobre todo, es necesaria una mayor conexión de esta normativa con las Administraciones Públicas encargadas de su aplicación, fundamentalmente las Entidades Locales y una mejor dotación de medios, personales y materiales con los que afrontar esta difícil tarea. También resulta fundamental la coordinación con otros agentes intervinientes, Notarios y Registradores de la Propiedad. Muchas irregularidades cometidas se hubieran evitado si hubiera existido una legislación hipotecaria más específica y una interpretación más restrictiva de las exigencias de la normativa urbanística.

---

<sup>656</sup>Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons. 1990.

<sup>657</sup> El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma. Editorial Reus SA. Madrid, 2008. Capítulo “La reordenación del territorio del urbanismo desagregado”. Página 354.

<sup>658</sup>En el mismo sentido López Benítez, Mariano y Pizarro Nevado, Rafael. Derecho Urbanístico de Andalucía. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2003. Página 194. *“Para impedirlo la legislación urbanística debe poner un énfasis especial en la regulación de carácter preventivo, superando una regulación claramente ineficiente, basada en mecanismos de índole disciplinaria y de difícil articulación con la legislación hipotecaria”*.

Junto a estas deficiencias normativas y de coordinación de los distintos agentes implicados en esta materia, hay que hablar de un problema añadido de gran trascendencia: la falta de conciencia social sobre las graves consecuencias de una ocupación indiscriminada del suelo no urbanizable. Y es en este aspecto donde hay que seguir incidiendo y trabajando. No nos cabe duda de que la motivación de esta evolución normativa tendente a recriminar cada vez con más contundencia las actuaciones irregulares en suelo no urbanizable está directamente vinculada con la depuración del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en nuestra legislación. Un uso racional de los recursos naturales entra en evidente contradicción con una ocupación indiscriminada del suelo no urbanizable. En esta misma línea Fajardo de la Fuente<sup>659</sup> para quien "*También queda mucho por avanzar en la sensibilización de la sociedad, y no sólo advirtiendo sobre los riesgos de las construcciones ilegales. Es necesario aumentar nuestra cultura urbanística de manera que la función social de la propiedad privada sea asumida por la ciudadanía con naturalidad, como una garantía de la calidad de vida a largo plazo y de la prevalencia del interés común sobre el particular*".

Ya se ha mencionado el déficit de concienciación sobre los problemas territoriales y medioambientales que estas actuaciones desordenadas provocan

En esta línea se pregunta Pemán Gavín<sup>660</sup> en qué medida la proliferación de acuerdos que no se ejecutan, en relación a las sentencias de demolición pueden llevar efectos negativos que resten credibilidad al sistema "*pues no resulta aventurado pensar que su generalizada inaplicación pueda terminar creando una conciencia de impunidad en el propio contexto social. Se trata de una cuestión de difícil respuesta ya que no se han elaborado estudios sobre los efectos que tal situación produce sobre la conciencia de los ciudadanos*". Opina además que "*El sistema normativo actual ha tenido un efecto positivo de prevención general*" que ha propiciado "*una clara evolución de la sociedad española hacia una mayor adecuación al ordenamiento urbanístico, aun cuando posiblemente las causas no son únicamente atribuibles al sistema de protección de*

---

<sup>659</sup> La pérdida de los valores paisajísticos y ambientales en el término municipal de Osuna por la proliferación de urbanizaciones ilegales. Amigos de los museos. Pagina 22.

<sup>660</sup> La demolición en la disciplina urbanística. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 187, 2001. Página 36.

*legalidad, sino en general, a la paulatina implantación cultural del orden urbanístico". Acaba concluyendo Pemán que "La prolongación de un sistema similar puede acabar diluyendo sus efectos preventivos a medida que la conciencia sobre su inaplicación cale en el contexto social".*

Gutiérrez Colomina<sup>661</sup> también advirtió de la necesidad de una *"necesidad no rechazable de un uso residencial del suelo no urbanizable y que, si bien no es conveniente que se formen núcleos de población en su sentido de embrión primario de la ciudad, no parece inconveniente que en las zonas que determine el planeamiento se admitan asentamientos poblacionales, que no sean urbanizaciones de segunda categoría encubierta, que sean compatibles con el carácter rural y que no dejen de serlo por la existencia de estos asentamientos"*.

En este orden de cosas, resultan plenamente aplicables las consideraciones que sobre la desuetudo o desuso de las normas como fenómeno de falta de efectividad o aplicación de una norma en vigor, realiza Jordano Fraga<sup>662</sup>. Entre las causas del desuso se encuentran la necesidad de adaptación a la realidad social en la que éste debe ser aplicado o la *toleratio* administrativa. Sin embargo considerando que en esta materia no deben existir resquicios, pues la gravedad de la infracción y su manifiesto incumplimiento requieren acciones contundentes, resulta necesario reflexionar sobre la *toleratio* administrativa. Y en este sentido coincidimos con Jordano Fraga, que matizaría posteriormente su postura a nivel urbanístico, en que *"una sociedad que asume el medio ambiente como uno de sus valores, otorga mayores dotaciones presupuestarias para su defensa, obteniendo una estructura desde la que hacer efectivas las normas dirigidas a este fin. El fomento de la participación y pactación, la educación ambiental*

---

<sup>661</sup> Régimen Jurídico Urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 1990. Página 227.

<sup>662</sup> La protección del derecho a un medio ambiente adecuado. Bosch Editorial S.A. Barcelona, 1995. Páginas 164 y ss. El profesor Jordano plantea las causas del desuso del Derecho Ambiental que *"obedecen a una inadecuación de las normas a las situaciones objeto de regulación. Sin embargo, esa inadecuación puede deberse a diferentes motivaciones que exigen un tratamiento individualizado [...] La obsolescencia de las normas en el Derecho Ambiental, [...] El desconocimiento de las normas en el Derecho ambiental [...] Causas superestructurales. La perversión de las normas, al respecto "No sería demasiado atrevido reflejar aquí una realidad desgraciada, y esta no es otra que la de que la mayoría de los estudios y declaraciones de impacto ambiental hechos hasta la fecha no dejan de ser más que trámites salvados con mejor o peor dignidad. La falta de conquista del nivel de asunción es una de las causas fundamentales del desuso del Derecho Ambiental, y, a la postre, a la que directa o indirectamente se reconducen las restantes causas [...] Imperfección técnica de las normas. Imperfección jurídica y estructural, un mal diseño "que la hace incapaz de actuar sobre la realidad"*.

*son recursos fundamentales en un estado carencial, sin los recursos imprescindibles para ejecutar el derecho, que no puede alcanzar por sí solo sus objetivos. Sin el reforzamiento de los medios materiales y un cuerpo de agentes del medio ambiente es imposible hacer respetar los estándares”.*

En consecuencia, extraemos como consecuencia que para un adecuado arraigo de la norma jurídica en la conciencia social sería necesaria una mayor dotación de medios puestos al servicio de la Inspección y la tramitación de expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores.

Continúa el profesor Jordano<sup>663</sup> incidiendo en que *“Las causas superestructurales son susceptibles de erradicarse aunque quizá ello no sea factible a corto plazo. El instrumento adecuado para que el medio ambiente conquiste el nivel de los valores reconocidos y asumidos por la sociedad y el derecho [...] es sin duda la educación ambiental”.*

No ayudan en esta labor de concienciación y participación, sentencias como la de la **Audiencia Provincial de Córdoba de 23 de julio de 2003**<sup>664</sup> que incide en la posición jurídica del adquirente de fincas irregulares, y en este sentido tras reconocer que se está produciendo la venta de una cosa que o es de ilícito comercio o bien no sirve para cumplir el destino propuesto, llega a la conclusión de que *“El contexto del contrato celebrado que es la razón fundamental que movió al comprador era la posibilidad de construir y caso de no poder edificar habría de estimarse como error sustancial que vicia de nulidad el convenio, sin ninguna repercusión para el adquirente”.*

En los problemas medioambientales<sup>665</sup> profundiza Alenza García<sup>666</sup> citando a González Pérez, considerando que los ordenamientos urbanísticos de todos los países han tenido

---

<sup>663</sup> Página 180.

<sup>664</sup> AC 2003/1410.

<sup>665</sup> Las urbanizaciones ilegales colisionan frontalmente con diversos deberes constitucionales. El artículo 45 de nuestra Constitución protege el derecho a un medio ambiente adecuado, el impacto paisajístico y medio ambiental provocado por las parcelaciones ilegales resulta más que evidente. Asimismo, el artículo 43 constitucionaliza el derecho a la salud, un derecho que queda también directamente afectado por unas urbanizaciones en las que ningún control existe sobre el abastecimiento de agua potable o saneamiento de aguas residuales y en las que ni siquiera se garantiza la recogida de residuos. Sobre el específico problema del abastecimiento y saneamiento de aguas en las urbanizaciones ilegales se ha pronunciado el Defensor del Pueblo<sup>665</sup> español, entendiendo que *“El Ayuntamiento está obligado a paliar aunque sea de forma provisional, la situación descrita, esto es, la carencia absoluta de un servicio básico propio del uso residencial, carencia que convierte al inmueble en inhabitable. El TS viene manteniendo que la situación de*

como uno de sus objetivos la conservación del espacio rural frente a la voracidad de los procesos de concentración urbana. Y siguiendo a McNeill, la novedad radica en la toma de conciencia de los graves problemas ambientales que aquejan la tierra, lo que ha permitido señalar a la urbanización como uno de los principales factores de degradación ambiental del siglo XX, al implicar consecuencias nocivas como la destrucción del suelo y de su cubierta vegetal, la erosión de los terrenos, el incremento de la producción de residuos y del consumo de agua, la contaminación atmosférica... Y si queremos seguir ahondando en la justificación de este cambio normativo, hay que evolucionar hacia cuestiones metafísicas analizadas todas ellas en el marco medio ambiental tales como el planteamiento de las distintas alternativas posibles: cómo son y pueden ser las cosas en el futuro, dependiendo de las acciones tomadas en el presente. Aunque también cabe tomar otra alternativa pues como señala, Azqueta Oyarzun<sup>667</sup>, *“se plantea un problema de fondo, al fin y al cabo, se están sacrificando los intereses de la generación presente en aras de los derechos de un ente que, por definición, es hoy por hoy inexistente, y que cuando deje de serlo no podrá ejercer la reciprocidad con respecto a quien se sacrificó por él. En definitiva: la resolución de las cuestiones relativas a quién tiene derecho a que sus intereses con respecto al medio ambiente sean tenidos en cuenta, y cómo, se encuentra en una fase muy incipiente y desde nuestro punto de vista, el resultado lo merece”*.

Para Moreno Molina<sup>668</sup>, el principio de desarrollo sostenible es sin duda, el paradigma vertebrador más importante del “nuevo” régimen legal del urbanismo respetuoso del Medio Ambiente, “eco-amigable” o “filo-ambiental” y para Castro Nogueira<sup>669</sup> es una necesidad y no una idea de moda, incidiendo además en la importancia del paisaje

---

*fuera de ordenación no puede considerarse “como motivo cuasi punitivo” que impida un aprovechamiento del inmueble o lo degrade hasta parecer una expropiación sin indemnización”*.

<sup>666</sup> Comentarios a la Ley del Suelo. Directores Francisco Javier Enériz Olaechea y Juan Luis Beltrán Aguirre. Thomson-Aranzadi. Página 84.

<sup>667</sup> La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales. Un reto para la protección efectiva del medio natural. Director Enric Argullol Murgadas. Tirant Lo Blanch. Página 177.

<sup>668</sup> Urbanismo y Medio Ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible. Editorial Tirant monografías. Valencia, 2008. Página 82.

<sup>669</sup> Comentarios a la Ley del Suelo.

como bien protegible, incluso como derecho subjetivo del individuo, tema especialmente estudiado por Delgado de Miguel<sup>670</sup>.

Considerando en consecuencia la problemática de una realidad gravemente perturbadora que afecta a diversos intereses constitucionales, trataremos de profundizar sobre su régimen jurídico a nivel estatal y autonómico, que han resultado *a priori* insuficientes, intentando aportar nuevos instrumentos de control de carácter preventivo que traten de compensar la debilidad de una Administración Local carente de recursos. Aunque nos referiremos con más detenimiento a estos temas, hay que partir de la consideración de las parcelaciones ilegales como una infracción compleja por muchos motivos. El principal, ya ha sido citado, la falta de conciencia social sobre su comisión, amparada por continuas regularizaciones consideradas como amnistías que se sucederán en el tiempo ante un fenómeno imparable e incluso respaldado por un sector doctrinal que considera viable e incluso positivo para nuestra economía la urbanización del campo. Pero hay otros parámetros que complican enormemente la detección de parcelaciones urbanísticas. Hasta época bastante reciente estas parcelaciones se camuflaban en gran parte sin control mediante el otorgamiento de cuotas proindivisos y otros fraudes similares. Otra técnica frecuentemente utilizada es la compraventa mediante contratos privados, lo que dificulta aún más la detección precoz de estas parcelaciones que para cuando vienen a conocerse por la transformación física del terreno, es un problema agravado por el número de personas afectadas. Así lo sostenía Pareja i Lozano<sup>671</sup> considerándolo una de las causas que genera mayor conflictividad en el ejercicio de las facultades de disposición supeditadas a la legislación urbanística: *“Las causas a que cabe achacar la referida conflictividad son sin duda de diversa índole, aunque pueden citarse como más relevantes desde una perspectiva jurídica, en primer lugar, las dificultades que presenta para la Administración urbanística el poder ejercer un control efectivo sobre la legalidad del ejercicio de las facultades de disposición, al producirse las mismas en un marco estrictamente jurídico-privado, por lo que resulta*

---

<sup>670</sup> Derecho Agrario Ambiental: Propiedad y Ecología. Pg. 191. Aranzadi. Pamplona, 1992.

<sup>671</sup> Régimen del suelo no urbanizable. Marcial Pons, 1990. Página 242.

-En el mismo sentido López Benítez, Mariano y Pizarro Nevado, Rafael. Derecho Urbanístico de Andalucía. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2003. Página 193: *“No es sin embargo fácil el control administrativo de este tipo de operaciones, pues en la medida en que las facultades de disposición se ejercitan en un marco estrictamente jurídico-privado resulta casi imposible que los Ayuntamientos detecten en un inicio este proceso de segregación que puede dar lugar, si no se vigila convenientemente, a la formación de un núcleo de población”*.

*imposible detectarlo en sus inicios, sobre todo si tenemos en cuenta que la mayor parte de procesos parcelatorios ilegales se inician mediante la fórmula de contratos privados de compraventa. Consecuencia habitual de ello ha sido que cuando la Administración Urbanística ha detectado la existencia de tales parcelaciones, las mismas se encuentran ya en estado avanzado, lo que dificulta enormemente la solución del problema, en orden a retrotraer la situación física y jurídica de los terrenos a su estado anterior, a fin de evitar los graves problemas urbanísticos e incluso de índole social que normalmente se deriva de las parcelaciones clandestinas”.*

Se ha advertido además la dificultad añadida que provoca contrarrestar una infracción que en muchas ocasiones se gesta en un ámbito estrictamente privado, careciendo de la más mínima garantía para los derechos del consumidor: *“En las valoraciones nos hemos referido a la situación de debilidad en la que se encuentran los consumidores, pese a la existencia de un amplio sistema de garantías, cuando se deciden a adquirir un inmueble. Esta situación deriva del desequilibrio existente entre la posición de un consumidor que necesita un bien, y de un promotor que siempre tiene la opción de no vender a quien se muestre exigente con el sistema garantista<sup>672</sup>”,* sugiriendo que desde las Consejerías y desde las Oficinas Municipales de Información al Consumidor se realicen iniciativas en este sentido tendentes al cumplimiento del sistema garantista de adquisición de bienes inmuebles previsto en la legislación vigente. Esta misma circunstancia fue ya evidenciada en la hoy derogada Ley 12/1986, de 20 de diciembre, de Medidas de Protección de la Legalidad Urbanística en la Región de Murcia que en su Exposición de Motivos reconocía: *“El perjuicio para los adquirentes de parcelas o edificaciones ilegales es ciertamente importante. Las consecuencias del engaño a que son sometidos, mediante publicidad y aparente regularización de lo que se les vende, son de orden muy variado y comprenden, desde la difícil legalización de la propiedad adquirida, hasta su posible demolición, pasando por soportar los costes económicos de urbanización de todo tipo que debía soportar el promotor infractor”.*

Asimismo añadía también *“Finalmente existe un evidente perjuicio para los promotores y constructores que desarrollan su actividad con sometimiento a la Ley y al planeamiento. La utilización de suelo no urbanizable, el impago de impuestos y tasas, la no ejecución de*

---

<sup>672</sup>Informe especial al Parlamento. Página 2781.



*obras de urbanización en la calidad y extensión que requiere el planeamiento....etc...etc., origina en el promotor ilegal una economía en costes que le permite competir desleal y fraudulentamente con los empresarios honestos del sector, e introduce en el mercado inmobiliario desviaciones cuya gravedad ha sido reiteradamente expuesta por las asociaciones empresariales que representen intereses legítimos”.*

Sin embargo, salvo el supuesto de transmisión mediante contratos privados en el que pueden producirse trasvases de propiedad en un ámbito absolutamente clandestino de privacidad, es posible articular mecanismos preventivos que coadyuven a evitar la consolidación de la infracción.

En esta misma línea López Benítez y Pizarro Nevado<sup>673</sup> para quienes: “[...] *Resulta casi imposible que los Ayuntamientos detecten en un inicio este proceso de segregación que puede dar lugar, si no se vigila convenientemente, a la formación de un núcleo de población. Para impedirlo la legislación urbanística debe poner un énfasis especial en la regulación de mecanismos de carácter preventivo, superando una regulación claramente ineficiente, basada en mecanismos de índole disciplinaria y de difícil articulación con la legislación hipotecaria”.*

Abordaremos también qué figuras se han utilizado en los distintos regímenes jurídicos autonómicos para regularizar edificaciones y parcelaciones en suelo no urbanizable y si estas pudieran incidir de alguna manera en las condiciones mínimas de igualdad que deben predicarse en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes en torno al derecho de propiedad<sup>674</sup>. En este sentido, para Rodríguez-Campos González<sup>675</sup> la Ley 8/2007 abandona la clasificación tripartita de suelo y el suelo urbanizado es el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población: *“Esta afirmación no puede ser más esclarecedora a los efectos que aquí interesan, pues hace innecesaria la búsqueda de más argumentos que legitimen la inclusión de una categoría de suelo específica que refleje la realidad de*

---

<sup>673</sup>Derecho Urbanístico de Andalucía. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2003. Página 194.

<sup>674</sup> El supuesto remedio de remisión en última instancia de cualquier expediente a la jurisdicción penal, tratando de liberar así la responsabilidad de la Administración Local y otras posibles salidas ante la detección de urbanizaciones incipientes, serán objeto de estudio y propuesta en el Capítulo IV.

<sup>675</sup>La ordenación y protección del medio rural en el Derecho urbanístico de Galicia. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 42. Nº 243. 2008. Páginas 58- 59.

*los núcleos rurales gallegos. El legislador, consciente de que el asentamiento de población del medio rural dista de ser un fenómeno aislado, admite por primera vez de forma expresa, esto es lo importante, la posibilidad de que las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas regulen las formas típicas de ocupación de su territorio”.*

Se considera necesario en este punto profundizar sobre los mecanismos de control de las parcelaciones en suelo no urbanizable y valorar si son suficientes o por el contrario necesitan ser complementados con instrumentos que aseguren una debida implantación.

Además del refuerzo de los mecanismos preventivos que impidan la transgresión de las normas que sobre parcelaciones afectan al suelo no urbanizable, debemos al menos mencionar la necesaria concienciación del propietario del suelo no urbanizable sobre sus deberes de conservación. El deber de conservación parece perfectamente asumido por el propietario de suelo urbano, que sabe y conoce que debe mantenerlo en perfectas condiciones de seguridad y salubridad. Sin embargo, es común entre aquellos que defienden los beneficios de la ocupación indiscriminada del suelo no urbanizable, considerar que así se garantiza la conservación de un suelo tradicionalmente desatendido. Desde nuestro punto de vista no es válida esta reflexión. El propietario de suelo no urbanizable tiene, como el del suelo urbano y urbanizable, la obligación de mantenerlo en condiciones de seguridad y salubridad, y deben arbitrarse los mecanismos disciplinarios oportunos para que esto se garantice, lo que de nuevo requiere un reforzamiento de las estructuras administrativas con competencias en esta materia<sup>676</sup>. En esta misma línea Parejo Alfonso<sup>677</sup> para quien *“En la actualidad, se acepta con cierta normalidad la situación de no explotación y ni siquiera de conservación en condiciones de una finca en suelo rústico, de un terreno rural; justamente lo que, con normalidad, se juzga incorrecto e inadmisibile en un solar sito en suelo urbano y*

---

<sup>676</sup> Artículo 9 del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, que refiere los deberes y cargas: *“ El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso, y en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles, así como realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación”.*

<sup>677</sup> “El régimen urbanístico del suelo no urbanizable en la Ley valenciana 4/1992”., Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 27. Nº 132. Páginas 304-305.

*desatendido, incluso en cuanto a las condiciones mínimas de salubridad. Es clara y general para todo tipo de propietarios, según me parece, la regla también mínima de no constituir la causa inmisiones excesivas en la propiedad ajena, así como en el medio ambiente en general. Si esto es así, como lo es, no puede existir duda acerca del deber de un propietario de finca rústica (no urbanizable), no solo de no crear las condiciones para que sean posibles estragos colectivos (tales como la erosión del terreno o las inundaciones) sino asimismo de proteger un bien de dimensiones colectivas o sociales como es la vegetación. El deber positivo en este último sentido está pues justificado en términos equivalentes al que corresponde, en su situación específica, al propietario de suelo con vocación urbana<sup>678</sup>.*

### **3.2. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE PARCELACIONES URBANÍSTICAS Y EDIFICACIONES IRREGULARES EN SUELO NO URBANIZABLE.**

#### **3.2.1. Parcelaciones.**

La voluntad de impedir un fraccionamiento no vinculado a los usos propios del suelo rústico ha sido una constante en nuestra legislación urbanística en orden a evitar lo que Porto Rey denominó “patologías de utilización urbanística del suelo rústico<sup>679</sup>”, es decir, *“la formación en suelo rústico de asentamientos residenciales carentes de los equipamientos y las infraestructuras mínimas para atender las necesidades de la población; impedir en definitiva, la proliferación de urbanizaciones clandestinas”<sup>680</sup>.*

---

<sup>678</sup> Por último, cabe considerar la máxima actualidad de la temática que se viene analizando como muestra la misiva enviada por el Defensor del Pueblo Andaluz en julio de 2015 a todos los Ayuntamientos andaluces tras las Jornadas de Coordinación entre representantes de ambas instituciones, que tuvo lugar en Granada el 26 de marzo de 2015, con objeto de *“valorar la eficacia de los instrumentos contemplados en el ordenamiento jurídico para proteger el suelo no urbanizable, o rural, ante las agresiones que continúa sufriendo en el territorio de la Comunidad Autónoma, como consecuencia de obras no autorizables, así como para coordinar nuestras actuaciones, dentro de las competencias atribuidas en la protección del medio ambiente y la legalidad urbanística”*.

Entre las conclusiones de estas Jornadas hay que destacar que *“pese a esa valoración positiva, nos causa preocupación, -y ha motivado, en gran medida esta reunión- que, aunque en menor medida que en el pasado, por los motivos ya expuestos, de manera injustificable continúan edificándose viviendas aisladas en este suelo no urbanizable, sin licencia y sin que puedan ser autorizables. Esto pese a que la necesidad de autorización previa para construir o edificar en cualquier tipología de suelo forma parte del acervo del conocimiento social”*.

<sup>679</sup> El suelo rústico en las Leyes del Suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 40. Extra 225. 2006. Página 328.

<sup>680</sup> López Benítez, Mariano y Pizarro Nevado, Rafael. Derecho Urbanístico de Andalucía. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2003. Página 193

La Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana manifestaba esa voluntad en su propia Exposición de Motivos según la cual: *“Los actos de parcelación, en cuanto implican la división de los terrenos en porciones adecuadas, tienen relevante importancia en la acción urbanística, y constituyen condición necesaria para su óptima utilización con fines urbanos. Por ello se dispone que no se efectuará ninguna parcelación sin que previamente haya sido aprobado un plan parcial de ordenación del sector correspondiente, o, si no existiere aprobado, sin que se forme simultáneamente. No cabe, en efecto, admitir –como no lo admite ya la legislación vigente, aunque esto se haya olvidado con frecuencia– que bajo el disfraz de actos particulares de parcelación se ejecuten urbanizaciones, sin atenderse al procedimiento dispuesto para la formación y aprobación de los correspondientes proyectos”*.

Esta Ley que recordemos expresamente permitía edificaciones no vinculadas en suelo no urbanizable, sujetas a determinados límites, se ocupó sin embargo del cumplimiento de las unidades mínimas de cultivo, tratando de impedir segregaciones de suelo rústico por debajo de este umbral<sup>681</sup>. No obstante, no se podía efectuar ninguna parcelación sin la existencia previa de un Plan Parcial de Ordenación, sujetándose la parcelación genéricamente a licencia urbanística, sin ninguna referencia a la parcelación rústica. Además se efectuaba un segundo control, el que debían hacer los Notarios y Registradores para autorizar e inscribir respectivamente escrituras de división, debiendo acreditarse el otorgamiento de la preceptiva licencia<sup>682</sup>.

Denunciaba Pareja i Lozano<sup>683</sup> que *“La confusa redacción de la norma prohibitiva del artículo 79 que al referirse expresamente a las parcelaciones urbanísticas dio pie a que, por parte de un sector de la doctrina, se sostuviera la inaplicabilidad sobre las parcelaciones en suelo rústico de las determinaciones establecidas en dicho artículo 79, especialmente la prohibición de efectuar tales parcelaciones sin la previa aprobación de un plan parcial [...] Constituían una aportación más al ya referido proceso de ocupación indiscriminada del suelo rústico que de forma tan expansiva se produjo durante el periodo de vigencia de la Ley de 1956”*. De este precepto podían deducirse según

---

<sup>681</sup> Artículo 69.1. Cuarta: *“En las transferencias de propiedad, divisiones y asignaciones de terrenos rústicos no podrán efectuarse fraccionamientos que rompan la unidad mínima de cultivo señalada en los Planes generales”*.

<sup>682</sup> Artículo 79.

<sup>683</sup> Régimen jurídico del suelo no urbanizable. Marcial Pons. 1990. Página 65.

Argulloll Murgadas<sup>684</sup> varios aspectos: *“En primer lugar, la propia denominación del suelo como rústico señala una cierta aversión a la regulación urbanística, como si, con su definición el interés público fuera accidental y secundario y el interés público agrario fuera el principal [...]”*. Para García Rubio<sup>685</sup>, *“Ese aprovechamiento a lo largo de los años de experiencia de la Ley del año 56 implicó un abuso del precepto, y como resultado se produjeron una serie de edificaciones piratas, un uso del suelo rústico para fines urbanísticos, unas parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, que siempre estuvieron prohibidas, incluso con la legislación del 56, pero eran interpretables. Se interpretaba el artículo 69 con el 73 que hablaba de posibilidades mediante Plan Parcial sin siquiera estar aprobado el Plan General, y al fin y al cabo proliferaron las construcciones en suelo rústico. Durante todo ese periodo por tanto, nos encontramos con un aprovechamiento generalizado del suelo rústico, incluso teniendo licencia municipal.”*

Decía entonces Parada Vázquez<sup>686</sup> que de todos los quebrantamientos de la actuación urbanística, *“el más patológico, el que ha disfuncionado el urbanismo en mayor medida, ha sido justamente el del abuso que tiene lugar a través de las urbanizaciones particulares”*. Ello a pesar de contar ya la Ley del 56 con una sanción específica<sup>687</sup> para las infracciones por parcelaciones ilegales, aunque sin distinción de la clase de suelo.

Ninguna novedad introdujo la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana<sup>688</sup> más allá de la sustitución del término asignación por el de segregación al aludir a la necesidad de cumplimiento de la unidad mínima de cultivo, no contemplando la expresa prohibición de parcelaciones urbanísticas, que sería introducida en la redacción del Texto Refundido del 76. Para Carceller Fernández<sup>689</sup>, *“A partir de esta Ley se rectifica el concepto. [...] En la Ley del*

---

<sup>684</sup> Estudios de Derecho Urbanístico. Madrid, 1984. Página 269.

<sup>685</sup> Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003. Página 19.

<sup>686</sup> Parada Vázquez, José Ramón. XVII Temas de Derecho Urbanístico. Urbanizaciones Privadas y suelo no urbanizable. Gráficas Summa. Oviedo, 1980. Página 231.

<sup>687</sup> Artículo 215.4: *“En las parcelaciones ilegales, el importe de la multa alcanzará una cantidad igual a todo el beneficio obtenido más los daños y perjuicios ocasionados, y lo recaudado por este concepto no será nunca inferior a la diferencia entre el valor inicial y el de venta de la parcela correspondiente”*.

<sup>688</sup> Artículo 85.Cuarta: *“En las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos rústicos no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria”*.

<sup>689</sup> Instituciones de Derecho Urbanístico. Editorial Montecorvo. Madrid, 1992. Página 557.

*Suelo de 1956, la parcelación venía a ser una segregación, a partir de la LRS el concepto se ha reducido a sus justos límites: división de una finca en unidades aptas para su transformación, previa su urbanización en solares, con la finalidad de constituir un núcleo de población". También refiere como la parcelación es conocida en algunas legislaciones europeas y americanas con las denominaciones de "loteamiento", "lotificación" y "loteo" así como los de "fraccionamiento" y "reparto".*

Para Gutiérrez Colomina<sup>690</sup>, en referencia a la legislación urbanística del 56 y a la del 75, consideraba que *"han estudiado el suelo rural desde una opción siempre negativa, y en vez de establecer unas adecuadas prescripciones y directrices que potencien y preserven la función agraria, de dicho suelo, así como ordenen adecuadamente las otras funciones para las que puede ser soporte, se ha limitado a establecer una serie de prohibiciones que impidan que estos suelos se transformen en urbanos, pero sin estudiar la potencialidad del suelo rural [...] En definitiva, lo único que importa al sistema urbanístico es evitar que el espacio rural se transforme en suelo urbano, pero le es ajeno e indiferente una configuración global del mismo".* Será en consecuencia, el artículo 96 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana el que expresamente establezca una prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, aunque seguían sin avanzarse específicos medios de control.

El artículo 94.1 considerará parcelación urbanística *"La división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población, en la forma en que este se defina reglamentariamente"* considerando ilegal (Artículo 94.2), *"la que contravenga lo dispuesto en el Plan, Programa o Norma urbanística"*. Se mantenía<sup>691</sup> además el necesario control de Notarios y Registradores mediante la exigencia de licencia en el momento de autorizar o inscribir escrituras de división de terrenos. Sin embargo, recuerda Rueda Pérez<sup>692</sup> que la interpretación general de estos preceptos extendía su aplicación *"no sólo a las divisiones sino también a las segregaciones, y lo reducía solo a los casos en que tales actos tuvieran*

---

<sup>690</sup> Régimen Jurídico Urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 1990. Página 39.

<sup>691</sup> Artículo 96.

<sup>692</sup> Intervención Notarial en el Urbanismo de la Comunidad Valenciana. Tirant Monografías. Valencia, 2003. Página 82.

*trascendencia urbanística. En consecuencia quedaba a la apreciación del Notario la calificación de la parcelación como urbanística o no urbanística, y por tanto, de la necesidad o no de exigir y testimoniar la licencia quedaba también a su apreciación y decisión. Las apreciaciones subjetivas, sobre todo en una materia tan vidriosa como ésta, son siempre difíciles de realizar con eficacia. A ello se añadiría la opinión, no unánime pero sí generalizada, de la validez civil del acto de división o segregación y la posibilidad de su inscripción registral, a pesar de su posible ilicitud urbanística. Todo ello dio lugar a un general incumplimiento de la norma citada”.*

Asimismo, advertía Boquera Oliver<sup>693</sup> que *“La parcelación urbanística no tiene una definición autónoma, ni su regulación agrega a la problemática sobre la edificación en suelo no urbanizable más datos o elementos complementarios [...] ya que la Ley conecta la parcelación urbanística con el concepto de núcleo de población.[...] De esta regulación deriva que sólo puede hablarse de parcelación urbanística cuando la división de fincas genere un núcleo de población”.*

Sustaeta Elustiza<sup>694</sup> estudiará el contenido de este articulado como límites negativos de la propiedad entre los que cabe destacar *“No edificar en terrenos sin urbanizar y prohibición de parcelar terrenos sin previa existencia de Plan”.* Respecto de la no edificación en terrenos sin urbanizar advierte que *“Toda edificación exige la realización (previa o a la par que se construye) de obras de interés colectivo imprescindibles para que aquélla cumpla el fin o destino para el que se proyecta [...]. El edificar no afecta sólo al individuo sino a la comunidad [...]. Respecto a la parcelación urbanística aclara que es objeto de la función pública de la Administración “que no puede dejarla al capricho o discreción del particular, dado que ello supondría tanto como dejar en manos de éste la conversión del suelo no urbanizable en urbano de una manera irracional”.*

Por último, también de interés para la materia que nos ocupa, el artículo 185 introduce que *“siempre que no hubiera transcurrido más de un año desde la total*

---

<sup>693</sup> Derecho Urbanístico Local. Madrid. Civitas, 1992. Página 297

<sup>694</sup> Propiedad y urbanismo: lo urbanístico como límite del derecho de propiedad / por Ángel Susteta Elustiza; [prólogo de Manuel Gitrama González]. Madrid. Montecorvo, 1978. Páginas 316-319.

*terminación de las obras realizadas sin licencia, las autoridades requerirían al promotor de la obra para que solicitara la oportuna licencia en el plazo de dos meses”.*

Con mayor precisión regulaba medidas de carácter preventivo en orden a evitar parcelaciones urbanísticas el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana. En este sentido, se obligaba al Plan General a contener en suelo urbanizable no programado y no urbanizable una definición del concepto de núcleo de población *“con base a las características propias del Municipio, estableciendo las condiciones objetivas que den lugar a su formación”*<sup>695</sup>. El artículo 36 c) relativo a las construcciones en suelo no urbanizable, añadía: *“Medidas que impidan la posibilidad de formación de núcleos de población [...] y las que garanticen en todo caso la condición de aislada de la edificación”*. No obstante, a pesar de esta evolución Pareja i Lozano<sup>696</sup> notaba *“una insuficiencia de los instrumentos técnico-jurídicos habilitados para el tratamiento de la cuestión, más centrados en los aspectos disciplinarios que en la definición de instrumentos preventivos”*. Asimismo, el artículo 44 del Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio además de advertir de la imposibilidad de realizar otras construcciones que no sean las estrictamente vinculadas *“que se ajusten en su caso a los Planes y Normas del Ministerio de Agricultura”* así como las obras excepcionales que ya se han estudiado, advierte que *“En las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos rústicos, no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de la legislación agraria”*, de lo que se deduce que no se admite en suelo no urbanizable la parcelación urbanística, sólo la parcelación rústica *“que aplica unas unidades de medidas de superficie infinitamente mayores a las de la legislación urbanística”*<sup>697</sup>.

El artículo 66 del Reglamento de Disciplina Urbanística se ocupaba del régimen sancionador de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, estableciendo una cuantía del 15 al 20% del valor de los terrenos que podría ascender al 30% si se lesionan valores específicos protegidos por el ordenamiento, pero todavía cabe añadir

---

<sup>695</sup> Artículos 34 y 36.

<sup>696</sup> Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons. Madrid, 1990. Página 242.

<sup>697</sup> Reglamentos de la Ley del suelo / por la redacción del El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados; con la colaboración de Francisco Chorot Nogales. Madrid El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1979. Página 123.



una sanción más *“No se considerarán solares, ni se permitirá edificar en ellos, los lotes resultantes de una parcelación efectuada con infracción de los artículos 95 y 96”*.

La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo<sup>698</sup> daría un paso más al situar entre los supuestos expropiatorios por incumplimiento de la función social de la propiedad, la parcelación ilegal en suelo no urbanizable, habiendo de deducirse del justiprecio el importe de la multa que se impusiera, por lo demás, nada nuevo se aporta al régimen jurídico del suelo no urbanizable<sup>699</sup>. En los comentarios a esta Ley señalaba González Pérez<sup>700</sup> que *“Se trata de que el suelo no urbanizable se mantenga en su estado natural, sin que llegue a incorporarse al proceso urbanizador. A esta finalidad se encauzan las limitaciones a que se sujetan las facultades dominicales. Limitaciones a las facultades de disposición y a las facultades de aprovechamiento”*. Sin embargo para Lliset Borrell<sup>701</sup> *“Ha sido criticada la incorporación a esta Ley de una serie de preceptos referidos al suelo no urbanizable, que en principio, constituye la otra cara del urbanismo, del no urbanismo. Pero lo cierto es que el suelo no urbanizable ofrece un indudable aspecto urbanístico cuya regulación no acaba de ser acertada”*.

Un avance mucho más significativo introduce el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Dentro del Capítulo referido al suelo no urbanizable, además de la prohibición que impedía fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria o en otra aplicable, ya contemplada en la legislación del 76, añadía en su artículo 16.2 una expresa previsión de garantía de preservación del desarrollo urbano, *“sin perjuicio de lo que la legislación aplicable establezca sobre régimen de los asentamientos o núcleos rurales en esta clase de suelo”*. Para Fernández Torres, *“se*

---

<sup>698</sup> Artículo 78.1.b).

<sup>699</sup> En el mismo sentido, Gutiérrez Colomina, Venancio. Régimen Jurídico Urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 1990. Página 181: *“Trata de justificarse esta insuficiencia de la Ley en el apartado II de la Exposición de Motivos por la delimitación constitucional de competencias que impide que el Estado apruebe una Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana con el mismo o similar contenido al régimen jurídico del Texto refundido vigente, pues supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo”*.

<sup>700</sup> González Pérez, Jesús. Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo. Editorial Civitas. Madrid, 1991. Página 122.

<sup>701</sup> Lliset Borrell. Nuevo Régimen Urbanístico (Comentarios a la Ley 8/1990, de 25 de julio). Publicaciones Abella. El Consultor. Madrid, 1990. Página 69.

*revela necesario denunciar la alteración operada en este punto por el artículo 16 del TR 1992. En primer lugar, la definición del suelo no urbanizable no concuerda con la de terreno rústico, lo que conduce a sostener la imposibilidad de aplicar extensivamente la legislación agraria a los terrenos clasificados precisamente como suelo no urbanizable. Y en segundo lugar, como consecuencia del ensanchamiento, a todo el suelo no urbanizable, del ámbito material de la prohibición de fraccionamientos operada por el TR de 1992, el Gobierno se ha creído en la obligación de ampliar igualmente el objeto de la remisión a cualesquiera otras legislaciones aplicables, con el fin, quizá, de preservar la voluntad de la ley. En consecuencia, al extrapolarse el precepto de la Ley del Suelo de 1976, se ha emprendido una labor que excede, con mucho, de los límites de un mandato de refundición, razón por la cual, el artículo 16.1 del TR de 1992, no tiene cabida en el ordenamiento urbanístico”<sup>702</sup>.*

Pero la verdadera innovación que contenía este texto normativo se encontraba en el Título VII referido a la "Intervención en la edificación y uso del suelo y disciplina urbanística". Se creaba una sección destinada a "Parcelaciones", y se añadía un específico régimen de las parcelaciones en el artículo 259 que reproducía, como lo hicieran textos legislativos anteriores, la imposibilidad de efectuar parcelaciones urbanísticas sin previa aprobación de planeamiento urbanístico. Señalan Gutiérrez- Alviz y Conradi y Romero Candau<sup>703</sup>, que *“se desplaza la anterior prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable a los preceptos que regulan expresamente el régimen de esta clase de suelo sustrayéndolos de su antigua situación a propósito de las parcelaciones y reparcelaciones. Debe verse en ello una confirmación radical de la absoluta prohibición de parcelar urbanísticamente en el suelo no urbanizable”*.

Asimismo se introducía por vez primera en el apartado 3º la obligación para Notarios y Registradores de exigir para autorizar e inscribir escrituras de división de terrenos, que se acreditara el otorgamiento de licencia **o la declaración de su innecesariedad**, debiendo testimoniarlo en el documento. Martínez García, nos aporta que la introducción de este concepto recoge una iniciativa de la legislación catalana,

---

<sup>702</sup> Fernández Torres, Juan Ramón. Respecto a los artículos destinados a la tipificación de las infracciones en "Refundición y Constitución: Examen del Texto Refundido del 92". Revista de Administración Pública, nº 131. Año 1993. Página 136-137.

<sup>703</sup> Las parcelaciones en el derecho español. Consejo General del Notariado. Granada, 1993. Página 127.

*“relevando así a los Notarios de la carga de dictaminar por sí mismos, sobre la necesidad administrativa de dicha licencia<sup>704</sup>”*. Sin embargo, la casuística en la interpretación de este concepto por la propia Administración así como la inexistencia de un concreto procedimiento para la obtención de este acto administrativo de "declaración de innecesiedad" que entonces se introdujo, ha tenido importantes repercusiones en el régimen jurídico del suelo rústico como tendremos ocasión de comprobar. No se planteaba tarea fácil para una Administración Local tradicionalmente poco dotada de recursos técnicos y humanos suficientes, la valoración de conceptos jurídicos indeterminados necesarios para determinar la “innecesiedad de licencia”, entre ellos, el concepto de “peligro de formación de un núcleo de población” o “la división simultánea o sucesiva de terrenos”.

A esta mayor concreción del régimen jurídico de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable se sumó su tipificación, en el artículo 262<sup>705</sup>, como infracción grave y la ampliación del plazo de prescripción de las infracciones a 4 años, no distinguiendo entre edificaciones y actos de parcelación urbanística en suelo no urbanizable.

A pesar de esta mejor regulación, reconocía Gutiérrez Colomina<sup>706</sup> que *“Se puede constatar la existencia de hecho e incluso el reconocimiento de la legalidad de las urbanizaciones en suelo no urbanizable. Parece un contrasentido hablar de urbanizaciones en suelo no urbanizable si, como hemos dicho, se prohíbe la tipología urbana. No obstante se constata que en la realidad existen bastantes urbanizaciones ilegales en el suelo no urbanizable que se han convertido en inatacables jurídicamente*

---

<sup>704</sup> Obra citada en Rueda Pérez, Manuel A. Intervención Notarial en el Urbanismo de la Comunidad Valenciana. Tirant Monografías. Valencia, 2003. Página 82.

<sup>705</sup> Fernández Torres, Juan Ramón. Respecto a los artículos destinados a la tipificación de las infracciones en “Refundición y Constitución: Examen del Texto Refundido del 92”. Revista de Administración Pública, nº 131. Año 1993. Página 133: “Sabido es que el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976 dedicaba tan sólo unos pocos artículos a la protección de la legalidad urbanística (en concreto los artículos 225 a 231), de tal suerte que remitió a la potestad reglamentaria de la Administración la tipificación de las infracciones urbanísticas sancionables. Conforme a este mandato, el Reglamento de Disciplina Urbanística (arts. 66 a 90) definió las sanciones aplicables a las vulneraciones de la ordenación urbanística. No obstante, con la entrada en vigor de la CE de 1978, el Derecho sancionador demanda un replanteamiento radical para acomodarse a las exigencias de aquélla. [...] En consecuencia [...] la incorporación de normas reglamentarias al proceso de refundición [...] no ha prestado el debido respeto ni a los límites constitucionales dentro de los cuales ha de desenvolverse el Gobierno en el cumplimiento del mandato de delegación, ni tan siquiera a los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental”.

<sup>706</sup> Gutiérrez Colomina, Venancio. Un enfoque positivo del suelo no urbanizable y urbanizable no programado. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 29. 1995. Página 298.

por el transcurso del tiempo". La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, dejaría intacta la prohibición de fraccionamientos por debajo de los límites previstos en la legislación agraria o cualquier otra que fuera de aplicación así como la genérica prohibición de parcelaciones urbanísticas (FJ 16.b)<sup>707</sup>. No obstante, declararían inconstitucional los artículos 257, 259 y 262 salvando únicamente la exigibilidad de licencia o declaración de innecesariedad por parte de Notarios y Registradores de la Propiedad. Al deficitario régimen jurídico de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable se agregaba ahora el enorme vacío dejado por la sentencia derogatoria, que debía ser cubierto por las Administraciones autonómicas, con competencia exclusiva en materia urbanística.

Tras la STC 61/1997, los textos normativos de suelo a nivel estatal contendrán sin más la genérica prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable<sup>708</sup>.

---

<sup>707</sup> "El art. 16.1 prohíbe los fraccionamientos de la propiedad en contra de lo dispuesto por la legislación agraria (unidades mínimas de cultivo o categorías equivalentes) u otra aplicable, para la consecución de sus respectivos fines. El apartado 2.º del mismo art. 16 establece la prohibición de las parcelaciones urbanísticas y su preservación del proceso de desarrollo urbano, sin perjuicio de lo que la legislación aplicable disponga sobre el régimen de los asentamientos o núcleos rurales en esta clase de suelo. Desde la perspectiva del dominio, el art. 16.1 T.R.L.S. supone una limitación general sobre la facultad de disposición de la propiedad del suelo congruente con su destino y un complemento necesario y coherente con el principio general de la no edificabilidad en el suelo no urbanizable. Por lo demás, el precepto se muestra respetuoso con la legislación sectorial que a las Comunidades Autónomas pueda corresponder. Ha de admitirse, como alega el Abogado del Estado, que el art. 16.1 T.R.L.S. entra en el ámbito de la legislación civil (art. 149.1.8.º C.E.), al prohibir que a resultas del tráfico jurídico privado puedan producirse fraccionamientos en el suelo no urbanizable en contra de lo establecido por la legislación agraria respectiva en punto a las extensiones mínimas. No es, en efecto, la perspectiva de la intervención pública sobre el dominio para asegurar la igualdad la que aquí impera (art. 149.1.1.º C.E.), sino, más bien, la dimensión horizontal, esto es, la de las relaciones jurídico-privadas (art. 149.1.8.º C.E.). Lo que hace el art. 16.1 T.R.L.S. no es sino refrendar la prohibición que eventualmente pueda establecer la legislación sectorial correspondiente, dictada de acuerdo con el orden constitucional de competencias, en relación con la facultad de enajenar que es inherente al derecho de propiedad. En otras palabras, la facultad de disposición puede quedar delimitada en aras de la función social (arts. 33.2 C.E. y 149.1.8.º C.E.), impidiendo que se produzcan actos contrarios a la legislación sectorial. Por otra parte, el art. 16.2 T.R.L.S. no es más que un correlato de lo que dispone el art. 15, cuya interpretación hemos estimado conforme con la Constitución, sin que de su contenido quepa inferir invasión alguna de la competencia urbanística".

- Carrasco Perera, Ángel. Relaciones Civiles con Contenido Urbanístico. Editorial Aranzadi. Pamplona, 1999. Página 70: "No comparto la calificación de civil que el Tribunal Constitucional hace del artículo 16 TRLS (prohibición de fraccionamientos de suelo contra lo dispuesto en la legislación agraria F 16. La materia civil sería, en su caso, la sanción de nulidad o de no inscribibilidad del negocio de transferencia, pero no el simple supuesto de hecho de la prohibición, si de ella no surge otra sanción que la iniciación de un oportuno expediente administrativo de infracción".

<sup>708</sup> Artículo 20.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones, que especifica "[...] divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo [...]"

- Artículo 13 Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, relativo a la utilización del suelo rural.

- Artículo 9.3.b) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, tras la reforma operada por Ley 8/2013, de 26 de junio, rehabilitación,

Quizá la innovación más destacable en esta materia a nivel estatal es la ampliación que la Ley 6/1998 realiza del concepto parcelación a "divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo...", tratando de amparar dentro del concepto de parcelación urbanística los fraudes generados en esta materia derivados de otorgamientos de cuotas en proindiviso o porcentajes de titularidad en sociedades mercantiles así como precisando la legislación de referencia que ya no se deriva a "cualquier otra" sino que se concreta en "agraria, forestal o de similar naturaleza". El artículo 20.2 de esta Ley sería objeto de tratamiento en la STC 164/2001, de 11 de julio, concluyendo el Tribunal Constitucional que la no inconstitucionalidad derivaba de lo expuesto en el FJ 16b) de la STC 61/1997<sup>709</sup>.

Puso de manifiesto que *“La confrontación de la Ley estatal de 1998, y su artículo 20 que es legislación básica, con esta legislación autonómica reguladora del suelo no urbanizable es evidente, como evidencia el hecho que la Ley estatal rechazase al fin la razonable previsión contenida en el proyecto de permitir que en el suelo no urbanizable se edificasen viviendas que guardasen relación con la naturaleza, extensión y destino de la finca ¿Cómo resolver el conflicto? [...] ¿Estará emergiendo o resucitando una nueva categoría de suelo, el suelo no urbanizable pero edificable, prevista en la Ley de Suelo de 1956?”*.

La ley de Suelo 8/2007<sup>710</sup>, se referiría de nuevo genéricamente a la prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable como también el artículo 13 del

---

regeneración y renovación urbanas.

<sup>709</sup> Parada Vázquez puso de manifiesto que *“La confrontación de la Ley estatal de 1998, y su artículo 20 que es legislación básica, con esta legislación autonómica reguladora del suelo no urbanizable es evidente, como evidencia el hecho que la Ley estatal rechazase al fin la razonable previsión contenida en el proyecto de permitir que en el suelo no urbanizable se edificasen viviendas que guardasen relación con la naturaleza, extensión y destino de la finca ¿Cómo resolver el conflicto? [...] ¿Estará emergiendo o resucitando una nueva categoría de suelo, el suelo no urbanizable pero edificable, prevista en la Ley de Suelo de 1956?”*. En Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Madrid, 1999. Página 138.

-En el mismo sentido Estudios jurídicos de derecho urbanístico y medioambiental: libro- homenaje al profesor Joaquín M<sup>º</sup> Peñarrubia Iza / Mar Moreno Rebato (coordinadora) ; relación de autores, Manuel Jiménez de Parga y Cabrera...Madrid. Editorial Montecorvo [etc.]. Año 2007. Página 514: *“En principio en esta clase de suelo no sería posible más aprovechamiento que el natural de los terrenos, no teniendo derecho alguno a realizar ningún tipo de construcción, instalación o aprovechamiento particular que difiera de aquél natural y que constituye el contenido normal de la propiedad fiduciaria en nuestro derecho. No obstante se articulan instrumentos que excepcionalmente, permiten la habilitación de determinados usos, instalaciones e incluso actos de naturaleza intrínsecamente urbanística como son las edificaciones”*.

<sup>710</sup> Artículo 13

Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 en su redacción original. Tras la reforma operada por Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas en su disposición adicional duodécima, la redacción del artículo 9.3 en su párrafo segundo mantiene que en suelo en situación de rural no sometido al régimen de una actuación de urbanización *“Quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza”*.

Para González Pérez<sup>711</sup>, el hecho de que la norma transcrita no hiciera alusión a las segregaciones por razones agrícolas o similares, no significaba que *“de conformidad con la legislación estatal y autonómica, y en concreto con el artículo 17.2 de la propia Ley de Suelo, no puedan efectuarse en el suelo rural aquel tipo de divisiones [...] Lo cierto es que tanto doctrina como jurisprudencia han utilizado como defensa del suelo rústico no tanto el concepto de núcleo de población clandestino, sino el de la división o segregación dirigidas a facilitar usos constructivos atípicos en el medio rural [...] Y la jurisprudencia en ocasiones ha ligado la exigencia de la unidad mínima de cultivo con el de la existencia o no de parcelación ilegal. Desde el momento que lo que prohíbe la norma es la parcelación que pueda considerarse urbanística, es decir, la que pueda generar el nacimiento de un tejido urbano, si la división o segregación se formula o realiza por debajo de la unidad mínima, entonces se calificaría de urbanística”*.

No obstante, la modificación operada mediante Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, ha vuelto, en el actual artículo 9.3.b) del Texto Refundido, a la descripción contenida en el artículo 20.2 de la Ley 6/98: *“En este suelo quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza”*.

---

<sup>711</sup> Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio). Editorial Thomson. Navarra, 2008. Páginas 382-383.

*“La norma sienta la regla general de prohibir las parcelaciones urbanísticas, pero ya no se hace referencia a la posibilidad de efectuar divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo de conformidad con lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza como en la legislación anterior, la referencia se ha sustituido por la excepción a aquella norma general: podrán realizarse las parcelaciones si los terrenos se han incluido en el ámbito de una parcelación urbanística”*.

La exigencia de autorización para la elevación a público del acto parcelatorio así como para su inscripción registral, sigue siendo aplicable de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Texto Refundido al que se incorpora una nueva garantía para evitar que mediante otorgamiento de cuotas en proindiviso o porcentajes de titularidad se vulnere la normativa sobre parcelas mínimas: *“La división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Esta regla es también aplicable a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva.*

*En la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción”.*

Como reconocen Allí Aranguren y Allí Turillas<sup>712</sup>, *“Los criterios de utilización del suelo del artículo 13<sup>713</sup> tienen la consideración de normas básicas, obligatorias y mínimas, que debe asumir la legislación urbanística, con capacidad para incrementar el nivel de exigencia en las medidas de protección de los valores ambientales y de sostenibilidad del suelo rural, conforme a la gradualidad de los supuestos y régimen”.*

En definitiva, como resume Estevez Goytre<sup>714</sup>, *“Las parcelaciones en suelo no urbanizable están prohibidas. Es decir, en suelo no urbanizable no pueden efectuarse en palabras del artículo 94 del TR 76, divisiones simultáneas o sucesivas de terrenos en dos o más lotes cuando puedan dar lugar a la constitución de un núcleo de población. Sin*

---

<sup>712</sup> Estudio Sistemático del Texto Refundido de la Ley del Suelo. Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Editorial Dykinson SA. Madrid, 2008. Página 412.

<sup>713</sup> Actualmente, artículo 9 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, tras la reforma operada por Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

<sup>714</sup> Manual de Derecho Urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia. Editorial Comares. Granada, 2006. Página 501 y ss.

*embargo, sí que podrán efectuarse, naturalmente, segregaciones de fincas rústicas, lo que ha venido a explicitarse en el artículo 20 de la Ley 6/98 cuando dice que los propietarios de terrenos clasificados como suelo no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los mismos.*

*Las segregaciones de fincas rústicas deberán cumplir las reglas que en cada Comunidad Autónoma existan sobre unidades mínimas de cultivo, así como las contenidas en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, cuya finalidad es impedir el fraccionamiento excesivo de las fincas rústicas y en la que se establece la nulidad de los actos o negocios jurídicos en cuya virtud se produzcan divisiones o segregaciones de fincas cuando den lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. Ahora bien, como quiera que según el artículo 178.1 TR 76 y 1º RDU, solo están sujetos a licencia urbanística las parcelaciones urbanísticas, [...]. Las segregaciones de fincas rústicas sólo estarán sujetas a licencia si así lo prevé expresamente la legislación autonómica como es el caso entre otras de Canarias, Madrid, Navarra y Valencia.*

*En las comunidades cuya legislación urbanística no prevea la intervención administrativa en este tipo de actos, será suficiente con la extensión de certificación sobre innecesariedad de la licencia de segregación, ya que, en principio ha de presumirse que la segregación se practica con fines agrícolas.*

*En caso de que se advirtiera que en las fincas segregadas se va a realizar una urbanización ilegal en suelo no urbanizable, deberá reaccionarse utilizando los medios que la legislación urbanística pone en manos de la Administración, entre los que se encuentra el escasamente utilizado restablecimiento de la situación urbanística”.*

### **3.2.2. La edificación vinculada**

Las legislaciones estatales de suelo han previsto tradicionalmente entre sus determinaciones la posibilidad de llevar a cabo edificaciones vinculadas. Pudiera plantearse si el ius aedificandi vinculado en suelo no urbanizable forma parte del



contenido inherente del derecho de propiedad<sup>715</sup> en la clase de suelo rústico, conformando así el núcleo de condiciones básicas de igualdad que en el urbanismo deben predicarse para todos los ciudadanos. Allá donde exista una explotación agrícola, ganadera...vinculada en definitiva, que requiera para su explotación eficiente una edificación auxiliar, debe ser autorizada. Esta idea que compartimos fue avanzada por Gutiérrez Colomina<sup>716</sup> para quien *“Este derecho es complementario del derecho a la explotación agropecuaria de la tierra y, en cierto sentido, viene a confirmarlo, ya que la construcción de edificaciones destinadas a explotaciones agrícolas tiene un carácter instrumental al servicio de la explotación de la tierra, y en el caso de que se hiciera inviable la facultad de edificar construcciones agrícolas, se imposibilitaría el derecho de explotación de la tierra, que forma parte esencial del derecho de propiedad”*.

Incide Betancor Rodríguez<sup>717</sup> sin embargo en que en este caso estamos ante un *“derecho que no forma parte del contenido normal u ordinario de la propiedad, sino que le viene atribuido por la ordenación territorial y urbanística. Esto supone que esta ordenación puede regular exhaustivamente este derecho que atribuye-construye. En este caso, la delimitación del derecho de propiedad in genere llega hasta el extremo de la atribución de concretas facultades que de otra manera el propietario no tendría”*.

Para Fernández Ferreras<sup>718</sup>, la controvertida vivienda vinculada a la explotación agrícola, ganadera, forestal... se equiparaba sin más a la edificación agrícola, hasta el punto que *“Tanto el TRLS 76, como en el TR del 92, no requerían de autorización previa por parte de la Comisión Provincial de Urbanismo correspondiente, u órgano equivalente, sino que era directamente autorizable por los Ayuntamientos”*<sup>719</sup>.

---

<sup>715</sup> Sobre el núcleo esencial del contenido del derecho de propiedad véase la reciente STC 93/2015, de 14 de mayo (RTC2015/93)

<sup>716</sup> Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía. Coordinadores Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián. Diputación de Granada. Red de municipios. Cemci. Granada, 2009. Página 175-176.

-También en Urbanismo y territorio en Andalucía. Edición actualizada por la Ley 2/2012, de 30 de enero de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2012. Página 510.

<sup>717</sup> Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha. Dir. Luciano Parejo Alfonso. Marcial Pons. Madrid, 1999. Página 404.

<sup>718</sup> Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. La Ley, Madrid, 2006. Página 411

<sup>719</sup> Algo que irregularmente ha sido modificado por la legislación autonómica, como ya se puso de manifiesto en un epígrafe anterior, requiriéndose también para estas edificaciones cuando tienen un uso residencial, declaración de utilidad pública o interés social.

De la Cruz Mera<sup>720</sup> en relación a las viviendas y demás construcciones requeridas *“inexcusablemente por su vinculación directa al uso y explotación rústicos de los terrenos, y las ubicadas en “núcleos rurales”, señalaba que “en relación con las primeras, el procedimiento establecido para su legitimación mostraba la especial sensibilidad del legislador hacia estas construcciones, que se entendían compatibles y propias del uso natural de los suelos no urbanizables, hasta el punto de que sólo requerían la oportuna licencia urbanística municipal”*.

En cualquier caso, esta previsión ha sido debidamente recogida por todas las legislaciones autonómicas tal como se aprecia en el análisis comparado realizado<sup>721</sup>. La edificación vinculada no plantea pues, un problema de base sobre su posible existencia, que está legalmente respaldada.

Para Alonso Clemente<sup>722</sup> *“La distinción entre viviendas vinculadas al destino agropecuario, forestal, cinegético o análogo de los terrenos rústicos y viviendas de segunda residencia, no vinculadas a aquel destino de los terrenos, es constante en la legislación autonómica. La primera tipología, en la medida en que vendrá requerida por la explotación de la finca conforme a su destino natural no plantea mayores problemas de autorización por la legislación urbanística, pues tendría cabida sin mayores esfuerzos interpretativos en el artículo 8.1 del TRLS 2008”*.

El problema principal que plantea esta edificación vinculada es que tradicionalmente ha sido utilizada de manera fraudulenta para ocultar usos residenciales en aquellos lugares en los que estaban expresamente prohibidos. Así, bajo el subterfugio de una edificación vinculada, han proliferado las naves agrícolas *“con mirador y piscina”*. En esta línea Gutiérrez Colomina<sup>723</sup> quien al referirse al ius edificandi vinculado a la funcionalidad agraria, denuncia que *“En la práctica la edificación de construcciones agrarias se ha desarrollado en una tradicional anarquía que ha provocado en numerosas ocasiones, efectos irreversibles para una ordenación integral del territorio”*. Cabe precisar que la anarquía no sólo ha sido provocada por las edificaciones agrícolas sino más bien por las edificaciones residenciales que han

---

<sup>720</sup> La vivienda en el campo: ¿Una especie en extinción?. Revista Cemci, nº 10. Enero-Marzo, 2011. Página 4.

<sup>721</sup> Capítulo II. Epígrafe 2.2.

<sup>722</sup> Edificación de viviendas en suelo no urbanizable. Práctica Urbanística. La Ley. Nº 117. Julio, 2012.

<sup>723</sup> Urbanismo y Territorio en Andalucía. Régimen vigente tras la Ley 6/1998 de 13 de abril sobre Régimen del suelo y Valoraciones. Pamplona, Aranzadi, 1999.

utilizado como subterfugio la edificación agrícola.

Algunas legislaciones han previsto especiales mecanismos de control de estas edificaciones vinculadas. Sin embargo, en la mayoría de ellas, estas edificaciones son expresamente permitidas sin referencia a ningún condicionamiento especial, más allá del mero cumplimiento de las condiciones urbanísticas establecidas en los Planes Generales de Ordenación Urbanística, lo que vuelve a colocar al municipio en una controvertida tarea de interpretación acerca de qué deba considerarse por edificación vinculada en cada caso. Esta interpretación municipal estará siempre sujeta al control judicial de los conceptos jurídicos indeterminados, pero no dejan de producir una temible inseguridad jurídica para el ciudadano así como una interpretación restrictiva de la Administración Local que por experiencia, puede intuir que muchas de estas edificaciones, ejecutadas sin supervisión, acabarán teniendo usos distintos a los inicialmente autorizados.

Hemos denominado a las edificaciones agrícolas, ganaderas... “edificaciones vinculadas” para insistir en que su propia existencia, pende de la actividad principal, debiendo considerarse en consecuencia que tienen un carácter accesorio, instrumental o auxiliar.

La legislación urbanística en consecuencia, contempla el uso residencial vinculado al uso, disfrute y la explotación normal del bien, conforme a su destino, es lo que Pareja i Lozano<sup>724</sup> denomina “relación funcional”.

No tendría sentido que se concedieran licencias de naves agrícolas en fincas que por sus dimensiones no las requiriesen bien porque la producción que de ellas emana es insuficiente o bien, como ha sucedido no de forma infrecuente, cuando incluso no consta que en la finca haya producción alguna.

Así lo interpretó tempranamente también la jurisprudencia. Debe comprobarse de conformidad con la Sentencia del **Tribunal Supremo de 22 de enero de 1979**<sup>725</sup> la “*existencia de una unidad de producción en la que se combinen los distintos factores de la producción*” y sobre todo, que haya una “*proporcionalidad entre la construcción y la explotación agrícola de la finca*”.

---

<sup>724</sup>Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons. 1990

<sup>725</sup>RJ 1755/1979.

Más tarde, añadiría el **Tribunal Supremo**, en **sentencia de 12 de diciembre de 1990**<sup>726</sup>, *“lo fundamental es la tierra y la explotación de sus recursos naturales y si la vivienda resulta exigida por las características de la explotación, integrando así un instrumento para su desarrollo, ha de quedar incluida dentro del régimen jurídico propio de las explotaciones”*.

En la misma línea la sentencia del **Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 27 de enero de 1997**<sup>727</sup> según la cual la vivienda sólo es autorizable por la vía de su vinculación con la explotación agrícola, han de ser instrumentales de este destino. Intentar sostener que una edificación de 187 m<sup>2</sup> estaría destinada en su mitad a vivienda, para un finca de 4.865 m<sup>2</sup>, carece de sentido.

La sentencia del **Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 1 de diciembre de 2000**<sup>728</sup> acaba concluyendo que no se acredita la condición imprescindible de la vivienda para la explotación agrícola, no se acredita la existencia de tal explotación, no se acredita la profesión agrícola de su titular.

La sentencia del **Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, de 13 de mayo de 2003**<sup>729</sup> deduce la naturaleza urbana de una vivienda unifamiliar cuando no existe pretensión de explotación agrícola alguna dado que sólo se destinan a hortalizas 135 m<sup>2</sup> y el resto a árboles.

Estas últimas sentencias ponen de manifiesto la inexistencia de criterios objetivos en la legislación urbanística que permitan vincular el uso residencial a la necesidad justificada, vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos.

Para evitar que se produzcan fraudes con este tipo de edificaciones, debieran establecerse con carácter preventivo filtros de control de la auténtica necesidad de las mismas.

---

<sup>726</sup>RJ 9126/1990

<sup>727</sup>RJ 1997/612

<sup>728</sup>JUR 2001/84922

<sup>729</sup>JUR 2003/267855

Estos filtros, este control preventivo, debieran hacerse por la Administración con competencias en la materia a través de un informe sectorial preceptivo que determinara la exigencia de una edificación de estas características.

Pemán Gavín<sup>730</sup> ha realizado un sucinto resumen de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la materia, concluyendo que *“mantiene una línea de interpretación claramente extensiva del mismo”*. Esta interpretación extensiva se basa en la ampliación de estas edificaciones no solo a las agrícolas sino también a otros usos: ganaderos, cinegéticos o forestales, a la posibilidad de autorizar industrias agrarias (cuestión que ya se ha estudiado al hilo de las declaraciones de utilidad pública o interés social) y a la posibilidad de uso residencial del titular de la explotación.

Al uso residencial vinculado se refiere específicamente Gutiérrez Colomina<sup>731</sup> para quien *“Se condiciona el ejercicio de esta facultad edificatoria a que haya necesidad justificada de vivienda. Este es un concepto jurídico indeterminado de muy difícil concreción, de contenido social y poco jurídico. En principio cabe pensar que cualquiera que no tenga vivienda cumpliría esta exigencia ¿y si la tiene lejos? ¿Qué distancia habría que considerar que es lejos? La interpretación de la necesidad justificada de vivienda va a requerir la incorporación de profesionales sociales a los servicios urbanísticos municipales. Y si la necesidad de vivienda se refiere a una persona jurídica ¿Cómo puede apreciarse esta necesidad?”*.

Consideramos sin embargo que confunde Gutiérrez Colomina esta necesidad justificada de vivienda relacionándola con fines sociales. La finalidad social afirmada con este sentido que se pretende, debiera haber sido una afirmación expresa del legislador.

La única interpretación posible de conformidad con la legislación estatal sobre la materia es la necesidad justificada de carácter agrícola, ganadero o cinegético y nunca

---

<sup>730</sup>El Nuevo Derecho Urbanístico. Estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña. Cedecs Editorial. Barcelona, 1999.

<sup>731</sup> Gutiérrez Colomina, Venancio. Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía. Coordinadores Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián. Diputación de Granada. Red de municipios.Cemci. Granada, 2009. Página 175-176.

-También en Régimen del suelo no urbanizable. Derecho Urbanístico de Andalucía. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. Editorial La Ley. Madrid, 2006. Página 241.

- También en Urbanismo y territorio en Andalucía. Edición actualizada por la Ley 2/2012 de 30 de enero de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Cizur Menor (Navarra) : Aranzadi, 2012. Página 516.

una finalidad social. Así, tras apreciar que se exige además el carácter de unifamiliar, y no el de familiar que incluía el de bifamiliar o plurifamiliar, tipo cortijo, él mismo advierte que *“se requiere además que esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos. Esta vinculación no tiene carácter registral, con lo cual en caso de enajenación el nuevo adquirente no estaría obligado a cumplir esta vinculación. Por otra parte, el alcance de esta vinculación no queda clara. ¿Bastaría que la edificación respondiera a dichos destinos? ¿El promotor de la edificación tiene que estar dedicado a los destinos exigidos de manera exclusiva? ¿Tiene que tener un determinado volumen de explotación? ¿Bastaría como prueba formar parte de alguna cooperativa agrícola?”*.

Gutiérrez Colomina<sup>732</sup> considera además que habrá que interpretar qué debe entenderse como una consecuencia del normal funcionamiento de y desarrollo de las explotaciones agrícolas, en su opinión *“podrían considerarse incluso dentro de este apartado las edificaciones destinadas al alojamiento de temporeros<sup>733</sup> emigrantes que proporcionen una gestión más adecuada de la explotación agraria”*.

La seguridad jurídica hubiera requerido que la prueba de esta vinculación se estableciera en la propia legislación o al menos, a nivel reglamentario. Esta previsión normativa serviría para evitar desigualdades, de lo contrario, se podría afectar al principio de igualdad de tal manera que dos agricultores en las mismas condiciones no tuvieran los mismos derechos en distintos municipios.

Esta idea ya estaba presente en el 56. La Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, vinculó las edificaciones agrícolas a Planes o Normas del Ministerio de Agricultura en todo caso *“de acuerdo con las disposiciones dictadas por el Ministerio de Agricultura<sup>734</sup>”*.

La justificación de la dedicación profesional, el impuesto de actividades económicas y el empadronamiento han sido criterios utilizados por los planeamientos municipales

---

<sup>732</sup>Gutiérrez Colomina, Venancio. Régimen del suelo no urbanizable. Derecho Urbanístico de Andalucía. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. Editorial La Ley. Madrid, 2006. Página 238.

<sup>733</sup> Así lo recoge expresamente también el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto de Cataluña, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. Artículo 47.6b).

<sup>734</sup> Artículo 69.2: "En los terrenos rústicos a que se refiere la limitación primera del párrafo anterior, los propietarios deberán llevar a cabo los aprovechamientos y explotaciones de que fueren naturalmente susceptibles, de acuerdo con las disposiciones dictadas por el Ministerio de Agricultura".

para acreditar esta vinculación.<sup>735</sup>

Otros criterios utilizados por el planeamiento exigen al peticionario de la construcción de viviendas familiares ligadas a la explotación de recursos primarios han sido estar inscrito en el Censo Agrícola, estar ubicada en el ámbito de la explotación y responder al tipo de cultivo que en la explotación se desarrolla.<sup>736</sup>

En este sentido, consideramos que preferentemente con carácter reglamentario, y en última instancia, a través del PGOU, debieran concretarse los medios de prueba que la vinculación del uso requiere, considerando especialmente relevantes: la acreditación de la profesión del promotor y el informe de la Consejería competente sobre necesidad real de la edificación. A falta de norma, se utiliza el planeamiento para completar pero esto tiene como inconveniente la existencia de una pluralidad de regímenes jurídicos.

En consecuencia, definiendo pormenorizadamente en el planeamiento general los medios de prueba que efectivamente acreditan la vinculación de usos, el concepto de edificación agrícola quedaría suficientemente delimitado, evitando así la existencia de interpretaciones discrecionales y evitando fraudes indeseados.

Esta solución aparecía ya en la legislación canaria, Ley 5/1987 de 7 de abril sobre la ordenación urbanística del suelo rústico, que preveía para la autorización de estas edificaciones, la preceptiva emisión de informe de la Consejería competente en materia de agricultura, pero se había suprimido ya en el año 2000. Así, el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, sólo requiere ya *“guardar proporción con su extensión y características, quedando vinculadas a dichas*

---

<sup>735</sup> Artículo 14.1.15, Título XIV. PGOU Málaga. Se establecen como requisitos del solicitante de construcción agrícola: justificación de la dedicación profesional, impuesto de actividades económicas, empadronamiento, compromiso de mantenimiento de la actividad y vinculación así como justificación de la propiedad.

<sup>736</sup> Derogadas normas subsidiarias y complementarias del ámbito provincial de Málaga, aprobadas por Orden Ministerial de 19 de febrero de 1975, respecto a Censo Agrícola.

Las Normas Subsidiarias de planeamiento municipal y complementarias en suelo no urbanizable del ámbito provincial de Huelva de 1985, entendían que una vivienda está al servicio de una explotación agrícola cuando:

- a) Se ubique en el ámbito de la explotación [...]
- b) Responda al tipo de cultivo que en la explotación se desarrolla [...]

*explotaciones*”<sup>737</sup>.

En esta misma línea avanzaría no sólo a nivel de parcelación sino también de construcción en Castilla La Mancha, la Orden de 3 de marzo de 2003 por la que se aprueba la instrucción técnica de planeamiento sobre determinados requisitos sustantivos que deberán cumplir las obras, construcciones e instalaciones en suelo rústico, en su artículo 4.4 a) prevé que puedan realizarse obras en fincas de menor superficie y con mayor porcentaje de ocupación siempre y cuando se den de modo concurrente los siguientes requisitos: *“a) que exista informe previo de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente que, de manera expresa y justificada para cada caso particular, indique la conveniencia de modificar las limitaciones impuestas debido a exigencias de la actividad agraria y señale la superficie de parcela y porcentaje de ocupación que estimen necesarios.”*

El régimen jurídico más completo e innovador en este sentido lo recoge la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat valenciana que expresamente dispone para las edificaciones vinculadas *“[...]En estos casos, además de los informes o las autorizaciones legalmente exigibles, deberán emitirse informes por las conselleries competentes por razón de la materia, debiendo incorporarse en las licencias correspondientes las condiciones incluidas en los mismos. La solicitud de dichos informes o autorizaciones se efectuará previa comprobación por el ayuntamiento de la compatibilidad urbanística de la actuación solicitada. [...]”* El ayuntamiento, antes de otorgar la licencia de obras, deberá solicitar informe de la conselleria competente en materia de agricultura, ganadería, caza, gestión del medio natural o animales domésticos, en función del uso y de su ubicación.

Y este informe resulta necesario dada la inexistencia de una normativa general que en derecho agrario regule las características que deban tener las construcciones vinculadas a determinados usos.

Ya a Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco recoge un plausible sistema de control de las edificaciones vinculadas que exige acreditar al menos que la explotación reúne los requisitos mínimos para su viabilidad económica de forma

---

<sup>737</sup> Artículo 66.



autónoma, *“que el solicitante está afiliado al régimen especial de la Seguridad Social correspondiente al menos con un año de anterioridad a la fecha de solicitud y que en la última declaración de la renta presentada más del 50% de los ingresos corrientes del solicitante provienen de la explotación de la actividad hortícola o ganadera<sup>738</sup>”*.

Antes, el Decreto Foral 82/1998, de 24 de noviembre, de coordinación de actuaciones en materia de autorizaciones y licencias en suelo no urbanizable de la Diputación Foral de Guipúzcoa establece que se requerirá informe del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral. Además como garantía añadida se exige que se aporte al procedimiento documentación acreditativa de la efectiva vinculación tal como inscripción de la explotación agraria en el Registro correspondiente, Certificación de la Hacienda foral de inclusión en el correspondiente régimen de la seguridad social, estudio de viabilidad y vinculación que demuestre que la explotación agraria posee una dimensión económica que permita al titular obtener unos beneficios iguales o superiores al salario mínimo interprofesional y ocupe en mano de obra familiar como mínimo el equivalente a una unidad de trabajo agraria y acreditación de su capacitación profesional en la actividad agraria, a través de la aportación de titulación académica en rama agraria, asistencia a cursos de capacitación o años de experiencia profesional.

Completa esta regulación el Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña<sup>739</sup> que requiere que la construcción se emplace en fincas que sean objeto de explotación agrícola, ganadera, forestal o de explotación de otros recursos naturales. Dicha explotación debe estar configurada como una unidad económica (a tenor de la legislación fiscal y sectorial) o debe formar parte de un conjunto integrado de unidades económicas bajo una dirección empresarial común. Finalmente, la dimensión física o económica de la explotación debe ser suficiente para justificar la implantación del uso vivienda.”. Si por el contrario se trata de una vivienda familiar *“Debe acreditarse su necesidad en relación a funciones de vigilancia, asistencia, gestión o control directamente relacionadas con las características de la explotación. La vivienda debe ser residencia habitual del titular de la explotación o*

---

<sup>738</sup> Artículo 31.

<sup>739</sup> Artículo 50.

de quien ejerza estas funciones.”<sup>740</sup>.

Recordemos La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria<sup>741</sup>, que sólo para el suelo no urbanizable de protección prevé *“Las que sean necesarias para las explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales y otras análogas, que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca, incluidas las viviendas de las personas que hayan de vivir y vivan real y permanentemente vinculadas a la correspondiente explotación. Cuando se trate de instalaciones dedicadas a la cría o cuidado de animales que no constituyan una explotación ganadera, excepcionalmente se podrá autorizar una vivienda para las personas que hayan de vivir real y permanentemente vinculadas a la misma, siempre que se trate de una actividad económica y la naturaleza y magnitud de las instalaciones y actividades lo demanden”*. Asimismo, como otras legislaciones autonómicas amplía el concepto de edificación agrícola a *“Las que sean complementarias de las explotaciones a las que se refiere el párrafo a), teniendo esa consideración, entre otras, las que tengan por objeto la transformación y venta directa de los productos agrarios, así como las actividades turísticas, cinegéticas, artesanales, culturales, educativas, y cualesquiera otras complementarias de la actividad realizada en dichas explotaciones.”*

De otro lado, se ha mencionado ya que la legislación urbanística de Canarias<sup>742</sup> ampliaba el concepto de edificación agrícola en el caso de la existencia de cultivos vitivinícolas a las bodegas. Completa también los requisitos de la edificación vinculada esta legislación<sup>743</sup> estableciendo que *“Cuando se trate de viviendas situadas en asentamientos agrícolas, estar directamente vinculadas a las correspondientes explotaciones agrícolas efectivas. Su primera ocupación sólo será posible previa acreditación de la puesta en explotación agrícola de los correspondientes terrenos o de la acreditación del mantenimiento de la actividad agraria de la finca”*, garantizando así el efectivo destino de la edificación.

En consecuencia, la construcción de edificaciones vinculadas está sujeta en estos

---

<sup>740</sup> Véase Font Monclús, Joan Anton. Derecho Urbanístico de Cataluña. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. El Consultor, 2009. Página 176.

<sup>741</sup> Artículo 112.

<sup>742</sup> Artículo 63 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

<sup>743</sup> Artículo 66.7.a)

casos a un expreso control de determinaciones expresamente recogidas restando discrecionalidad al sistema. Lo más correcto parece que hubiera sido que la legislación estableciera criterios uniformes. A falta de esta previsión, el planeamiento puede ser una herramienta útil, permitiendo delimitar suficientemente los medios de acreditación de la vinculación de usos que contribuirían a evitar fraudes indeseados.

Cuestión diferente pero de regulación también necesaria es la temporalidad de la edificación que debe vincularse al desarrollo de la actividad principal de la que depende. En este sentido, debiera acreditarse la propiedad o el derecho que asiste al agricultor, ganadero... sobre la finca, el compromiso de mantenimiento de la actividad, su carácter accesorio así como la inscripción registral del citado carácter.

Esta inscripción registral de la autorización tiene sentido en la línea de una temporalidad de la licencia con las mismas características de la prevista para las declaraciones de utilidad pública o interés social. Concluida la vinculación, concluye la necesidad de la edificación, debiendo establecerse garantías al objeto de cubrir los gastos que pudieran derivarse de incumplimientos e infracciones, así como los resultantes, en su caso, de las labores de restitución de los terrenos. La construcción autorizada se encuentra vinculada en consecuencia a la finca registral y este instrumento de prevención, no previsto por la legislación autonómica andaluza, debe ser desarrollado por los propios PGOU u Ordenanzas municipales.

La legislación valenciana de suelo de 2004<sup>744</sup> avanzaba ya esta previsión y así estableció que *“las licencias que autoricen actos de edificación en el suelo no urbanizable se otorgarán siempre sometidas a la condición de hacer constar en el Registro de la Propiedad la vinculación de la finca o parcela a la construcción autorizada y la consecuente indivisibilidad de la misma, así como a la demás condiciones impuestas en la licencia”*.

### **3.2.3. La edificación residencial <sup>745</sup>.-**

La Ley de 12 de mayo de 1956<sup>746</sup> sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

---

<sup>744</sup> Artículo 30.5 de la LSNU 10/2004

<sup>745</sup> La evolución normativa de las edificaciones residenciales ha sido objeto de tratamiento al hilo de las declaraciones de utilidad pública e interés social para el uso residencial.

permitía la *“edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos”*, sin especial referencia al concepto de núcleo de población que sería introducido por Ley 19/1975<sup>747</sup>, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana que se refería a la permisibilidad de *“edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población”*, previsión que integraría el artículo 86 del Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.

La Ley 8/1990 y el Texto Refundido del 92 no introdujeron novedades de relevancia, permitiendo también la edificación de viviendas familiares aisladas en suelo rústico, previa autorización del órgano autonómico competente.

La Ley 6/98, de 13 de abril de Régimen de Suelo y Valoraciones y la Ley 8/07 así como el posterior Texto Refundido eludirían cualquier referencia al uso residencial en suelo no urbanizable.

Se ha advertido reiteradamente que de la legislación estatal se deduce que el uso residencial del suelo no urbanizable parece limitarse exclusivamente al vinculado específicamente a una actividad agrícola, ganadera, forestal, cinegética o cualquier otra relacionado con la utilización racional de los recursos naturales. Recuérdese que el Tribunal Constitucional<sup>748</sup> en sentencia de 11 de julio confirmó que la interpretación del artículo 20.1<sup>749</sup> de la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones, solo aceptaba en el suelo no urbanizable, al margen de las actuaciones de interés público, otros usos constructivos conformes con *“la naturaleza de los terrenos”*. En esta línea Barreda Barberá<sup>750</sup>, para quien sólo caben en suelo no urbanizable como regla general, las construcciones destinadas a explotaciones agrícolas o ganaderas y las viviendas que

---

<sup>746</sup> Artículo 69.

<sup>747</sup> Artículo 65.

<sup>748</sup> STC 164/2001.

<sup>749</sup> “Los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento. Excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público, previa justificación de que no concurren las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 9 de la presente Ley”.

<sup>750</sup> La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant Lo Blanch Monografías, 2008. Página 159.

guarden relación con el destino de las fincas.

Al hilo del análisis de las condiciones básicas de igualdad que constitucionalmente se predicán, hemos cuestionado que la diversidad legislativa autonómica pueda admitir viviendas unifamiliares aisladas de uso residencial en algunas comunidades autónomas y en otras no.

Recordemos que Las Comunidades Autónomas que prohíben expresamente el uso residencial no vinculado en cualquier caso en suelo no urbanizable son Andalucía<sup>751</sup>, Canarias, Cataluña, Castilla y León, Murcia y País Vasco.

Encontramos después un régimen híbrido, que permite el uso residencial pero sólo vinculado a asentamientos, caso de Asturias o Galicia.

A nuestro juicio, contraviniendo la legislación estatal sobre la materia permiten expresamente el uso residencial no vinculado en suelo no urbanizable<sup>752</sup>: Aragón,

---

<sup>751</sup> Para Gutiérrez Colomina, "El régimen de autorización de vivienda familiar aislada a que se refiere el apartado 5) del artículo 52 de la LOUA, se ha condicionado de tal manera que lo que realmente se ha hecho ha sido suprimirlo y mantener solo la facultad de edificar vivienda agrícola relacionada con la explotación agraria". Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía. Coordinadores Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián. Diputación de Granada. Red de municipios.Cemci. Granada, 2009.Página 175.

<sup>752</sup>Parada Vázquez, Ramón. Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Madrid, 1999. Página 137 y ss. [...] Estos precedentes (en referencia al contenido restrictivo de la Ley 6/98), la crítica a la esterilización urbanística del suelo no urbanizable, de especial incidencia, en muchas Comunidades Autónomas con formas de asentamiento caracterizadas por la dispersión en el medio rural, con la propiedad dividida en pequeñas fincas e inmersos en una cultura ancestral que considera edificable cualesquiera terrenos, han llevado a una reacción frente a la rigidez normativa tradicional del suelo no urbanizable, desarrollando diversos regímenes especiales que han llevado a una visión y aprovechamiento más positivo del suelo no urbanizable y por ello alejado de la rigurosa esterilidad urbanística a que lo había condenado la reforma de 1975. Entre otras, permiten la edificabilidad para vivienda e incluso las parcelaciones y urbanizaciones, la Ley 6/1990, de 8 de abril, del Principado de Asturias, sobre edificación y usos del medio rural; la Ley 4/1992, de 5 de junio, de Valencia; la 9/1994 de Cantabria, de 29 de septiembre; la Ley foral navarra 10/1994, de 4 de julio; la Ley 1/1997, de 24 de marzo, de Galicia, y en fin, la Ley balear de 8 de julio de 1997.

La confrontación de la Ley estatal de 1998 y su artículo 20, que es legislación básica, con esta legislación autonómica reguladora del suelo no urbanizable es evidente, como evidencia el hecho que la Ley estatal rechazase al fin la razonable previsión contenida en el proyecto de permitir que en el suelo no urbanizable se edificasen viviendas que guardaran relación con la naturaleza, extensión y destino de la finca. ¿Cómo resolver el conflicto? ¿Habría acaso que considerar que estamos ante una cuestión más terminológica que conceptual y que lo que en estas legislaciones autonómicas consideran suelo no urbanizable común, pero que permite sobre él actuaciones urbanísticas y edificatorias en realidad es urbanizable y que en esas Comunidades Autónomas es únicamente no urbanizable aquel suelo calificado de protección y sobre el que hay prohibición absoluta de urbanizar y edificar de forma genérica? ¿Estará emergiendo o resucitando una nueva categoría de suelo, el suelo no urbanizable pero edificable, prevista en la Ley del Suelo de 1956?

Castilla La Mancha, Castilla León, Cantabria, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Navarra y Valencia.

Cano Murcia<sup>753</sup> considera que la vivienda unifamiliar aislada es la que provoca una mayor preocupación por parte de la Administración *“en cuanto que ésta se está viendo desbordada de manera sistemática por el control de las mismas, siendo foco de constantes conflictos e intervenciones de los distintos poderes públicos. Quizás sea ello consecuencia palpable e inequívoca del fracaso del urbanismo en España, que no atiende una realidad social concreta y determinada, que demanda un específico tipo de suelo para construir una segunda residencia, en la mayoría de los casos, o una primera residencia, en otros muchos”*.

Para Ruiz Arnáiz<sup>754</sup>, ha cambiado el modelo de ocupación del territorio que *“se ha ido transfigurando, como consecuencia de los cambios económicos, tecnológicos y sociológicos operados en nuestro país, en beneficio de la vivienda turística o de segunda residencia. El demandante de vivienda en suelo rústico no se compone ya del trabajador de la tierra, sino del ciudadano que busca con la vida en el campo una serie de ventajas que no encuentra en la ciudad, que busca en la casa de campo una alternativa para hacer en ella un nuevo tipo de vida, con un atractivo en este sentido superior al que pudiera ejercer la ciudad por sí sola [...] El empleo de este nuevo modelo de ocupación del territorio ha sido abusivo en numerosas ocasiones, hasta tal punto que se ha llegado a producir una saturación del territorio, dando lugar a desarrollos de áreas residenciales no planificadas, poco estructuradas, desordenadas y sin apenas infraestructuras, a lo que hay que añadir las graves consecuencias medioambientales que eso puede suponer. De ahí que el legislador urbanístico haya tenido que poner coto a estos abusos mediante la promulgación de normas urbanísticas atinentes directamente al suelo rústico, y mediante el establecimiento de medidas legales que tienen por objeto impedir que en el futuro puedan volver a presentarse situaciones como las descritas. Por lo pronto, ya no es posible afirmar que, con carácter general, puedan volver a presentarse situaciones como las descritas”*.

---

<sup>753</sup> Régimen jurídico del suelo no urbanizable. Editorial Aranzadi SA, 2006. Página 279

<sup>754</sup> Régimen Urbanístico del Suelo Rústico. En especial, la construcción de viviendas. La Ley. Madrid, 2006. Página 455.

Gutiérrez-Colomina<sup>755</sup> llega a admitir que *“una específica función residencial aceptada de manera clara y sin subterfugios ni de tapadillo, tiene también su sitio en el suelo no urbanizable, a condición de que sus características y tipología no sean los propios de la función urbana. Defiende una renovación funcional del espacio rural que vaya más allá de la consideración exclusiva de su función agraria, no debiendo considerarse el suelo no urbanizable como algo residual o marginal sino como uno de los valores básicos de la ordenación del territorio”*. En este sentido compartimos su opinión dado que la preservación del suelo no urbanizable es uno de los factores que garantiza la sostenibilidad ambiental ahora bien, este enfoque positivo se acaba distorsionando al considerar que *“la propiedad rural vinculada a la función social y al estatuto jurídico regulado en la legislación urbanística actual, quedaría vacía de contenido, admitiendo la necesidad de regular una específica función residencial aceptada de manera clara y no vergonzante”*<sup>756</sup>.

Este mismo autor, estudia las clases de urbanizaciones: parcelaciones “rústicas”, situadas geográficamente en sitios de cierta calidad ambiental aunque con poca rentabilidad agrícola para sectores de nivel alto y medio; parcelaciones ilegales tradicionales, dirigidas a un nivel medio, medio-bajo; parcelaciones residenciales de regadío, demandadas por un nivel muy bajo y con carácter de primera residencia y por último las “parcelaciones de transición” con características de las dos últimas. Pues bien para Gutiérrez Colomina<sup>757</sup>, existe una influencia determinante del marco socioeconómico en la génesis de las parcelaciones ilegales.

También Rozados Oliva<sup>758</sup> en la misma línea reflexiona sobre la influencia de diversos factores tanto de *“carácter económico, el cada vez menor desarrollo agrícola y ganadero fruto de la aplicación de políticas supranacionales, o la incentivación y el auge de nuevos sectores, entre los que tiene especial relevancia el turismo rural, como de*

---

<sup>755</sup>Urbanismo y Territorio en Andalucía. Régimen vigente tras la Ley 6/1998 de 13 de abril sobre Régimen del suelo y Valoraciones. Aranzadi. Pamplona, 1999. Páginas 31 y 226.

<sup>756</sup> En Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 2003. Página 254.

<sup>757</sup> Régimen Jurídico Urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 1990. Páginas 204 y ss. Se refiere así a “La crisis económica y la transformación del mercado de segunda residencia ampliación de la demanda a capas sociales más bajas, el paro obrero y la autoconstrucción, el carácter promotor de la propiedad, el precio del suelo es igual o ligeramente inferior al de las urbanizaciones ilegales, al final del proceso de legalización”.

<sup>758</sup> “La utilización edificatoria del suelo no urbanizable”. Revista de Derecho urbanístico nº 174. Diciembre 1999.

*carácter sociológico, entre los que podría citarse los fenómenos de huida al campo y de segunda residencia provocados por un aumento del nivel y calidad de vida de los ciudadanos, reclaman un cambio de perspectiva en la interpretación de las previsiones normativas de utilización y aprovechamiento de este gran espacio que constituye el suelo no urbanizable. Habría que superar los planteamientos excesivamente rígidos y equivocadamente proteccionistas que han impedido una consideración más positiva del medio rural desde la óptica del Derecho Urbanístico, interpretando los mismos conforme a criterios más en consonancia con la realidad social”.*

En esta línea llamada del enfoque positivo del SNU se sitúan autores como Martínez García<sup>759</sup>, según el cual dado que el conjunto de restricciones no ha podido evitar las urbanizaciones ilegales (citando como ejemplo el informe del Defensor del Pueblo del año 2002), es necesario superar la conceptualización del suelo no urbanizable como conjunto de restricciones, apoyando el ejercicio de las facultades del derecho de propiedad en sentido positivo.

A favor de esta argumentación Martín-Crespo Díaz<sup>760</sup>, para quien *“la segunda vivienda, la vivienda de recreo, la casa de campo, es un uso que sin duda está vinculado al suelo rural, y no es el mismo cuando se plantea aislada, que cuando se plantea dentro de una “urbanización”.* Cree que se trata de establecer para estas edificaciones *“una regulación concreta, que habrá de garantizar la condición de aislada de la edificación. Pero que no es mandato de la Ley, ni un principio de la misma, el conseguir que esta clase de construcciones se prohíba, sino que se regule su ejecución”.*

Parada Vázquez<sup>761</sup> defendía la *“conveniencia de realizar un reconocimiento mínimo de la facultad de edificar en esta clase de suelo, tanto desde una perspectiva constitucional, en base al artículo 47 CE que implica a sensu contrario una utilización edificatoria normal para toda clase de suelo, como por criterios de oportunidad económica, histórica y social”.*

---

<sup>759</sup> El régimen del suelo no urbanizable en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Revista de Actualidad Administrativa, nº 34, 2003.

<sup>760</sup> Apuntes sobre los problemas de la edificación en suelo no urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico nº 69. Julio-Agosto, 1980.

<sup>761</sup> Obra citada por Gutiérrez-Alviz y Conradi y Romero Candau. Las parcelaciones en el derecho español. Consejo General del Notariado. Granada, 1993.



Otros autores confunden el concepto de “hábitat rural diseminado” y pretenden encubrir en este término tal como explícitamente señala Ruiz Arnáiz<sup>762</sup> “*el reconocimiento del fenómeno histórico y tradicional del asentamiento rural como forma de vida diferenciada de las aglomeraciones urbanas, admitiéndose sobre ellos la edificación, tanto de viviendas unifamiliares como de edificaciones de utilidad pública o interés social, además de los usos propiamente agrícolas o ganaderos. Se pretende con su regulación desplazar el fenómeno edificatorio aislado y disperso hacia estos núcleos, con el fin de preservar otros suelos de valores naturales reconocidos o potenciales del proceso de urbanización aleatorio y desordenado*”.

No compartimos evidentemente estas opiniones, esto supondría tanto como potenciar la parcelación ilegal y la ocupación indiscriminada aunque ordenada del suelo no urbanizable. Esto va contra la propia legislación urbanística estatal contra la ordenación territorial y contra las directivas europeas que exigen de conformidad con el principio de desarrollo sostenible, una concentración de la ciudad que fomente la integración y la cohesión social. Este mismo autor insiste en que mantener las características del hábitat rural diseminado, puede requerir perfectamente que se permita la construcción de nuevas viviendas en este tipo de suelo. “*No creemos que sea imprescindible exigir la proscripción de viviendas en estos hábitats para mantener su idiosincrasia. Así como tampoco creemos que toda nueva vivienda en suelo categorizado Hábitat Rural Diseminado deba inexcusablemente dedicarse a actividades agropecuarias o similares*”<sup>763</sup>.

Interpretaciones de esta naturaleza parecen no favorecer la conciencia colectiva de prohibición, a lo que cabe añadir el hecho de que algunas Comunidades Autónomas expresamente lo permitan. De hecho el propio autor cae en la contradicción entre su interpretación y la exigencia del carácter aislado de las edificaciones prevista en el artículo 57.1.

Hay que seguir insistiendo en que aunque sea una tendencia marcada no implica

---

<sup>762</sup> Régimen Urbanístico del Suelo Rústico. En especial, la construcción de viviendas. Pg. 137, 143. Ed. La Ley.

<sup>763</sup> y cita el Plan General de Algeciras, que permite la construcción de nueva planta de vivienda habitual para los descendientes directos de primer grado de aquellos que residan en el núcleo, considerándose residente aquel que conste en el Padrón Municipal como tal por un plazo superior a cinco años.

que podamos llegar a justificarla. El artículo 45 también está en la CE como derecho reconocido y la realidad ha demostrado las graves implicaciones medioambientales que esta “costumbre” tiene sobre uno de los principios fundamentales que informa el derecho urbanístico, la sostenibilidad. Por este motivo, la legislación urbanística ha ido endureciéndose a cada paso a pesar de este movimiento contracorriente, y esto justifica la especial incidencia en las medidas de prevención que resultan innecesarias en otras materias. Cano Murcia critica el recurso a la tipificación penal a fin de persuadir a los potenciales infractores aludiendo *“¡cómo si el código penal fuese el remedio!”*. Desde luego no debiera serlo pero sin duda lo está siendo y lo será. La repercusión mediática que tiene la imposición de sanciones penales sirve que duda cabe de reflexión a potenciales infractores.

Gutiérrez Colomina<sup>764</sup> considera que no se pueden ignorar las peculiaridades del mundo rural en nuestro país y en estos casos, *“pretender ir en contra de la naturaleza de las cosas, avalada por las tradiciones seculares, está condenado al fracaso”*.

En el mismo sentido, Jordano Fraga<sup>765</sup> se refiere a que *“La prohibición de edificar en suelo no urbanizable genera perversiones del sistema [...] Yo hablo de viviendas aisladas para primera o segunda residencia o para la actividad turística en el medio rural. Y digo expresamente segunda residencia porque en el contexto de un país desarrollado esto empieza a ser una necesidad de las clases medias hoy predominantes en nuestra sociedad de clases medias. Abrir esta espita no daña el medio ambiente y, por el contrario, supondría una actividad económica que inyectaría fondos en el medio rural cuando éste ha de encontrar actividades que suplan la otrora actividad agrícola [...]. Creemos que el urbanismo del siglo XXI debe reorientar la utilización del suelo no urbanizable común, permitiendo con normalidad su uso residencial aislado de primera o segunda vivienda, el turismo rural [...]”*

En este punto, nos posicionamos con aquellas Comunidades Autónomas que se han prohibido el uso residencial en suelo no urbanizable. No es cierto que las tradiciones por

---

<sup>764</sup> Régimen del suelo no urbanizable. Derecho Urbanístico de Andalucía. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. Editorial La Ley. Madrid, 2006.

<sup>765</sup> El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación. Editorial Tecnos. Madrid, 2015. Página 51.

-Véase también “La reclasificación del Suelo No Urbanizable”. Aranzadi-Thomson-Reuters, 2009. Página 372.

el mero hecho de serlas resulten positivas, como tampoco lo es que no pueda lucharse contra sus efectos negativos. Ciertas tradiciones pueden y deben ser cuestionadas y más aún cuando la propia evolución ha puesto de manifiesto las graves implicaciones medioambientales, el carácter determinante del valor a preservar, todo ello sin mencionar el no menor problema del riesgo para la seguridad de las personas por la falta de los estudios preceptivos que toda actuación urbanizadora debe conllevar<sup>766</sup>.

Dos cuestiones fundamentales plantean desde nuestro punto de vista la postura sostenida por los autores que defienden el uso residencial en suelo no urbanizable. De un lado respecto al abandono de la actividad agraria, lo que sostenemos es que debe apoyarse desde la Administración el mantenimiento de este sector de nuestra economía en un clima con unas condiciones inmejorables para su desarrollo. Todo ello sin olvidar que la propia legislación agraria exige en todo caso, la conservación de las fincas rústicas que debiera ser reforzada también desde el punto de vista del derecho sancionador, más aún en una situación económica como la actual, que por diversos motivos, no se sostiene. En definitiva, frente a la asunción del abandono de la actividad agraria se propone su necesario fomento y mantenimiento.

Tampoco compartimos la afirmación sobre la falta de afección al medio ambiente que esta construcción indiscriminada supone. Es una realidad manifiesta que estas construcciones se han propagado como setas a pesar de su prohibición. Si la permisividad continúa o peor aún, si se levantara la prohibición, nuestros campos se convertirían en espacios minados de edificaciones residenciales que con independencia de la tala de nuestros árboles, la existencia de depósitos de aguas fecales, el tráfico rodado por nuestros caminos y los consecuentes riesgos para la contaminación atmosférica, producirían un impacto visual indeseable para nuestro paisaje.

Existen interpretaciones extensivas de nuestra legislación urbanística que resultan inapropiadas de conformidad con el carácter restrictivo con el que la jurisprudencia ha analizado esta prohibición de uso residencial así, no se entiende a Cantó López cuando aprecia la posibilidad del uso residencial en el suelo no urbanizable considerando que

---

<sup>766</sup> Véase Moreno Molina, Ángel Manuel. Urbanismo y Medio Ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible. Editorial Tirant monografías. Valencia, 2008. Páginas 26 y ss.

*“la vivienda aislada desvinculada de la explotación agraria debe seguir el régimen previsto para los actos de edificación no vinculados a la misma cuando la ordenación urbanística lo prevea”.*<sup>767</sup>

Rozados Oliva<sup>768</sup> defiende la *“necesidad de superar el contenido natural del derecho de propiedad en este suelo sólo vinculado al aprovechamiento agrícola, forestal o ganadero basándose en el argumento de potenciar actividades económicas y esto resulta absolutamente plausible, ahora bien, no puede servir de base o coartada a la propagación de segundas residencias en suelo no urbanizable que generan problemas de diversa índole, tanto de carácter ambiental (impacto paisajístico, residuos, inundabilidad...) como territorial, impidiendo una debida planificación y ordenación del territorio. Este autor, como otros, defiende potenciar el uso del suelo no urbanizable como segunda residencia en un planteamiento idealista de “retorno al campo”. Sin embargo, consideramos que el retorno a los valores naturales y a la supuesta “humanización” inexistente en la ciudad, debe realizarse mediante un crecimiento ordenado de los municipios, por tanto, debe matizarse y hablarse de una “vuelta al pueblo”, y no de una “vuelta al campo”.*

Jordano Fraga se refiere a la necesidad de segunda residencia en la que se ha convertido para las clases medias hoy predominantes en nuestra sociedad, e insistimos, esta segunda residencia y la necesidad de acercamiento a los valores naturales que el campo propicia debe venir de la “vuelta al pueblo” que por su cercanía permite un mejor disfrute del medio ambiente, de nuestros campos y bosques.

Como beneficios de esta permisión de vivienda unifamiliar aislada en el suelo no urbanizable cita Jordano Fraga la inyección de fondos en el medio rural que suplan la actividad primaria agrícola. Esta inyección de fondos que la vuelta al campo produce puede ser igualmente aplicable a la vuelta al pueblo.

Gutiérrez Colomina<sup>769</sup> que insiste en relación a la legislación andaluza que *“Se ha*

---

<sup>767</sup>La vivienda familiar en el Suelo No Urbanizable. Madrid. Iustel, 2007.

<sup>768</sup>“La utilización edificatoria del suelo no urbanizable”. Revista de Derecho urbanístico nº 174. Diciembre 1999.

<sup>769</sup>Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía. Coordinadores Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián. Diputación de Granada. Red de municipios.Cemci. Granada, 2009.Página 175.

*producido una confusión conceptual entre la vivienda familiar aislada y la agrícola, dando como resultado que la única que permanece es la agrícola”.*

En este apartado y dada la diversidad de criterios que en muchas de nuestras autonomías permiten la construcción de viviendas unifamiliares, habría que incidir en los principios rectores marcados por el Texto Refundido 2/2008 que en su artículo 1 plasma las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal [...]. No parece pueda defenderse desde el punto de vista de los derechos de propiedad e igualdad que existan diferencias legislativas tan abismales entre las distintas comunidades autónomas. La permisibilidad o no del uso residencial no es una competencia urbanística. Esta decisión afecta a otros principios constitucionales en juego, el derecho de propiedad y el derecho a un medio ambiente adecuado y ello supone que sea el Estado el que tenga la capacidad decisoria en este punto.

En este sentido Barreda Barberá<sup>770</sup>, *“si queremos que la invocación de esas condiciones básicas tenga una utilidad real y no se convierta en una mera formulación retórica, no les deberíamos asignar el significado de mínimos, sobre todo en el suelo rural, donde se supone que cualquiera régimen urbanístico autonómico ha de prever una significativa restricción de los usos constructivos. Por ello entiendo que en el suelo rural regulado por la Ley de Suelo las posibilidades constructivas no deben traspasar el límite de los “actos y uso específicos que sean de interés público y social. Las viviendas no tienen un fácil acomodo en ninguno de los presupuestos que definen el interés público: ni su ubicación en este medio es inevitable, ni se aprecia un balance razonablemente positivo de la confrontación de sus ventajas con sus inconvenientes que incida de manera favorable en el desarrollo rural.”*

Algunos autores, como Gutiérrez-Alviz y Conradi y Romero Candau<sup>771</sup> defienden para el suelo no urbanizable un *“derecho de edificar moderado, reconociendo que la*

---

-En el mismo sentido en “El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación. Editorial Tecnos. Madrid. 2015. Página 145.

<sup>770</sup>La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008. Página 130..

<sup>771</sup>Las parcelaciones en el derecho español. Consejo General del Notariado. Granada, 1993.

*actual limitación de la parcelación en suelo no urbanizable para usos estrictamente rústicos no se adapta a las distintas comunidades y provincias lo que explica que la legislación autonómica, en ocasiones, se aparte del modelo que ofrece la legislación estatal”.*

Otra cuestión importante en torno al uso residencial no vinculado es la necesidad de tramitación en estos casos de declaraciones de utilidad pública o interés social. Existe jurisprudencia que confirma la necesidad de declaración de utilidad pública e interés social para el uso residencial no vinculado en suelo no urbanizable. Así, la STSJ de Castilla y León, de 3 de octubre, considera que *“No basta para conceder la autorización de uso excepcional relativa a la construcción de vivienda unifamiliar que no se produzca riesgo de formar un nuevo núcleo de población, hay que a nadie se le escapa que la reiterada construcción de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico común aunque no formen un núcleo de población podría contribuir a degradar seriamente el suelo rústico con pérdida de las características que le son propias, por cuanto que de seguir el criterio de la parte actora, hoy apelada, se podría “manchar” todo el suelo rústico común de infinidad de casas unifamiliares aisladas, que seguramente no formarían núcleo de población, pero que conformarían una situación urbanística totalmente degradante para el suelo rústico [...] Y para evitar esta degradación se exige además para el caso de la construcción de viviendas unifamiliar aislada en suelo rústico así como en todo los demás casos de usos excepcionales la necesidad de justificar ese emplazamiento y de acreditar las circunstancias de interés público que aconsejen autorizar ese uso en suelo rústico común, y todo ello a fin de evitar situaciones indeseables y contrarias a la finalidad y espíritu de la normativa urbanística de “sembrar y plantar” viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico común”.*

Con este mismo criterio recuerda Gutiérrez Colomina<sup>772</sup> que la propia Comisión de Ordenación del Territorio de Andalucía, en la Instrucción 1/2003, referida a la LOUA, al objeto de regular el régimen transitorio de las peticiones anteriores a su entrada en vigor asigna la resolución a la Comunidad Autónoma de las que se refieren a viviendas unifamiliares no vinculadas a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o

---

<sup>772</sup>Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía. Coordinadores Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián. Diputación de Granada. Red de municipios. Cemci. Granada, 2009. Página 175.

ganaderos “por no ser este un uso previsto en la nueva ley en consecuencia la resolución no está asignada a los municipios”.

Es destacable además que aquellas legislaciones autonómicas que admiten expresamente el uso residencial, no contemplan en todo caso cargas urbanísticas por este aprovechamiento del suelo no urbanizable, similares a la de la legislación de suelo extremeña<sup>773</sup> que prevé específicamente un canon por el aprovechamiento excepcional del suelo no urbanizable que es superior para el uso residencial no vinculado que para el resto de usos. Esta circunstancia resulta absolutamente necesaria, recuérdese el principio de equidistribución de beneficios y cargas que preside nuestra tradición urbanística y que sienta las bases de nuestro régimen jurídico. Decía expresamente la Exposición de Motivos de la Ley 8/1990, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones de suelo que “El planeamiento confiere sólo una aptitud inicial para la edificación de un terreno, pero el derecho consolidado alcanza sólo en una parte (la restante corresponde a la colectividad) y tras cubrir unas determinadas fases, que tienden a garantizar la efectividad del principio redistributivo, el cumplimiento de las cargas de cesión, la realización de la obra urbanizadora precisa y la sujeción del ejercicio del mismo a la verificación de su conformidad plena con la ordenación urbanística mediante la exigencia de licencia municipal”. En el caso de la edificación aislada en suelo no urbanizable, estas fases necesarias para garantizar la adquisición de derechos no se han producido, por ello deben establecerse cargas urbanísticas específicas, de lo contrario, se producirá una regularización gratuita para el infractor que vulnerará principios esenciales del urbanismo.

### **3.3. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PARCELACIONES Y EDIFICACIONES IRREGULARES EN EL DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO.**

Analizada la legislación estatal que afecta al régimen de parcelaciones en suelo no urbanizable y tras la declaración de inconstitucionalidad de gran parte de los preceptos que afectaban a esta materia en el Texto Refundido de 1992, corresponde a las Comunidades Autónomas su regulación en función de sus circunstancias geográficas,

---

<sup>773</sup> Artículo 27.2 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

sociales, económicas e históricas. Ahora bien, deben reproducirse en esta materia las consideraciones que se efectuaban en torno al régimen de edificaciones excepcionales en suelo no urbanizable que partían de la garantía constitucional de exigencia de unas condiciones mínimas de igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes en todo el territorio nacional. Las Comunidades Autónomas deben moverse pues respetando el marco constitucional de competencias que se asignan al Estado en garantía de esas condiciones mínimas de igualdad. En este sentido, las Comunidades Autónomas sólo podrán empezar, allí donde haya llegado el legislador estatal en el establecimiento de las referidas condiciones, otorgándoles así una plena consideración.

Recordemos con Pareja i Lozano<sup>774</sup> que, conforme al modelo del Texto Refundido de 1976, *“la definición de los usos y construcciones admitidos por esta clase de suelo se efectuó mediante la remisión probablemente inevitable a diversos conceptos jurídicos indeterminados lo que no dejó de suscitar algunas incertidumbres. Ante ello, algunas legislaciones autonómicas han optado por efectuar una regulación más detallada de los usos admitidos. Si bien esta opción presenta indudables ventajas desde el punto de vista de la seguridad jurídica, también genera importantes problemas, sobre todo debido al carácter expansivo con el que se viene configurando tal regulación [...]”*.

En el mismo sentido, Gutiérrez Colomina<sup>775</sup> para quien *“en los últimos tiempos, como consecuencia de la asunción de competencias que les corresponden en materia de urbanismo y ordenación del territorio, se está produciendo una importante labor legislativa en algunas Comunidades Autónomas que está cambiando el sentido con el que desde la legislación estatal se ha venido considerando el tratamiento del suelo no urbanizable”*.

Para dilucidar este objeto, nos hemos propuesto examinar en el seno del régimen jurídico autonómico una serie de aspectos básicos, a saber, el concepto de parcelación urbanística y su regulación, el tratamiento de los asentamientos ilegales, si cabe la posibilidad de uso residencial no vinculado en suelo no urbanizable, el concepto de

---

<sup>774</sup> Pareja Lozano, Carles. La evolución del Derecho Urbanístico en el Suelo Rústico o No Urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 2006. Páginas 319.

<sup>775</sup> Gutiérrez Colomina, Venancio. Régimen Jurídico Urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 1990. Página 226.



núcleo de población y el régimen sancionador por la comisión de infracciones relativas a parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

Un recorrido de estas características puede acercarnos a las distintas soluciones adoptadas en torno a la regularización de los asentamientos. Trataremos de conocer si existe disparidad sustancial en el tratamiento que en esta materia se lleva a cabo a nivel autonómico lo que nos permitirá averiguar a su vez si se ha dado cumplimiento a la garantía constitucional de referencia, estando en consecuencia ante singularidades no relevantes, o si por el contrario, como parece suceder en el régimen de edificaciones declaradas de utilidad pública o interés social, las diferencias son tan sustanciales que se afecta al régimen jurídico básico de las instituciones provocando desigualdades intolerables en el seno de un mismo Estado.

### **3.3.1. Andalucía.**

El Título II de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, relativo al Régimen Jurídico del Suelo, se cierra con una sección dirigida expresamente a la regulación de las parcelaciones urbanísticas en el seno del Capítulo de suelo no urbanizable.

El concepto de parcelación urbanística en suelo no urbanizable va más allá de la genérica exigencia de respeto a la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza recogida en el Texto Refundido 2/2008 a nivel estatal, asemejándose más en su redacción al derogado artículo 257 del Texto Refundido del 92. Así, a la imposibilidad de realizar divisiones, segregaciones o fraccionamientos por debajo de la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza, se añade *“división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que con independencia de lo establecido en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos”*, término este último que sustituye al estatal del 92 *“núcleo de población”*.

La Legislación de suelo andaluza añade además un singular régimen preventivo destinado a evitar actos fraudulentos que consoliden la parcelación urbanística,

mediante una suerte de presunción *iuris tantum*<sup>776</sup>. Respecto a la afección de estas medidas de carácter preventivo al derecho de propiedad nos referiremos más adelante. Se considera en el artículo 66.2 acto revelador de una parcelación urbanística: *“aquellos en los que, mediante la interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno, fincas, parcelas, o de una acción, participación u otro derecho societario, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble equivalente o asimilable a los supuestos del apartado anterior, sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación. [...]”*.

Se resume en este artículo toda la casuística jurisprudencial en torno a las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. Así, es común, de conformidad con la jurisprudencia sobre la materia, que el vendedor venda en documento privado, parcelas siempre superiores a la unidad mínima de cultivo advirtiendo además en el documento que se vende una finca rústica y que para edificar se deberían obtener las autorizaciones o licencias correspondientes y en estos casos se estima existente una parcelación urbanística considerando la expresada advertencia como una “fallida coartada” y destacando que es el concepto de núcleo de población el determinante de una parcelación urbanística (STS 24 de octubre de 1989)<sup>777</sup>: *“La argumentación de que lo realmente pretendido era una parcelación rústica para huertos familiares, y que en los contratos de venta efectuados se advertía a los compradores de la necesidad de proveerse de permisos extendidos por los organismos competentes en caso de edificar en los terrenos con otra finalidad, tiene todo el aspecto de una fallida coartada”*.

Cuestión reiterada en sentencias anteriores como la de TS de 9 de julio de 1991<sup>778</sup>: *“habiéndose abierto un camino de acceso al mismo; en las escrituras aportadas al expediente por la vendedora no se acredita que ninguno de los compradores fuese agricultor o profesional en relación con labores propias del campo; es más, la advertencia hecha en ellas respecto a la posible futura edificación ya presumía la posibilidad de creación de un núcleo de población”* .

---

<sup>776</sup> En el mismo sentido, López Benítez, Mariano. Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía. Coordinador: Manuel Rebollo Puig. Iustel. Madrid, 2007. Página 320.

<sup>777</sup> RJ 14254/1989

<sup>778</sup> ROJ 7809/1991

Así lo expone también expresamente el TSJ Andalucía en Sentencia de 11 de febrero de 2000<sup>779</sup> según la cual: *“Las escrituras públicas y las manifestaciones de parte recogidas por el notario actuante en la misma nada prueban, ni de las mismas puede derivarse consecuencia positiva a la versión del actor, no son más que meras manifestaciones de parte, que en atención a lo actuado se hicieron con el propósito de intentar eludir por parte del actor su responsabilidad, y ello no sólo porque la versión del actor pugna con la más elemental lógica y racionalidad, no se entiende que se pueda vender participaciones indivisas de una parcela de tamaño reducido, suelo no urbanizable con un destino que desde luego no es el urbano, a varias personas, sino era para llevar a cabo la división real de la parcela y su posterior construcción en viviendas destinadas al ocio, como así efectivamente ocurrió, sino que existe prueba plena cabal y cumplida en el expediente administrativo consistente en los documentos privados de compraventa en donde se manifiesta y recoge la clara y patente voluntad del actor de adquirir parcelas concretas y determinadas físicamente, utilizando el ardid de la venta en participaciones ideales con la finalidad ya vista. Por tanto con independencia del resultado de la actuación administrativa en la persecución y represión de las conductas, en principio, infractoras; resulta diáfano que la conducta que se nos somete se inscribe dentro de un proceso complejo de parcelaciones ilegales, en donde se suceden los actos materiales y jurídicos con una clara intención fraudulenta e ilegal de parcelar un terreno no urbanizable con creación de núcleo de población, pretendiendo la producción de una situación de hecho irreversible, logrando por esta vía lo que jurídicamente resultaba inviable, la profusión de hechos que se suceden muestran claramente la realidad que describimos, pues, como decimos, la más elemental lógica indica que en absoluto se perseguía destinar dicho suelo al que era su destino natural y obligado, el de rústico y agrícola, tan evidente resulta que el propio notario autorizante hace las advertencias procedentes e intenta salvar su responsabilidad, actuación del actor que forma parte de una actuación compleja como la descrita, intentando mantenerse al margen de las responsabilidades derivadas pretendiendo aislar actuaciones concretas, cuando resulta claro desde el primer momento cuál era la intención del vendedor y de los compradores”.*

---

<sup>779</sup> RJ 2000/151

El artículo 8b) del Reglamento viene a completar el concepto de acto revelador de manera un tanto confusa, así *“Igualmente, tendrán la consideración de actos reveladores de posible parcelación urbanística, la transmisión intervivos de cuotas proindiviso de fincas clasificadas como suelo no urbanizable, cuando a cada uno de los titulares corresponda teóricamente una parte de superficie inferior a la mayor de las fijadas en la ordenación urbanística y territorial vigente, como parcela mínima edificable o divisible, según el resultado de aplicar a la total superficie del inmueble objeto de alteración, el porcentaje que represente cada cuota indivisa enajenada. El mismo régimen se aplicará a las transmisiones de acciones, participaciones u otros derechos societarios que produzcan el mismo resultado, así como a las divisiones horizontales. En estos actos reveladores de parcelación urbanística, se requerirá la correspondiente licencia urbanística o declaración de innecesariedad, debiendo esta última condicionarse resolutoriamente al cumplimiento de las previsiones fijadas en el instrumento de planeamiento urbanístico, o en su caso, aquellas que garanticen la no inducción a la formación de nuevos asentamientos [...]”*.

Esta previsión estaba ya contemplada como tal en la legislación estatal y resulta criticable como más adelante se verá. La legislación de suelo pareciera ir más allá del Texto Refundido 2/2008 al dar un paso atrás y considerar acto revelador la mera asignación de usos individualizados a través de estas figuras tradicionalmente fraudulentas. Sin embargo, la redacción reglamentaria añade un significado similar al del Texto Refundido del que parece deducirse que sólo estarán prohibidas si no cumplen las características establecidas en la legislación.

De otro lado, se sigue la tradición implantada en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio de exigir para la parcelación urbanística el otorgamiento de licencia o la declaración de innecesariedad<sup>780</sup>, como mecanismo de control ante cualquier fraccionamiento sin perjuicio de la clase de suelo.

---

<sup>780</sup> Artículo 259.3. Este artículo no fue afectado por la STC 61/97, de 20 de marzo y fue expresamente declarado vigente por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 6/1998, de 13 de abril. Este artículo tampoco sería afectado por la STS de 25 de junio de 1997 (RJ 1997/5382) en la que la Asociación Nacional de Promotores y Constructores de Edificios pretendiera la anulación de diversos preceptos del Texto Refundido del 92 y que acaba estimándose parcialmente.

La necesaria coordinación con Notarios y Registradores implantada ya en la legislación del 56 y que ha permanecido inalterada hasta el Texto Refundido 2/2008, dado que fue el único apartado del régimen parcelatorio en suelo no urbanizable no afectado por la STC 61/1997, de 20 de marzo, se reitera también aquí a nivel autonómico. Ello no obstante, se añade una peculiaridad, un innovador régimen de caducidad de las licencias de parcelación y de las declaraciones de innecesariedad en el apartado 5º del artículo 66 que se otorgan condicionadas a la presentación en el plazo de tres meses de la escritura en la que se contenga el acto parcelatorio. Este plazo puede ser prorrogado por razones justificadas, produciéndose si no, la caducidad.

En cuanto a los asentamientos<sup>781</sup>, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía contempla como parte del suelo no urbanizable una categoría específica “Hábitat rural diseminado” para aquellos asentamientos rurales vinculados en su origen al mundo rural, que proceda preservar. Para Baena González<sup>782</sup>, *“La LOUA sigue así a las legislaciones autonómicas que con distintos nombres (núcleos rurales, núcleos de poblamiento rural...) regulan suelos cuyas especiales características desaconsejan su inclusión en una clase susceptible de desarrollo urbanístico, pero en los que el planeamiento puede establecer posibilidades de parcelación y edificación, incluso de viviendas agrupadas, si bien dentro de una filosofía limitadora”*.

Gutiérrez Colomina<sup>783</sup> considera positiva pero deficiente la regulación del hábitat rural diseminado en contraposición con otras legislaciones autonómicas: *“Se eliminó la aplicación de los sistemas de actuación para la ejecución de estos núcleos rurales en el proyecto”*.

Respecto al concepto jurídico indeterminado “formación de nuevos asentamientos”, es definido en el artículo 52.6ª) como “Actos de realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que por sí mismos o por su situación respecto de asentamientos residenciales o de otro tipo de usos de

---

<sup>781</sup> Un tratamiento extenso del Decreto 2/2012 sobre regularización de asentamientos en Andalucía se lleva a cabo en “La modificación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y el régimen jurídico de las edificaciones y asentamientos urbanísticos existentes en el suelo no urbanizable”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 46. Nº 272. Año 2012. Páginas 129-206.

<sup>782</sup> Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 2003. Página 260.

<sup>783</sup> Gutiérrez Colomina, Venancio. Urbanismo y territorio en Andalucía. Edición actualizada por la Ley 2/2012 de 30 de enero de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Cizur Menor (Navarra) : Aranzadi, 2012. Página 516.

carácter urbanístico, sean susceptibles de generar demandas de infraestructuras o servicios colectivos, impropios de la naturaleza de esta clase de suelo”.

La ley del suelo andaluza no permite usos residenciales no vinculados (Artículo 42.1 y 52). Respecto a los vinculados, se exige el Proyecto de Actuación, como reitera el artículo 17 del Reglamento, algo que ya ha sido suficientemente cuestionado.

La consideración de máxima gravedad de esta infracción<sup>784</sup> en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía se refleja en el artículo 185 de La LOUA según el cual no existe limitación temporal para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado en el caso de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. En cambio, de conformidad con el artículo 53 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las construcciones o edificaciones *“respecto de los cuales ya no se puedan adoptar medidas de protección y restauración de la legalidad por haber transcurrido el plazo citado en el artículo 185.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, quedarán en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación”*. En este mismo sentido, el artículo 183 de la LOUA (Artículo 49 del Reglamento) señala que *“el restablecimiento del orden jurídico perturbado se llevará a cabo mediante la reagrupación de las parcelas a través de una reparcelación forzosa de las que han sido objeto de dichos actos de previa parcelación, en la forma que se determine reglamentariamente”*.

El artículo 214 regula el régimen sancionador para las parcelaciones en suelo no urbanizable, estableciendo sanción de multa del cuarenta al ochenta por ciento del valor de los terrenos afectados, *“no siendo nunca inferior a la diferencia entre el valor inicial y el de venta de las parcelas correspondientes”*. En cuanto a la sanción por la infracción el artículo 88 del Reglamento de Disciplina reitera lo dispuesto en el artículo 214, añadiendo el artículo 72 respecto a la exclusión del beneficio económico *“o en su caso, el valor de mercado que se fije de conformidad con la normativa de valoración inmobiliaria”*.

---

<sup>784</sup> Sobre las infracciones urbanísticas en la LOUA véase Martínez Rivas, Francisco Javier. Las infracciones urbanísticas y sanciones en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002, de 17 de diciembre. Año nº 38. Nº 209. 2004. Páginas 173-194.

A ello cabe añadir, de conformidad con el artículo 68 de la LOUA, que las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable son nulas de pleno derecho.

En definitiva, coincidimos con Gutiérrez Colomina<sup>785</sup> en que *“en lo referente a parcelación ilegal en suelo no urbanizable, la legislación andaluza es cada vez más rigurosa. Las infracciones que se clasifican en leves, graves y muy graves, se endurecen en lo referente a suelo no urbanizable, puesto que se consideran como infracciones muy graves las parcelaciones ilegales que, en el resto de los suelos, sólo son graves”*.

Por último, respecto al régimen de asentamientos irregulares, de relevancia en Andalucía, el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que parte de la consideración de la necesidad de que los problemas territoriales y urbanísticos generados por estos asentamientos irregulares solo pueden solucionarse mediante su integración en el Plan General en todos sus niveles: *“Clasificación del suelo adecuada, determinación de las dotaciones y servicios, conexión de éstos con las infraestructuras exteriores, accesibilidad, eliminación de impactos ambientales negativos, etc. De aquí que para estas edificaciones se exija que su legalización deberá producirse una vez que estos asentamientos hayan sido incorporados a la ordenación urbanística del Plan General y se hayan cumplido los deberes exigidos por la Ley 7/2002, de 17 de diciembre. El propio Plan determinará, así mismo, el régimen aplicable a los asentamientos que no pueden integrarse en la ordenación por resultar incompatibles con el modelo urbanístico establecido”*. La incorporación de estos asentamientos al Plan General supone que el coste del desarrollo urbanístico de estos sectores debe ser cero para la Administración, debiendo ser sufragado por los titulares de terrenos en estos asentamientos.

Las viviendas que no hayan sido incorporadas a ningún sector podrán ser declaradas, una vez aprobado el Plan General, o al menos el Inventario, a modo de

---

<sup>785</sup> Gutiérrez Colomina, Venancio. Régimen del suelo no urbanizable. Derecho Urbanístico de Andalucía. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. Editorial La Ley. Madrid, 2006. Página 256.  
-También en Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía. Coordinadores Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián. Diputación de Granada. Red de municipios. Cemci. Granada, 2009. Página 192.

avance, en régimen de asimilado a fuera de ordenación. Los problemas planteados en orden a la patrimonialización o no de las edificaciones ejecutadas al margen de la legalidad urbanística a efectos de su posible valoración podrían para Martín Valdivia y Cuesta Revilla<sup>786</sup> haber quedado resueltos con esta nueva regulación que distingue entre edificaciones fuera de ordenación, asimiladas a fuera de ordenación o directamente legalizadas en virtud de la cláusula final de la Disposición Adicional Décimotercera incorporada a la LOUA para edificaciones anteriores a la Ley del suelo de 1975. *“Si la vivienda se encuentra en situación de asimilada a fuera de ordenación [...] no es que se pueda decir que se haya patrimonializado el derecho del titular de la edificación pero sí cuando menos otorgada carta de naturaleza a la edificación por medio del reconocimiento expreso de su existencia por parte de la Administración [...]”*.

### **3.3.2. Aragón.**

El Capítulo IV del Título V, relativo a la “Edificación y uso del suelo” del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, va destinado íntegramente a la regulación de las parcelaciones, aunque el artículo 28 relativo al régimen del suelo no urbanizable ya contenía una expresa prohibición tipo, impidiendo segregaciones contrarias a la legislación agrícola, forestal o de similar naturaleza.

En su sección 1ª establece el régimen general de las parcelaciones y comienza el artículo 241 singularmente, definiendo la parcelación rústica, de manera similar a la urbanística (“división en dos o más lotes...”) pero *“cuando tenga una finalidad exclusivamente vinculada a la explotación agraria de la tierra”*. La urbanística en cambio tendría por finalidad *“permitir o facilitar la realización de actos de edificación o uso del suelo o del subsuelo sometidos a licencia urbanística”*, eludiendo en principio cualquier referencia al concepto de núcleo de población que será definido en el artículo 242, donde tras la expresa declaración de ilegalidad de toda parcelación urbanística que infrinja lo dispuesto en la norma, añade, *“especialmente cuando pueda dar lugar a la*

---

<sup>786</sup> La adaptación de la LOUA a la legislación estatal de suelo un nuevo e inoportuno giro de tuerca hacia lo público. A propósito de la Ley 2/2012 de Andalucía (primera parte). Revista de urbanismo y edificación. Nº 25. 2012. Página 109.



*constitución de un núcleo de población” que en defecto de su definición más estricta por el planeamiento será definido como “agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes”. No obstante, el artículo 34 establecía ya una definición mucho más concreta: “salvo que el plan general o directrices de ordenación territorial establezcan condiciones más severas, se considera que existe la posibilidad de formación de núcleo de población cuando, dentro del área definida por un círculo de 150 metros de radio con origen en el centro de la edificación proyectada, existan dos o más edificaciones residenciales”.*

Se reproduce la exigencia estatal de control por parte de Notarios y Registradores sin mayor novedad y el artículo 245 expresamente exige para la parcelación rústica la declaración de innecesariedad, excepto para la concentración parcelaria, poniendo fin expresamente al debate histórico sobre si es necesario el pronunciamiento municipal en las parcelaciones meramente rústicas.

Las especialidades del régimen de concesión de las licencias de parcelación y de su innecesariedad se describen en el artículo 246, con un marcado y plausible carácter preventivo, pretendiendo que en las solicitudes se haga constar los objetivos de la parcelación, acompañados de un plano de emplazamiento, documentación claramente insuficiente como más tarde se analizará. Sólo se exige planimetría de las fincas resultantes en el caso de las parcelaciones urbanísticas. La competencia para la resolución del procedimiento será del Alcalde que deberá indicar en su caso, *“la finalidad específica de la parcelación”*, concretando un silencio administrativo negativo en estos casos.

La sección segunda va destinada a la *“Regularización de parcelaciones ilegales”*, de aquellas constituidas con anterioridad al 20 de marzo de 2012, previa elaboración por el municipio de un censo de parcelaciones existentes que sean consideradas viables *“técnica y económicamente”* y no estén en suelos de especial protección. Se prevé expresamente la posibilidad de encomienda para la elaboración del censo a la comarca así como que la regularización se lleve a cabo previa redacción de planeamiento general, revisión o modificación.

El artículo 248 ordena la elaboración de un Censo autonómico por la Dirección General competente en el plazo de 6 años desde la fecha antes indicada, 20 de marzo de 2012 y un censo de ámbitos degradados por la realización actuaciones urbanísticas ilegales aisladas para las que debe elaborarse un Plan Especial que contendrá las medidas para acelerar la reposición de la legalidad.

El censo es la única vía de proceder a la regularización de las parcelaciones que se desarrollarán previa su clasificación como urbanizable o urbano no consolidado a través de los preceptivos instrumentos de desarrollo con expresa advertencia del plazo: máximo de 3 años desde la aprobación del planeamiento general o instrumento que habilite la regularización.

El Texto Refundido contiene toda la normativa relativa a condiciones urbanísticas y documentación que debe sostener este proceso de regularización. Destacamos del artículo 253.3 los usos permitidos: *“la vivienda unifamiliar, los agrícolas vinculados a la explotación familiar, con posibilidad de construcción de invernaderos y viveros, y los ganaderos compatibles con la dedicación residencial. En ningún caso se admitirá más edificación residencial que la vivienda unifamiliar aislada o pareada, con exclusión expresa de las viviendas en hilera, de las agrupaciones en forma de propiedades horizontales tumbadas y, en general, de la construcción de más de una vivienda en cada parcela. Las edificaciones tendrán las características establecidas en el plan general y en los instrumentos de planeamiento que lo desarrollen”*.

Por último, cabe citar la Disposición Transitoria Séptima de la Ley establece que *“Los procedimientos iniciados al amparo del Decreto 77/1995, de 18 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la elaboración y ejecución de los Planes Especiales de Regularización Urbanística, habrán de adaptarse a lo establecido en esta Ley.*

*2. Sólo podrán realizarse procesos de regularización o erradicación de las parcelaciones ilegales existentes a la entrada en vigor de esta Ley en las condiciones que establezca reglamentariamente el Gobierno de Aragón, de conformidad con los siguientes criterios:*

*a) En suelo urbano no consolidado o urbanizable deberá actuarse, en la medida de lo posible, a través de los procedimientos regulados en esta Ley para dichas clases de suelo.*

*b) En suelo no urbanizable genérico, cuando sea posible ajustar la parcelación ilegalmente realizada a las disposiciones de esta Ley, mediante su reclasificación como suelo urbanizable, se aprobará y ejecutará el correspondiente Plan Parcial.*

*c) En suelo no urbanizable especial, se establecerán los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística infringida por los fenómenos de parcelación ilegal, contemplando la posibilidad de expropiación sin consideración alguna de los elementos ilegalmente construidos o urbanizados”.*

Los usos residenciales están permitidos en el suelo no urbanizable aragonés, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35. Recordemos que para López Ramón<sup>787</sup>, el de la vivienda unifamiliar aislada no vinculada es el supuesto más problemático entre los usos del suelo no urbanizable aragonés.

Recordemos también que para Tejedor Bielsa<sup>788</sup>, *“el régimen jurídico de autorizaciones en suelo no urbanizable ha sido completamente revisado y se han introducido notables modificaciones y entre ellas, por ejemplo, la prohibición de autorizar edificios aislados, destinados a vivienda unifamiliar, en municipios sin plan general, o en aquellos en que el Plan General no lo autorice expresamente”.*

La parcelación urbanística en suelo no urbanizable es calificada como infracción muy grave, con multa de 60.001 a 300.000 (Artículo 279).

### **3.3.3. Asturias.**

Dentro del Título IV que se ocupa del régimen urbanístico del suelo, en el seno del Capítulo de derechos y deberes de los ciudadanos, el artículo 125 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, se ocupa genéricamente de las segregaciones con una regulación que difiere del régimen jurídico

---

<sup>787</sup> Lecciones de Derecho Urbanístico Aragonés. Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2011. Página 125: *“Resulta en efecto, difícil estimar que tales construcciones, contribuyen a la ordenación y el desarrollo rural, o que necesariamente han de emplazarse en el medio rural, razones estas determinantes del interés público o social exigido en la legislación básica (TR 2008). En todo caso ha de resaltarse que, en la legislación urbanística aragonesa, la posibilidad de autorizar viviendas unifamiliares aisladas en el suelo no urbanizable genérico se ha rodeado de cautelas”.*

<sup>788</sup> La Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón. Renovación de la tradición urbanística española. Revista de urbanismo y edificación, nº 21. Año 2010. Página 69.

estudiado hasta ahora dado que elude cualquier referencia a la declaración de innecesariedad. En este sentido, aquellas segregaciones que carezcan de fines edificatorios y que resulten *“Autorizadas por la legislación civil, agraria, o de la actividad económica que venga desarrollándose en el terreno, no tendrá la consideración de parcelación urbanística y no requerirán licencia urbanística”, estableciendo como única garantía que los Notarios y Registradores hagan constar expresamente que no existen derechos edificatorios*”. La posibilidad de parcelación y edificación se flexibiliza para los núcleos rurales, en los que se estará a lo dispuesto en el PGOU.

El Título V relativo a la *“Gestión Urbanística”*, en el Capítulo II, *“Actuación mediante polígonos o unidades de actuación”*, contempla una sección 4ª para la *“Parcelación y reparcelación urbanística”* y en su artículo 189 define comúnmente la parcelación como la división simultánea o sucesiva, advirtiendo que no pueden llevarse a cabo en suelo no urbanizable.

El artículo 248 clasifica la parcelación urbanística como infracción grave<sup>789</sup>, que sólo se convertirá en muy grave si se afecta suelos protegidos, las sanciones ascienden de 60000 a 300500 y de 300.501 a 1.202.000 €, respectivamente. Sobre los responsables de esta infracción se pronuncia expresamente el artículo 249 señalando a los propietarios iniciales de los terrenos y aquellos que intervengan como intermediarios, lo que añade especiales garantías al régimen disciplinario en estas actuaciones.

Los artículos 136 y siguientes se ocupan de la regulación de los núcleos rurales como *“los asentamientos consolidados de población en suelo no urbanizable que el planeamiento municipal configure con tal carácter, en función de las circunstancias edificatorias, socioeconómicas y de cualquier otra índole que manifiesten la **imbricación racional** del asentamiento en el medio físico donde se sitúa”*, en consecuencia, estos núcleos rurales aunque pueden tener en su origen una vinculación agrícola, no parece que sea así necesariamente, de tal manera que el Plan General puede considerar clasificar como tal cualquier otro asentamiento en función de circunstancias

---

<sup>789</sup> Sobre la disciplina urbanística en Principado de Asturias véase Valdés Cao, José. La protección de la legalidad urbanística en el Principado de Asturias. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 33. Nº 174. 1999. Páginas 19-80.

edificatorias, socioeconómicas o de otra índole que deberá fijar expresamente mediante la concreción de una serie de requisitos (Artículo 137).

Qué deba entenderse por el concepto jurídico indeterminado “imbricación racional” nos dará la clave sobre el posible distanciamiento de estos núcleos rurales con otras categorías expresamente vinculadas al mundo agrícola como la andaluza de “Hábitat Rural Diseminado”. Otra diferencia añadida es que deben ser a efectos de suministros considerados como suelo urbano. Sin embargo, a renglón seguido se advierte expresamente en el artículo 136.3 que el hecho de que sean clasificados como núcleo rural no supone su consideración inmediata como suelo urbano<sup>790</sup> debiendo ser considerados suelo no urbanizable de carácter residencial<sup>791</sup>, *“De lo contrario, la figura del núcleo rural, sería un puro fraude de ley, un paso ilegítimo desde el suelo no urbanizable (del que constituye una subcategoría) a la de suelo urbano. En la práctica, muchos de estos núcleos rurales han tenido un crecimiento importante para segunda residencia, totalmente alejados de sus orígenes agrarios, y también, en buena medida, de las formas de edificación rurales, de modo que, con cierta frecuencia, los Ayuntamientos aprovechan la revisión del planeamiento general para cambiar la clasificación de un núcleo rural y convertirlo en suelo urbano”<sup>792</sup>.*

Estos núcleos rurales tienen posibilidades edificatorias y parcelatorias fijadas en los propios instrumentos de planeamiento que los desarrollen, siempre dentro de determinadas cautelas<sup>793</sup> legalmente establecidas: *“evitar un crecimiento excesivo que no guarde proporción con las necesidades de los residentes. El planeamiento no podrá autorizar en ningún núcleo rural un incremento del aprovechamiento urbanístico ni del número de viviendas que suponga elevar el conjunto del núcleo a más del doble del ya existente”*. Esta legislación contempla además expresamente la forma de obtención de dotaciones para el desarrollo de estos núcleos, a través del sistema de expropiación<sup>794</sup>.

---

<sup>790</sup> En esta cuestión vuelve a incidir el artículo 113 relativo a suelo urbano para el que: “No tendrán la consideración de suelo urbano los predios situados en núcleos rurales, aunque posean o lleguen a reunir los citados servicios urbanísticos en el grado o con las características propias de los asentamientos rurales, y los terrenos que no estén integrados en una malla urbana”.

<sup>791</sup> Artículo 115.

<sup>792</sup> El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias. Iustel. Madrid, 2005. Página 115.

<sup>793</sup> Artículo 189.

<sup>794</sup> Artículo 200.

Dicen Bocanegra Sierra y Huergo Lora<sup>795</sup> que *“Como es imposible congelar absolutamente el crecimiento si no se quiere que deje de existir, en los núcleos rurales se permite la edificación de nuevas viviendas, con los límites que señale el planeamiento”*.

Para Tolivar Alas<sup>796</sup>, los datos más relevantes se resumirían en que los núcleos rurales *“no deben contar con vías perimetrales, servicios o infraestructuras, que se traduzcan en continuidad de la trama urbana y que deben estar aislados desligados o desligados de la trama urbana”*.

El Catálogo de Núcleos Rurales del Principado de Asturias<sup>797</sup> es el instrumento que tiene por objeto *“la ordenación de las agrupaciones de población que ofrezcan en su conjunto un interés significativo en cuanto exponentes de asentamientos consolidados de edificación imbricados racionalmente en el medio rural, merecedores por esta razón de una especial preservación territorial y urbanística”* y procederá en todos los casos a fijar la superficie mínima edificable en los núcleos rurales, clasificándolos en función de su densidad.

El artículo 124<sup>798</sup> se ocupa de los usos para vivienda, advirtiendo expresamente que no serán permitidas fuera de los núcleos rurales, salvo aquellas zonas en que el planeamiento expresamente lo habilite para mantener *“el peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano”*, exigiendo su carácter aislado y que no dé lugar a la formación de núcleo de población. A ello añade con ánimo de precisar este concepto que: *“podrá autorizarse, en los términos establecidos por el planeamiento urbanístico, la construcción de una vivienda nueva, a no más de quince metros de las preexistentes, en*

---

<sup>795</sup> El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias. Iustel. Madrid, 2005. Página 114.

<sup>796</sup> Notas a una norma largamente esperada: la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística. Revista de Urbanismo y edificación. Nº 7. Año 2003. Página 18.

<sup>797</sup> Artículo 40 y 138.5.

<sup>798</sup> Bocanegra Sierra, Raúl y Huergo Lora, Alejandro. El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias. Iustel. Madrid, 2005. Página 128: *“Se trata de una innovación también de última hora, y probablemente poco meditada, puesto que lo característico de uso para vivienda, es su carácter esporádico “vivienda aislada”, que no incurre en ninguna prohibición, pero tampoco es el fruto de ninguna llamada del planeamiento, puesto que en este último caso sería más apropiada su clasificación como urbanizable. Si existe demanda de esta clase de vivienda, no es aventurado suponer que, o bien la citada calificación relativa al “sistema de poblamiento” se convertirá en una cláusula de estilo en la ordenación del suelo no urbanizable en los Planes Generales, o bien será necesario para la ejecución de numerosos proyectos de viviendas, modificar previamente el Plan General para introducir dicha cláusula”*.

*los conjuntos compuestos por una o más viviendas y una explotación agraria que se definan como quintana tradicional asturiana”.*

Como requisito de especial cautela para la autorización de viviendas se requiere de conformidad con el artículo 139, informe favorable de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, con posible detrimento de nuevo de la autonomía municipal.

En la zona de protección específica de costas<sup>799</sup>, fuera de los núcleos rurales no se autorizarán en ningún caso usos residenciales ni caravanas o instalaciones semejantes.

#### **3.3.4. Islas Baleares.**

Los destinos del suelo rústico balear se regulan, como ya se ha mencionado, en una legislación específica para esta clase de suelo, Ley 6/1997, de 8 de julio del Suelo Rústico de las Islas Baleares. Ello no obstante, la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del suelo establece expresamente que serán ilegales las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico<sup>800</sup>.

La Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible efectuó importantes modificaciones en el suelo rústico balear, introduciendo una tercera categoría de suelo urbano, asentamientos en medio rural, que como reconoce Blasco Esteve<sup>801</sup>, *“Responde sin duda a la realidad de un problema innegable, que es la existencia en Illes Balears de muchos núcleos poblacionales –especialmente en la periferia de Palma- pero también disperso en la periferia de otros municipios- que han surgido y se han desarrollado al margen de la legalidad en vigor en su momento, habiendo prescrito los plazos de restablecimiento de la legalidad urbanística la mayor parte de las veces”.*

La peculiaridad del régimen de las segregaciones<sup>802</sup> contenido en esta Ley es la exigencia expresa de licencia para su autorización, que sólo se exceptiona para infraestructuras públicas o determinaciones reglamentariamente establecidas. El plazo

---

<sup>799</sup> Artículo 134.

<sup>800</sup> Artículo 146.2. Asimismo contempla la exigencia de requerimiento de licencia o declaración de su innecesariedad por Notarios y Registradores (Artículo 148.3).

<sup>801</sup> El suelo urbano, los asentamientos en el medio rural y la regularización de urbanizaciones en la ley balear 7/2012. Revista de Urbanismo y edificación. Nº 27. 2013. Página 21.

<sup>802</sup> Artículo 13.

para el procedimiento de concesión de la licencia es de 2 meses y el silencio estimatorio.

Expresamente se permite el uso residencial<sup>803</sup> que habrá de desarrollarse en edificios aislados, siendo calificado como uso condicionado, como aquel *“que sólo podrá efectuarse en la forma que los instrumentos de planeamiento general establezcan y para los cuales se definan unos requisitos y unos procedimientos de autorización encaminados a garantizar que la incidencia de las actividades a ellos vinculadas es admisible o resulta minimizada”*<sup>804</sup>.

El artículo 8 relativo a los núcleos rurales fue expresamente derogado por la letra f) del apartado 1 del Decreto-ley 2/2012, de 17 de febrero de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible que regula en su artículo 3 los asentamientos en medio rural, de manera similar al actual artículo 26 de la Ley de Suelo y Ordenación Urbana.

No se menciona el concepto de núcleo de población, sin embargo, expresamente trata de garantizarse el carácter aislado de la edificación mediante el establecimiento de un condicionado específico<sup>805</sup>, a saber *“sólo podrá resultar una vivienda unifamiliar por parcela, que deberá tener la superficie determinada por el instrumento de planeamiento general que, para los terrenos calificados como suelo rústico común, deberá ser superior o igual a 14.000 metros cuadrados”*.

La Ley del Suelo rústico balear introduce modificaciones en la Ley 8/1998, de 1 de junio, de edificios e instalaciones fuera de ordenación, debiendo considerarse en esta circunstancia las edificaciones en contra de la legislación o el planeamiento aunque haya transcurrido el plazo de 8 años fijado en el artículo 73 de la Ley 10/1990, de 23 de octubre de Disciplina Urbanística<sup>806</sup>.

---

<sup>803</sup> Artículo 3.

<sup>804</sup> Artículo 19.

<sup>805</sup> Artículo 25. A esta condición se añaden otras específicas de la edificación, posición e implantación y dotación de servicios (Artículos 28 a 30).

Asimismo debe tenerse en cuenta que la Disposición Adicional Tercera de la Ley introduce modificaciones en este sentido en la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares.

<sup>806</sup> Derogada por Ley 2/2014, de 25 de marzo.



El artículo 154 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo declara imprescriptibles, tal como realiza la legislación urbanística andaluza, parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, siendo calificada además como infracción urbanística muy grave<sup>807</sup>, con sanción de 6000 a 120000 €<sup>808</sup>.

La Disposición Adicional sexta prohíbe la ubicación de caravanas y otros elementos móviles que puedan resultar habitables fuera de los sitios expresamente determinados por el instrumento de planeamiento general.

La regulación de los asentamientos en medio rural se efectúa en el artículo 26 de la Ley de Ordenación y Uso del Suelo que son definidos como aquellos *“de carácter predominantemente residencial, sobre los que, bien por su escasa entidad o dimensión, bien por su carácter extensivo, bien por razones de índole territorial o paisajística, no se estime conveniente la completa aplicación del régimen jurídico del suelo urbano. Esta categoría de suelo urbano solo se podrá aplicar a asentamientos existentes a la entrada en vigor de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para el desarrollo urbanístico sostenible, y que se encuentren legalmente implantados de acuerdo a lo establecido en esta ley”*. En cualquier caso, su incorporación al régimen de suelo urbano deberá efectuarse por el planeamiento, de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2012, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible. Un extenso tratamiento sobre esta materia realiza Blasco Esteve<sup>809</sup> para quien debe quedar claro que *“En algunas ocasiones ambas figuras pueden coincidir (por ejemplo cuando se trate de asentamientos en el medio rural que además cumplan las condiciones de la Disposición Adicional Primera, apartado 1, pero otras veces no coincidirán (cuando se trate de asentamientos en el medio rural que no cumplan dichas condiciones). Ello supone en definitiva que se trata de dos figuras cercanas pero independientes una de la otra, ya que los asentamientos en el medio rural suponen esencialmente la existencia de un uso residencial efectivo (viviendas) en los terrenos de que se trate, destacando en ellos la existencia del elemento poblacional, mientras que el supuesto de la Disposición Adicional primera atiende primordialmente al*

---

<sup>807</sup> Artículo 176.4.

<sup>808</sup> Artículo 177.3.c)

<sup>809</sup> El suelo urbano, los asentamientos en el medio rural y la regularización de urbanizaciones en la ley balear 7/2012. Revista de Urbanismo y edificación. Nº 27. 2013. Página 22-23.

<sup>809</sup> Artículo 13.

*elemento de la realidad física de los terrenos, exigiéndose su transformación por la urbanización o la consolidación por la edificación, haya o no población asentada”.*

Las determinaciones de carácter detallado expresamente recogen en el régimen de los asentamientos en medio rural que éstas pueden contener la obligatoria constitución en comunidad de propietarios para subvenir a los gastos derivados de la formulación del planeamiento, de la ejecución y la gestión de las determinaciones de éste y de la conservación de las infraestructuras y de los equipamientos que en la ordenación se contemplen.

La ordenación de los asentamientos debe efectuarse a través de Planes Especiales<sup>810</sup>.

### **3.3.5. Canarias.**

La preocupación por el régimen jurídico del suelo no urbanizable se evidencia en el caso canario por las diversas modificaciones legislativas tendentes a perfeccionarlo. Recordemos que la regulación del suelo en Canarias viene presidida por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias que ha sido no obstante como decimos modificado por Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, 1/2013, de 25 de abril, por Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de protección del territorio y recursos naturales y últimamente, por Ley 9/2015, de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, y de otras leyes relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, y asimismo de la Ley 4/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la regulación del arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias.

La ley 1/2013, de 25 de abril regula pormenorizadamente las situaciones legales de “consolidación”, cuando la pervivencia de una disconformidad de la edificación no resulta incompatible con la efectiva ejecución o materialización de una nueva ordenación, con un régimen jurídico menos restrictivo, y las situaciones legales de

---

<sup>810</sup> Artículo 45.2.i).

“fuera de ordenación”, cuando la pervivencia de la disconformidad impide, limita o afecta a la efectiva implantación de la nueva ordenación y, en todo caso, cuando la instalación, construcción o edificación preexistente y disconforme es resultado de la comisión de una infracción urbanística sobre la que no cabe articular los mecanismos de restablecimiento de la legalidad.

El Capítulo V del Título II, “Categorización, clasificación y régimen del suelo” del Texto Refundido se ocupa específicamente de las Parcelaciones, que como actos de divisiones simultáneos o sucesivos, están sujetos a licencia, en este caso, con una peculiaridad añadida para el suelo rústico<sup>811</sup>: la necesidad de informe favorable de la Consejería competente en materia de agricultura si la división o segregación no cumple la unidad mínima de cultivo. En suelo rústico quedan pues prohibidas las parcelaciones urbanísticas salvo en los asentamientos<sup>812</sup>.

La sanción por infracción en materia de parcelación urbanística en suelo rústico oscila de 60.101,21 a 150.253,026 €<sup>813</sup>. El restablecimiento del orden jurídico perturbado, de conformidad con el artículo 181, se llevará a cabo mediante la reagrupación de las parcelas a través de reparcelación forzosa.

El artículo 55 se ocupa de las categorías de suelo rústico<sup>814</sup> y en este sentido establece una característica regulación que no deja lugar a equívocos como en el caso asturiano, sobre si el asentamiento (en Asturias núcleo rural) tiene o no vinculación agraria y distingue expresamente el suelo rústico de asentamiento rural, “*cuando no exista necesariamente vinculación actual con actividades primarias*” y el suelo rústico de asentamiento agrícola, “*cuando exista vinculación actual con actividades agropecuarias*”. La redacción de este artículo proviene de la modificación 14/2014 que se ocupa específicamente del tratamiento de los asentamientos. El capítulo II del Título

---

<sup>811</sup> Artículo 80.3

<sup>812</sup> Artículo 83.

<sup>813</sup> Artículo 207.

<sup>814</sup> Jiménez Jaén, Adolfo. Nuevas perspectivas en la ordenación del suelo rústico (la reciente reforma de la legislación canaria). Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 180. Año 2000. Página 148: “*Se trata de delimitar así el contenido del derecho de propiedad en función de las características concretas que concurren en cada tipo de suelo rústico. La categorización por otro lado, responde a los rasgos que presenta cada territorio y en la mayoría de los casos, guarda una cierta correspondencia con los criterios de clasificación. La correspondencia entre las categorías de suelo rústico y los criterios de clasificación no obstante, se realiza como mera propuesta de interpretación. Y ello porque la regulación es completamente novedosa, no sólo la canaria sino también la estatal*”.

I de medidas en materia de planificación territorial y urbanística de esta última Ley, determina expresamente que la ordenación de estos asentamientos deberá efectuarse en el Plan básico Municipal o en su caso, por los planes y normas de espacios naturales protegidos. Los artículos siguientes estudian pormenorizadamente los sistemas territoriales ambientales vinculados a asentamientos rurales, estableciendo un específico condicionado para la integración de las edificaciones en estos sistemas, y cómo debe producirse la obtención de sistemas generales en estos asentamientos<sup>815</sup>.

El uso residencial sólo estará permitido en el seno de estos asentamientos, estableciéndose especiales cautelas en orden a conceder licencia de ocupación a las edificaciones con este uso, debiendo estar directamente vinculadas a las correspondientes explotaciones agrícolas efectivas. Así, la primera ocupación sólo será posible previa acreditación de la puesta en explotación agrícola de los correspondientes terrenos o de la acreditación del mantenimiento de la actividad agraria de la finca<sup>816</sup>. Estas edificaciones deberán disponer además de depuradoras o fosas sépticas individuales, quedando prohibidos los pozos negros<sup>817</sup>.

El artículo 65 del Texto Refundido añade otras normas de aplicación directa en el suelo no urbanizable entre las que se encuentra, la limitación de una sola planta, la ubicación de la edificación en el lugar menos fértil de la finca y la necesaria integración de la edificación con el entorno.

Para Villar Rojas<sup>818</sup>, *“el sentido de esta regulación es claro. La concentración de las viviendas en los asentamientos constituye una medida decidida para combatir la práctica, arraigada, de construir esa clase de inmuebles, en todas las parcelas rústicas, no siempre vinculadas con la explotación agrícola. Se trata de una norma propia de territorios en los que la concentración de la población agraria de la población en núcleos es habitual y donde prima el latifundismo (Castilla, Extremadura). Ahora bien, su aplicación en un territorio caracterizado por el fraccionamiento de la propiedad del suelo*

---

<sup>815</sup> Artículos 16 y 17.

<sup>816</sup> Artículo 66.7.

<sup>817</sup> Artículo 62.5.c)

<sup>818</sup> Derecho Urbanístico de Canarias. Aranzadi. Pamplona, 2010. Página 111.

*rústico, la dispersión de la edificación en el medio rural, y la cultura de la autoconstrucción, sigue siendo controvertida”.*

### **3.3.6. Cantabria.**

La Exposición de Motivos de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria prestaba especial atención al suelo rústico y al sistema de asentamientos cántabro, aldeas, pedanías que considera deben seguir existiendo y que debían propiciar una visión global y diferenciada de la vivienda aislada pero evitando en cualquier caso una proliferación indiscriminada que sin control podrían llegar a ser muy perjudiciales para el territorio. Se refería contundentemente a la necesidad de “no dar la espalda a la realidad” sino de encauzarla u orientarla.

El Capítulo II del Título IV, relativo a la “Intervención en la Edificación y uso del suelo” se ocupa de las parcelaciones con un régimen jurídico peculiar en el que no aparece mención alguna a la prohibición de parcelación urbanística en suelo no urbanizable. No existe prohibición expresa más allá de la genérica relativa a la de realizarla en contra de planeamiento o ley. La definición de parcelación urbanística como división simultánea o sucesiva se ciñe sólo al suelo urbano y urbanizable<sup>819</sup>.

Será el artículo 111 dentro del Título II, “Clasificación y régimen del suelo” el que contenga “limitaciones a los propietarios del suelo rústico” y advierta con más detalle de la prohibición genérica de efectuar divisiones en contra de la legislación así como de la imposibilidad de exigir a las Administraciones Públicas obras de urbanización y servicios urbanísticos. En este sentido, como bien expresa Fernández Ferreras<sup>820</sup> *“el precepto no aparece en absoluto con la claridad meridiana que puede apreciarse en el artículo 20.2 de la Ley estatal [...]. En razón de la definición que lleva a cabo de la “parcelación urbanística” a sensu contrario, parece claro deducir que cuando la “división o segregación simultánea o sucesiva de terrenos” tenga una finalidad exclusivamente*

---

<sup>819</sup> Artículo 195.

<sup>820</sup> Derecho Urbanístico de Cantabria. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. Editorial El Consultor. Madrid, 2002. Página 76: *“Algunas legislaciones autonómicas prefieren hablar de “segregación” cuando se refieren a divisiones de terrenos rústicos, reservando el término de “parcelación”, para cuando la división es en terrenos clasificados como suelo urbano o urbanizable, que es donde pueden ser viables las parcelaciones urbanísticas, en los términos que establezca la Ley autonómica[...]. A esta conclusión conduce el artículo 198 de la LOTRUS, ya que utiliza el término “parcelación” cuando sujeta a licencia municipal la división de fincas que sean suelo urbano o urbanizable, y en cambio, utiliza el término “segregación”, cuando sujeta a licencia municipal las divisiones de fincas en suelo rústico”.*

*vinculada a la explotación agraria de la tierra, entonces no estamos ante una parcelación urbanística propiamente dicha [...] Aunque la LOTRUS no lo diga, las parcelaciones urbanísticas están terminantemente prohibidas en el suelo no urbanizable o rústico, conforme dispone el artículo 20.2 de aplicación a las Comunidades Autónomas”.*

La ley no define la parcelación urbanística ni la rústica, ahora bien, sí deja claro que las segregaciones en suelo rústico deben quedar sometidas también a licencia, regulando el artículo 198 el procedimiento de manera similar al caso aragonés al que se añade la necesidad de que planimetría venga suscrita por técnico competente, incluyendo además de las edificaciones o construcciones existentes en las mismas. Tras dos meses, el silencio será de nuevo negativo.

Los núcleos tradicionales serán clasificados como suelo urbano y sus determinaciones serán establecidas por el Plan General<sup>821</sup>.

El uso residencial está expresamente permitido, artículo 113 e), debiendo ser las viviendas unifamiliares aisladas, estableciendo en garantía el artículo 114 e) una superficie mínima de parcela de 2000 m<sup>2</sup>, la existencia de infraestructuras que se procurarán soterradas y otros requisitos mínimos<sup>822</sup>. No existe en consecuencia una definición del concepto de núcleo de población en esta ley.

Recordemos que en tanto no se redacte el Plan General de Ordenación del Territorio de Cantabria o bien Planes Especiales de protección del medio rural, no será posible la construcción de viviendas aisladas en suelo rústico, de conformidad con la Disposición Transitoria Novena.

En cuanto a la vulneración de las normas sobre parcelaciones en suelo rústico hay que estar a lo dispuesto en el artículo 217 que califica como muy grave la infracción de parcelación en suelo rústico protegido<sup>823</sup>, siendo graves el resto de infracciones en

---

<sup>821</sup> Artículo 100 bis.

<sup>822</sup> Artículo 114.

<sup>823</sup> Sobre la disciplina urbanística en Cantabria véase Toloso Tribiño. César. La intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y la disciplina urbanística en la nueva Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. Año nº 35. Nº 188. 2001. Páginas 133-160.

materia de parcelación, con sanción de 1501 a 15000 € y las muy graves de 15001 a 150000 €.

La Disposición Adicional Sexta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y de régimen urbanístico introducida por el artículo 2 de la Ley de Cantabria 2/2011, de 4 de abril estableció determinaciones en el régimen de responsabilidad patrimonial cuando se produjeran actuaciones administrativas posteriormente declaradas ilegales que hubieran de determinar el derribo de las indemnizaciones. En este sentido, la efectiva demolición sólo podría producirse al finalizar el procedimiento de determinación de responsabilidad patrimonial y cuando se hubiere puesto a disposición del perjudicado. Como se analizará con mayor detalle en el Capítulo relativo a la protección de legalidad urbanística, el Tribunal Constitucional ha considerado improcedente esta previsión en STC 92/2013, de 22 de abril<sup>824</sup>.

Por último, cabe citar a Martín Rebollo<sup>825</sup> *“La opción por diferenciar el suelo rústico, está vinculada, a la conveniencia de diversificar el régimen de dicho suelo estableciendo la posibilidad, que no la obligación, de establecer un cierto colchón entre las rígidas limitaciones del suelo rústico de especial protección y las previsiones abiertas del suelo urbanizable. Aunque siempre desde una óptica protectora. En el caso del suelo rústico de protección ordinaria, se trata de excluir ese suelo de un desarrollo urbano “integral” en atención a criterios que sólo el planificador local conoce y puede manejar en función de cada caso, lo que se vincula sin duda al título “urbanismo, y por tanto, sin duda, a una competencia autonómica”, cuestión que no se comparte como ya se ha expuesto anteriormente.*

### **3.3.7. Castilla La Mancha.**

El Título IV relativo al régimen urbanístico de la propiedad del suelo contiene también en el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, un Capítulo íntegramente dedicado al régimen de parcelaciones, definiendo la parcelación urbanística comúnmente como división simultánea o sucesiva de terrenos que se

---

<sup>824</sup> RTC 2013\92.

<sup>825</sup> Del suelo no urbanizable al suelo rústico evolución normativa urbanística estatal con referencia a la legislación del suelo de Cantabria. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 222. Año 2005. Página 129.

concreta en el suelo rústico *“cuando uno o varios de los lotes o fincas a que dé lugar sean susceptibles de actos de construcción o edificación y dispongan o vayan a disponer de infraestructuras o servicios colectivos innecesarios para las actividades a que se refieren la letra f) del número 1.2.º y el número 1.3.º del artículo 54 o, en todo caso, de carácter específicamente urbano”*<sup>826</sup>, sancionando el apartado segundo con nulidad las que sean contrarias al ordenación territorial o urbanística en vigor y con una prohibición expresa de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico<sup>827</sup>.

Entre los requisitos administrativos que deben cumplir las parcelaciones en suelo rústico se establece un singular régimen preventivo que vincula la superficie al número de divisiones que se efectúen a saber: *“cuando el acto de división, segregación o parcelación dé lugar a dos fincas, la superficie mínima será la establecida en el número 1 de este artículo; si da lugar a tres fincas, la superficie mínima será el doble de la establecida en dicho precepto; si da lugar a cuatro, la superficie mínima será el triple; y así sucesivamente. La solicitud de segregación se acompañará de la escritura de la finca matriz”*.

Para Caballero Veganzones y Ayala González<sup>828</sup>, *“la regulación propuesta confunde el concepto de parcela mínima a efectos de la instalación de un uso o construcción, que se controlará en el procedimiento de concesión de la licencia (esto es, no se otorgará licencia para un uso en el que no se cumpla con la parcela mínima), con la exigencia de una superficie mínima a efectos de división o parcelación. Y es que para parcelar no existe ningún motivo jurídico que exija al propietario del suelo manifestar la finalidad que se persigue, pues en principio es solo la de parcelar. Más aún consideramos que la normativa autonómica invade la competencia estatal sobre legislación civil (Artículo 149.1.8 CE), dado que el artículo 24 de la Ley 19/1995, de Modernización de las Explotaciones agrarias, que es el que establece la prohibición de parcelación por debajo de la unidad mínima de cultivo, y sensu contrario admite las parcelaciones en superficies superiores, está dictado al amparo de dicho título competencial con la consecuente condición de aplicación de legislación plena.”*

---

<sup>826</sup> Véase artículo 35 del Reglamento de Suelo Rústico.

<sup>827</sup> Artículo 91.

<sup>828</sup> Derecho Urbanístico de Castilla La Mancha. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. Página 94.



Como supuesto expropiatorio se sitúa la realización de actos graves de parcelación merecedores de la calificación urbanística grave<sup>829</sup>.

Advierte asimismo el Texto Refundido que los actos de parcelación o *“cualesquiera otros actos de división de fincas o predios”* en cualquier clase de suelo están sujetos a licencia urbanística<sup>830</sup>.

Las parcelaciones en suelo rústico protegido se declaran imprescriptibles, de conformidad con el artículo 182.5, considerándose infracciones urbanísticas muy graves. En el suelo rústico común la infracción adquiere la condición de grave<sup>831</sup>.

En materia de sanciones por infracciones relativas a parcelaciones en suelo rústico<sup>832</sup> también se establece un régimen distinto al de los hasta ahora revisados. Se distingue la parcelación genérica, con multa del 20 al 25% del valor de los terrenos afectados y la *“parcelación o división clandestina”*, con multa del 5% del valor en venta de los terrenos<sup>833</sup>.

Dentro del régimen jurídico del suelo rústico se prevé expresamente el uso de vivienda familia 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”*<sup>834</sup>, que de conformidad con las normas de aplicación directa<sup>835</sup> no deben tener características tipológicas urbanas ni presentar carácter colectivo y como ya se mencionó deberán disponer de depuradora o fosa séptica individual<sup>836</sup>.

Entre los requisitos sustantivos<sup>837</sup> se sitúa que no pueda superar en ningún caso el dos por ciento de la superficie de la finca pero será el Reglamento de Suelo Rústico, aprobado por Decreto Legislativo 242/2004, de 27 de julio, el que concrete el riesgo de

---

<sup>829</sup> Artículo 143.1.c)1).

<sup>830</sup> Artículo 165.1.a)

<sup>831</sup> Artículo 183.

<sup>832</sup> Sobre disciplina urbanística en Castilla-La Mancha, véase Aristóteles Magán Perales, José María Las infracciones y sanciones urbanísticas en la Ley Urbanística 2/1998 de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística en Castilla La Mancha. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 34. Nº 180. 2000. Página 83-108.

<sup>833</sup> Artículo 191.1 y 3.

<sup>834</sup> Artículo 54.1.2ºf)

<sup>835</sup> Artículo 55.

<sup>836</sup> Artículo 56.2.

<sup>837</sup> Artículo 63.1.1ºb)

formación de nuevos asentamientos estableciendo con carácter general que existe cuando estemos en presencia de tres unidades rústicas aptas para la edificación *“que puedan dar lugar a la demanda de servicios o infraestructuras colectivas innecesarias para la actividad de explotación rústica o de carácter específicamente urbano”* y para el supuesto de que el Plan General no establezca norma más restrictiva, concreta que existe cuando *“se propongan edificaciones a una distancia menor de 200 metros del límite del suelo urbano o urbanizable”* o *“se contengan, sin incluir la propuesta, tres o más edificaciones correspondientes a distintas unidades rústicas, en un círculo de 150 metros de radio, con centro en cualquiera de las edificaciones mencionadas”*. A estas determinaciones cabe añadir la superficie de parcela mínima establecida por Orden de la Consejería de Obras Públicas de 31 de marzo de 2003 en función de la tipología de suelo rústico<sup>838</sup>.

Betancort Rodríguez<sup>839</sup> aprecia una incongruencia el caso de la vivienda familiar aislada dado que la calificación urbanística es la que legitima los usos en suelo no urbanizable pero la vivienda familiar no parece requerir calificación urbanística: *“La posible incongruencia debemos salvarla, a pesar de las indudables dificultades, sosteniendo la necesidad de distinguir la posibilidad o no del uso por parte del planeamiento y por otro lado, la exigencia de contar con la previa calificación urbanística. En el caso de la vivienda familiar aislada se requiere, a diferencia de otros usos incluso ambientalmente más perjudiciales, la expresa previsión del planeamiento y la previa calificación urbanística. En cambio los demás usos sólo requieren que el planeamiento no los prohíba y contar con la previa calificación urbanística”*.

Además de la permisividad de un uso residencial, incluso en suelos especialmente protegidos<sup>840</sup>, que parece contravenir lo dispuesto en la legislación estatal, se observa

---

<sup>838</sup> Artículo 5. 1 Ha para suelo rústico común y 3 para el protegido.

<sup>839</sup> Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha. Dir. Luciano Parejo Alfonso. Marcial Pons. Madrid, 1999. Página 416.

<sup>840</sup> Artículo 20 Reglamento de Suelo Rústico.

- Al posible conflicto ente la legislación estatal de suelo (entonces Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones) se refirió Betancort Rodríguez. [Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha. Dir. Luciano Parejo Alfonso. Marcial Pons. Madrid, 1999. Página 421-22], concluyendo que en la legislación castellanomanchega *“para que unas obras, instalaciones o edificaciones puedan realizarse sobre suelo rústico sometido a algún tipo de protección, debe o bien deducirse que son compatibles con el régimen de protección, o bien establecer el planeamiento que unos determinados aprovechamientos son compatibles ope legis con la protección establecida en el mismo planeamiento”*.

otra deficiencia en el régimen de vigencia y caducidad de las licencias municipales<sup>841</sup>. Así, la vivienda familiar y las edificaciones vinculadas en general se otorgan por plazo indefinido, lo que no parece avenirse con el régimen restrictivo con el que deben interpretarse los usos en esta clase de suelo. La necesidad de la edificación debiera vincularse al plazo de manera directamente proporcional. Sin vinculación, la edificación no debiera existir al menos en este caso, la otorgada en virtud de usos agrícolas, ganaderos o de similar naturaleza.

En cuanto a los asentamientos rurales, la reforma operada en la Ley 2/1998, por la Ley 1/2003 de 17 de enero<sup>842</sup>, supuso de conformidad con su Exposición de Motivos: *“dar carta de naturaleza legal a algunos hechos, que son excepcionales, como el de los asentamientos rurales preexistentes, previéndose medidas de ordenación y regularización de los mismos, eso sí, acompañadas de las cautelas necesarias para evitar, en todo caso, efectos no deseables”*, tratando de evitar, como señalara Aristóteles Magán Perales<sup>843</sup>, que la excepción se convirtiera en regla general.

Ello supuso en consecuencia la modificación *del artículo 63 que expresamente preveía que el planeamiento municipal pudiera asumir “La estructura de los asentamientos rurales ya existentes a la entrada en vigor de esta Ley para mantener sus características propias y dotarles, directamente o mediante remisión a un Plan Especial, de una ordenación detallada acorde con su carácter rural. En ningún caso podrá superarse en estos asentamientos una densidad de seis viviendas por hectárea, debiendo acompañarse su ordenación detallada, cuando demande la implantación o el suplemento de infraestructuras o servicios públicos concretos no urbanos, del proyecto o proyectos de obras públicas ordinarias a que se refiere el artículo 129 de esta Ley que sean procedentes”*. Esta previsión desaparece no obstante en el texto refundido y en cualquier caso, como reconociera Malagón Fuertes<sup>844</sup>, la regularización que se llevara a efecto *“no eximía a los propietarios afectados ni de su obligación de hacer frente a las*

---

<sup>841</sup> Artículo 66.2.a).

<sup>842</sup> Véase Disposición Transitoria Primera de esta Ley sobre regularización de actuaciones urbanizadoras.

<sup>843</sup> La evolución del Derecho urbanístico en Castilla-La Mancha. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 222. Año 2005. Página 124.

<sup>844</sup> El régimen jurídico del suelo rústico en Castilla-La Mancha. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 207. Año 2004. Página 124.

*cargas legales y asumir los gastos de urbanización, ni la de obtener la preceptiva licencia para la legalización de las edificaciones”.*

### **3.3.8. Castilla y León.**

La Exposición de Motivos de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León advierte de la intervención de la norma en esta materia estableciendo “especiales cautelas para las parcelaciones, dado que su trascendencia como inicio del proceso urbanístico suele quedar enmascarada por su poco aparente materialización en obras concretas”. Así, tras una expresa prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, entendidas no sólo como división simultánea o sucesiva sino ampliada a cuotas indivisas que implique utilización exclusiva añade *“A tal efecto, en los supuestos en los que la legislación agraria u otras normas sectoriales permitan divisiones o segregaciones sin respetar la unidad mínima de cultivo, con finalidad constructiva, ésta quedará subordinada al régimen establecido en esta Ley para mantener la naturaleza rústica de los terrenos, y no podrá dar lugar a la implantación de servicios urbanos o a la formación de nuevos núcleos de población”<sup>845</sup>.*

Se añade en consecuencia satisfactoriamente un control previo, mediante la preceptiva licencia urbanística<sup>846</sup>, que se exige incluso cuando la norma sectorial de aplicación permita divisiones inferiores además de hacer expresa referencia a la imposibilidad de otorgamiento de cuotas en proindiviso. Para Caro-Patón Carmona y Marinero Peral<sup>847</sup>, esta redacción *“es confusa, pues trata de salir al paso de las parcelaciones que se generan aplicando la normativa agraria, pero sin derogarla claramente”.*

En orden a la protección de la legalidad urbanística, las competencias de la Comunidad Autónoma se extienden a las infracciones, calificadas como graves<sup>848</sup>,

---

<sup>845</sup> Artículo 24.

-Véase artículo 53 Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

<sup>846</sup> Artículo 97. Véanse artículo 309 y ss del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

<sup>847</sup> Derecho Urbanístico de Castilla Y León. Iustel. Madrid, 2007. Página 90.

<sup>848</sup> Artículo 115.

relativas a parcelaciones urbanísticas<sup>849</sup>, haciéndose de nuevo responsables a los propietarios iniciales y a los intermediarios<sup>850</sup>. La sanción oscila de 10.001 a 300.000 €.

Como particularidad, el artículo 111 dispone la posibilidad de participación de las Diputaciones Provinciales cuando el Ayuntamiento no ejercite sus competencias en orden a la protección de la legalidad urbanística.

El artículo 351 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León<sup>851</sup> prescribe que las construcciones mediante actos calificados como muy graves pero prescritos, se someterán al régimen de usos del suelo declarados fuera de ordenación.

Por último, respecto al régimen de parcelaciones cabe concluir con González-Varas Ibañez<sup>852</sup>, en relación al análisis del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León que, *“La protección del suelo contra parcelaciones es un criterio angular del Derecho Urbanístico que se plasma en numerosos preceptos de distintos puntos de vista [...] La finalidad que se persigue, directamente relacionable con el medio ambiente, es la de mantener la vinculación del suelo rústico a la función que tiene asignada, que no es otra que la explotación y conservación natural de sus recursos y la preservación de su desarrollo urbano formándose un núcleo de población”*.

Ya se ha comentado que el artículo 23 posibilita el uso residencial sólo con carácter vinculado, tras la modificación operada en esta Ley en el año 2014<sup>853</sup>, haciendo desaparecer cualquier referencia al concepto de núcleo de población que se mantiene a través de la exigencia de carácter aislado para los usos excepcionales<sup>854</sup>. Asimismo, mantiene las construcciones y edificaciones vinculadas a los asentamientos tradicionales. El suelo rústico de asentamiento tradicional<sup>855</sup> es definido como aquél *“constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger para*

---

<sup>849</sup> Artículo 111.

<sup>850</sup> Artículo 116.

<sup>851</sup> Véase Fernández de Gatta Sánchez, Dionisio. El régimen del suelo en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Revista de Urbanismo y Edificación nº 11. Año 2005. Páginas 68 y ss.

<sup>852</sup> Retos del nuevo Reglamento de Urbanismo de Castilla Y León (y de la legislación urbanística autonómica en general). Revista de Urbanismo y Edificación. Nº 9. 2004. Página 67.

<sup>853</sup> Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y Sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en materia de Urbanismo

<sup>854</sup> Artículo 25.

<sup>855</sup> Véase artículos 33 y 61 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

*preservar formas tradicionales de ocupación humana del territorio*<sup>856</sup>, aquellos en definitiva que, en palabras de la Exposición de Motivos, *“existe una relación singular entre el hombre y la tierra”*. Este tipo de suelo se distingue del suelo rústico de asentamiento irregular<sup>857</sup>, caracterizado por estar constituido por *“Terrenos parcelados u ocupados por edificaciones mediante procesos ajenos al marco normativo vigente en su momento”*.

La Disposición Adicional Décima, añadida también por la reforma operada en 2014, se ocupa del régimen de los asentamientos irregulares que deberán ser objeto de regularización *“a fin de corregir los efectos negativos de la ocupación, proteger el medio ambiente y prevenir riesgos en materia de salubridad, tráfico, incendio e inundación, así como mejorar la calidad de vida de sus habitantes, en especial en lo relativo a la dotación de servicios y accesos”*. Las áreas de ordenación se regularán mediante un Plan Especial de regularización. Reglamentariamente se establecerán las especialidades de las áreas de regularización y los Planes Especiales de Regularización en cuanto al régimen de usos, documentación exigible, procedimiento de aprobación y efectos de la misma.

### **3.3.9. Cataluña.**

El Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, modificado por Ley 3/2012, de 22 de febrero, contempla expresamente también la prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable<sup>858</sup>, supuesto que legitima la expropiación por razones urbanísticas<sup>859</sup>, todo ello en orden a que *“las actuaciones permitidas en suelo no urbanizable lo son con un criterio excluyente y cerrado, con interpretación totalmente restrictiva y acreditando siempre su compatibilidad con el entorno, por razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científico ambientales o culturales y con las respectivas prevenciones de riesgos”*<sup>860</sup>. En esta misma lógica Pemán Gavín<sup>861</sup> para quien *“La*

---

<sup>856</sup> Artículo 16.1c)

<sup>857</sup> Véase artículos 33 bis y 61 bis del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

<sup>858</sup> Artículo 47 del Texto Refundido y 23 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Cataluña.

<sup>859</sup> Artículo 110.1.e).

<sup>860</sup> Font Monclús, Joan Anton. Derecho Urbanístico de Cataluña. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. El Consultor, 2009. Páginas 171.

<sup>861</sup> El Nuevo Derecho Urbanístico. Estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña. Cedecs

*regulación del suelo no urbanizable aparece impregnada de una visión negativa del mismo –patente por lo demás en su propia denominación-: preocupa sobre todo lo que no se puede hacer en esta clase de suelo, y mucho menos la función social positiva que está llamado a cumplir (lo que se puede –y en algunos casos se debe hacer en suelo no urbanizable)“.*

En el seno del Capítulo relativo al sistema de actuación urbanística por reparcelación se incluye en la modalidad de compensación básica como liberación de obligaciones una disposición innovadora respecto al resto de regímenes jurídicos analizados, que prevé en el caso de incumplimiento de la parte promotora o los propietarios o propietarias iniciales de los terrenos de cesiones obligatorias definidas por los instrumentos de planeamiento y delimitadas para regularizar o legalizar parcelaciones ya existentes que “las cesiones se pueden inscribir en el Registro de la Propiedad a favor de la administración competente sin consentimiento de la persona que sea titular registral, mediante la documentación determinada por la legislación hipotecaria”<sup>862</sup>.

El Texto Refundido produce una ampliación del concepto de parcelación urbanística<sup>863</sup>, avanzando en el control preventivo de éstas en el suelo no urbanizable pues más allá de considerar determinadas actuaciones como “actos reveladores” las inserta directamente en el concepto de parcelación urbanística y en este sentido lo son además de la división simultánea o segregación sucesiva, aquellos supuestos en los que no existiendo división o segregación de fincas, se enajenen o se arrienden partes indivisibles de una finca determinada, con la incorporación del derecho de utilización exclusiva de partes concretas de terrenos o la constitución de asociaciones o sociedades en las cuales la calidad de ser miembro o de tener participaciones o acciones incorpore el derecho de utilización exclusiva, siempre que concurren “*las condiciones de tamaño y*

---

Editorial. Barcelona, 1999. Página 265.

-Véase también García Rubio, Fernando. Régimen del suelo no urbanizable en la Ley Cataluñesa de Urbanismo. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 37, Nº 205, 2003, págs. 103-135

<sup>862</sup> Artículo 131.

<sup>863</sup> Artículo 191 del Texto Refundido y 22 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Cataluña.

*descripción que exijan racionalmente la modificación del uso rústico de la matriz de donde procedan”.*

Este artículo recoge asimismo muchos de los criterios jurisprudenciales que hacían presumir la existencia de una parcelación, a saber: *“Las características físicas de los terrenos, de la delimitación de éstos por viales existentes o de nueva creación, de la implantación de servicios o de la edificabilidad descrita por la operación de división, facilite o tenga por finalidad facilitar la construcción de edificaciones o de instalaciones para destinarlas a usos urbanos”.*

Sin embargo, no se entiende que después de haber incorporado estas presunciones a la definición de parcelación, se inserte un artículo específico “presunción de parcelación urbanística” en la que las mismas operaciones incluidas en la definición de parcelación sean ahora consideradas presuntivas de parcelación.

A diferencia de la legislación catalana<sup>864</sup> en su redacción originaria, no se hace ninguna referencia al concepto de núcleo de población, cuestión que como ya se ha analizado, resulta perfectamente viable, además de acertada.

Se exige para el otorgamiento de escrituras públicas o su inscripción, en el mismo sentido que la legislación estatal, licencia de parcelación o bien *“declaración de que ésta no es necesaria”*<sup>865</sup>. Además el artículo 35 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Cataluña, regula en el seno de la subsección tercera, relativa a “Fiscalización previa de la división y segregación de terrenos” determinadas actuaciones que, sin división o segregación supongan: alineación o arrendamiento de participaciones indivisas con derecho de utilización exclusiva, constitución de sociedades en el mismo sentido o constitución o modificación de régimen de propiedad horizontal por parcelas. La fiscalización de estas actividades cuando supongan parcelación urbanísticas está sujeta a licencia<sup>866</sup>. Sin embargo, si no constituyen parcelación urbanística, estará sujeta a su

---

<sup>864</sup> Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s’aprova la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística. Artículo 139. *“Es considerarà parcel·lació urbanística la divisió simultània o successiva de terrenys en dos o més lots quan pugui donar lloc a la constitució d’un nucli de població”.*

<sup>865</sup> Artículo 192.

<sup>866</sup> Artículo 26 Reglamento de Disciplina Urbanística de Cataluña.



declaración como innecesaria siempre que la superficie sea igual o superior a la unidad mínima de cultivo<sup>867</sup>.

En este sentido, a pesar de los avances de los que hablábamos en materia de definición de conceptos y de integración de los actos reveladores en el mismo, el régimen jurídico acaba decantando la posibilidad de utilización exclusiva con régimen interpuesto siempre que se cumplan las unidades mínimas de cultivo, de manera similar al caso andaluz.

Las parcelaciones en suelo no urbanizable se sancionan expresamente con la nulidad<sup>868</sup>, considerándose muy graves en el caso de que se efectúen en suelos protegidos<sup>869</sup>, con sanción de 30.000 a 1.500.000 € o graves en caso contrario<sup>870</sup>, sancionables desde 3.001 a 30.000 €<sup>871</sup>. El Reglamento de Disciplina Urbanística de Cataluña introduce supuestos específicos en relación con los actos de parcelación, división o segregación de suelo, la sanción será el resultado de multiplicar el número de lotes resultantes por 150, si los actos mencionados son legalizables, o por 2.000, si no lo son y en relación con los actos de propaganda de urbanizaciones, el 5% de la superficie de los terrenos comprendidos en la urbanización, en metros cuadrados.

De otro lado, hay que mencionar los cambios en materia de competencias de protección de legalidad urbanística, tras la reforma operada por la Ley 3/2012, de 22 de abril así, se advierte expresamente que “el municipio ejerce la potestad de protección de legalidad urbanística respecto a las vulneraciones cometidas en su territorio” y el departamento competente en materia de urbanismo sólo intervendrá respecto de infracciones graves o muy graves. Antes de la reforma, el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas ejercía la potestad de protección de la legalidad urbanística *“con respecto a presuntas infracciones graves y muy graves, sólo en el supuesto de que*

---

<sup>867</sup> Artículo 27 Reglamento de Disciplina Urbanística de Cataluña.

<sup>868</sup> Artículo 210, tras la nueva redacción operada por Ley 3/2012, de 22 de febrero, según el cual *“Las licencias, las órdenes de ejecución y demás actos administrativos de naturaleza urbanística que se adopten con relación a los terrenos que el planeamiento urbanístico destina al sistema urbanístico de espacios libres públicos o al sistema viario, o clasifica o tiene que clasificar **como suelo no urbanizable** en virtud de lo dispuesto por el artículo 32.a, que infringen las determinaciones de esta ley, de los planes urbanísticos o de las ordenanzas urbanísticas municipales son nulos de pleno derecho”*.

<sup>869</sup> Artículo 213.

<sup>870</sup> Artículo 214.

<sup>871</sup> Artículo 219.

*el órgano municipal competente no incoara el expediente correspondiente dentro de los diez días siguientes a la comunicación previa, o bien, en supuestos de urgencia constatada expresamente en la notificación, dentro de los tres días siguientes. En estos supuestos, la adopción de medidas provisionales corresponde al director o directora general de Urbanismo<sup>872</sup>”.*

El régimen jurídico de las parcelaciones urbanísticas contenidas en el Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo, ha sido íntegramente derogado por el Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística con la voluntad expresa, según la Exposición de Motivos de *“Con relación a la fiscalización previa que la administración municipal competente debe llevar a cabo de todo acto de división de terrenos, se clarifican las diversas situaciones. Si la división de que se trate es constitutiva de una parcelación urbanística, se sujeta al régimen de otorgamiento de las licencias urbanísticas. Cuando la división no lo sea, la administración municipal fiscalizadora debe declarar innecesaria la licencia urbanística de parcelación, a menos que vulnere el régimen de división de terrenos, supuesto en el cual debe manifestar su disconformidad”*.

Regula así pormenorizadamente el Decreto la documentación necesaria para la licencia de parcelación o declaración de innecesiedad, de la que se valora positivamente la exigencia de la misma en ambos supuestos y negativamente que no se exija proyecto técnico<sup>873</sup>.

El plazo de resolución<sup>874</sup> se reduce a un mes, el plazo más corto de los analizados hasta ahora en el seno de los regímenes jurídicos autonómicos.

Las edificaciones construidas ilegalmente en suelo no urbanizable quedan en situación de fuera de ordenación<sup>875</sup>.

De manera singular se prevé también la posibilidad de legalización de aquellas segregaciones posibles en las que no se haya aportado la declaración previa de que la

---

<sup>872</sup> Artículo 200.

<sup>873</sup> Artículo 28 Reglamento de Disciplina Urbanística.

<sup>874</sup> Artículo 29 Reglamento de Disciplina Urbanística.

<sup>875</sup> Artículo 108.7.

parcelación es innecesaria, considerándose “infracción urbanística leve por legalización efectiva”<sup>876</sup>.

El uso residencial no está permitido más allá de la rehabilitación y reconstrucción de masías o casas rurales que resulte necesario preservar o recuperar, y que deben previamente haber sido incorporadas al planeamiento mediante catálogo así como los alojamientos de temporeros. La reforma operada por Ley 3/2012, de 22 de abril introduce novedades en esta materia, dirigidas de conformidad con su Exposición de Motivos a *“favorecer la conservación y la recuperación del patrimonio rural, de incentivar la reactivación económica y el desarrollo del mundo rural”*, para ello amplía los usos admisibles en las masías y casas rurales susceptibles de reconstrucción y rehabilitación, permitiendo *“la catalogación, por razones arquitectónicas o históricas, de otras edificaciones existentes en suelo no urbanizable, anteriores a la entrada en vigor del primer instrumento de planeamiento urbanístico general en cada municipio, susceptibles de rehabilitación o reconstrucción de cara a ser destinadas a los mismos usos permitidos en el caso de las masías y las casas rurales, exceptuando la vivienda”*. Asimismo, *“se simplifica el procedimiento para la autorización de obras en las masías y otras edificaciones rurales catalogadas y de las nuevas construcciones ligadas a actividades rústicas”*.

Una legislación específica se ocupa de la regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos: Ley 3/2009, del 10 de marzo. Es ésta una ley realista que parte en su Exposición de Motivos de un análisis de la situación que difiere de la recogida en el Decreto 2/2012 de regularización de asentamientos andaluz, en el que se habla de los distintos tipos de situaciones como si hubieran sobrevenido normalmente, sin hacer una mera mención a la raíz del problema, que parece esencial para que pueda atajarse definitivamente. En el caso de la legislación sobre la materia catalana se realiza una perfecta ubicación del problema: *“En los años sesenta y setenta del siglo pasado se promovió en Cataluña un gran número de urbanizaciones en suelo rústico destinadas, inicialmente, a segunda residencia. Estas iniciativas respondían a la mayor capacidad adquisitiva de buena parte de la población, que le permitía el acceso a una segunda vivienda, aunque en numerosas ocasiones de características modestas, y que era posible*

---

<sup>876</sup> Artículo 216.3.

*gracias a las crecientes tasas de motorización en los desplazamientos familiares [...]. En los últimos años, las carencias de muchas de estas implantaciones territoriales se han hecho más evidentes por la coyuntura del mercado inmobiliario, que ha incrementado la tendencia a convertir las urbanizaciones de segunda en primera residencia. En este sentido, las carencias en los servicios que las han caracterizado se han hecho más evidentes y han afectado de un modo más directo y continuado a un número más elevado de ciudadanos [...]. El objeto de la presente ley, en el marco de la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de urbanismo que le confiere el artículo 149.5 del Estatuto de autonomía de Cataluña, es hacer frente a esta problemática y facilitar los procesos de regularización definitiva de las urbanizaciones, entendida, según el caso, en términos de consolidación o de reducción parcial o total de la urbanización”<sup>877</sup>. Sin embargo, para Trayter<sup>878</sup>, “aunque no lo diga la Ley”, estas urbanizaciones han sido “ampliadas, consolidadas y reproducidas en fechas recientes”.*

La base de esta regularización se llevará siempre a efecto mediante una modificación de la clasificación del suelo en el correspondiente Plan General<sup>879</sup>. Para facilitar la gestión de estas unidades de actuación se prevé expresamente la dispensa de reserva de viviendas de protección oficial, que sólo será necesaria si se produce un aumento de “techo o densidad residencial”<sup>880</sup>. Asimismo, con la misma lógica, las cantidades resultantes de las cesiones de aprovechamiento a la Administración, pueden “destinarse, total o parcialmente, a sufragar el coste de la implantación de las infraestructuras, los servicios y los equipamientos dentro del ámbito de actuación o el coste de la ampliación o el refuerzo de las infraestructuras, los servicios y los equipamientos externos que tienen que dar servicio a dicho ámbito”<sup>881</sup>. Esta previsión pudiera afectar a las condiciones básicas de igualdad, no sólo de otros regímenes jurídicos autonómicos sino incluso respecto de propietarios de otras clases de suelo. Asimismo, resulta discutible otra de las previsiones contempladas, en este caso, la

---

<sup>877</sup> Véase Blanco Esteve, Avelino. El suelo urbano, los asentamientos en el medio rural y la regularización de urbanizaciones en la ley balear 7/2012. Revista de Urbanismo y edificación. Nº 27. 2013. Página 48.

<sup>877</sup> Artículo 13.

<sup>878</sup> Derecho Urbanístico. Derecho Urbanístico de Cataluña. Atelier libros jurídicos. Barcelona, 2012. Página 185.

<sup>879</sup> Artículo 3.2.

<sup>880</sup> Artículo 6.

<sup>881</sup> Artículo 7.6.

creación de un Fondo para la regularización de urbanizaciones, con una dotación económica que se establecerá en el presupuesto de la Generalidad y cuyo destino es *“fomentar la formulación y ejecución de programas de adecuación de urbanizaciones”*<sup>882</sup>. Se advierte sólo del carácter discutible en este caso porque cierto es que estos programas de adecuación, que contienen toda la documentación necesaria para la redacción del correspondiente instrumento de planeamiento servirán para agilizar su tramitación y gestión, caso contrario, las urbanizaciones ilegales suelen empantanarse envueltas en problemas técnico-jurídicos que requieren de participación de profesionales a los que hay que abonar sus servicios sin que la mayor parte de los propietarios considere fundamental estos costes. Esta previsión, aunque ciertamente desafortunada en orden a garantizar el principio de igualdad entre los distintos propietarios de suelo, puede resultar sin embargo un mal necesario en orden a la consecución de los objetivos propuestos, tras la experiencia dilatada en este tipo de actuaciones urbanizadoras.

Otra previsión también discutible es la línea de ayudas prevista en el artículo 22 en orden a facilitar a los propietarios que presenten determinadas dificultades, el pago de sus cuotas de urbanización.

Por último, también como novedad, se crea un órgano, la Junta Evaluadora de Obras de Urbanización<sup>883</sup>, con el fin de facilitar la resolución de las discrepancias que puedan surgir, en la aplicación de la presente ley, sobre la corrección y la compleción de las obras de urbanización ejecutadas y sobre la procedencia de la recepción de dichas obras por los ayuntamientos. La Junta Evaluadora está integrada por representantes del departamento competente en materia de urbanismo, de las entidades representativas de los municipios y de las entidades representativas de los parcelistas, de conformidad con lo que se determine por reglamento.

### **3.3.10. Extremadura.**

La prohibición de parcelaciones urbanísticas<sup>884</sup> en suelo no urbanizable y la expresa sanción de nulidad<sup>885</sup> en caso de contravención se contiene expresamente en la Ley

---

<sup>882</sup> Artículo 16.

<sup>883</sup> Artículo 11.

<sup>884</sup> Artículo 41.2

15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura<sup>886</sup>, recientemente modificada por Ley 10/2015, de 8 de abril. *“A la otra prohibición, la de respetar la unidad mínima de cultivo “se refiere de forma indirecta e implícita, cuando, al establecer, en su artículo 26.1.1.a) párrafo segundo, los requisitos que ha de reunir una finca para autorizar en ella construcciones e instalaciones vinculadas a explotaciones agrarias, ganaderas, forestales, cinegéticas o análogas, remite a la superficie que en la legislación agraria se establece para la unidad mínima de cultivo”*<sup>887</sup>.

Al igual que la normativa andaluza se contempla también la expresa presentación del documento público en el plazo de tres meses desde el otorgamiento de la licencia o de la declaración de su innecesariedad, transcurridos los cuales se producirá la caducidad<sup>888</sup>. Esta previsión, como bien planteara Fuentes Martín<sup>889</sup>, puede suponer que *“Al transcurso de dicho plazo podemos encontrarnos con actos formalizados en documento público, seguramente inscritos en el Registro de la Propiedad, objeto de una o más transmisiones. ¿Qué efectos tendrá la caducidad de la licencia o de la declaración de innecesariedad sobre aquellos actos? ¿Mediante qué fórmula accede al Registro de la Propiedad la condición impuesta en el artículo que tratamos? Por otra parte, no podemos tampoco olvidar que las fincas, o una de ellas, resultantes de la parcelación pueden haber sido objeto de constitución de hipoteca o embargo acordado en proceso judicial, ¿en qué medida o con qué alcance afecta a estos la caducidad que expresa el artículo 39.3?”*.

Al respecto Soriano García<sup>890</sup> incide en que *“Sólo mediante causa justificada, que tendrá que ver exactamente con las dificultades para haber realizado tal negocio jurídico en sus aspectos materiales, podría solicitarse prórroga, cuyo límite a espera de concreción reglamentaria, será el que oportunamente se conceda por el Municipio, si*

---

<sup>885</sup> Artículo 39.2.

<sup>886</sup> Sobre esta Ley véase STC 148/12, de 5 de julio (RTC 2012\148) que analiza las competencias en materia de condiciones básicas de igualdad, urbanismo y expropiación forzosa así como el principio de legalidad sancionadora.

<sup>887</sup> Fernández Ferreras, Carlos. Derecho Urbanístico de Extremadura. Dirección Enrique Sánchez Goyanes. Editorial El Consultor de los Juzgados y los Ayuntamientos. Madrid, 2004. Página 132.

<sup>888</sup> Artículo 39.3.

<sup>889</sup> El suelo no urbanizable en la Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de la CCAA de Extremadura. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente Año 37. Nº 198. Año 2002. Página 61.

<sup>890</sup> Introducción general, la Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura apuntes de derecho comparado. Idea general de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo. Revista de urbanismo y edificación. Nº 9. Año 2004. Página 108.

*bien una primera regla de coherencia debería establecer como máximo el plazo de tres meses también”.*

Se contienen igualmente específicas sanciones en materia de infracciones derivadas de parcelación urbanística en suelo no urbanizable en distintos grados.

Recuerda Olea Godoy<sup>891</sup> que *“En realidad el Legislador solo tipifica las infracciones graves, quedando delimitadas las muy graves en función de la naturaleza del suelo en que se ejecuta la conducta ilícita y las leves con carácter residual o por la existencia o adecuación de la actividad ilícita a los instrumentos legitimadores”.*

Genéricamente se sanciona con multa del veinte al veinticinco por ciento del valor de los terrenos afectados. Ahora bien, si la división se realiza por debajo de la superficie mínima de cultivo la sanción se eleva del diez al quince por ciento del valor de los terrenos afectados en las operaciones de parcelación o división. Por último, la clandestina será sancionada con multa del cinco por ciento del valor de los terrenos, prescribiendo las infracciones y sanciones en un plazo de 5 años<sup>892</sup>.

El artículo 23, también afectado por la modificación de 2015 permite expresamente el uso residencial aislado no vinculado, previa calificación urbanística, siempre que *“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”.* En consecuencia, en esta legislación vuelve a darse protagonismo al concepto jurídico indeterminado núcleo de población y a su interpretación como premisa para el otorgamiento de la preceptiva calificación urbanística.

Las determinaciones de ordenación directa<sup>893</sup> contemplan especiales cautelas en orden a la construcción en suelo no urbanizable concretando la definición de núcleo de población como ya se expuso, y en este sentido, por lo que a los usos residenciales se refiere, señala *“No dar lugar a la formación de núcleo de población, por lo que la realización de actos de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o*

---

<sup>891</sup> Infracciones y sanciones: Legalización y sanción. Infracciones y sanciones urbanísticas en la Ley del Suelo de Extremadura. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 37. Nº 203. Página 156

<sup>892</sup> Artículo 208.

<sup>893</sup> Artículo 17.

*instalaciones no podrán conllevar la demanda potencial de los servicios o infraestructuras colectivas innecesarias para la actividad de explotación rústica o de carácter específicamente urbano, [...]. Tampoco podrán existir más de tres edificaciones con destino residencial en unidades rústicas aptas para la edificación colindantes, cuya densidad supere la de una vivienda por cada dos hectáreas”.*

Las viviendas deberán tener las viviendas deberán disponer de depuradoras o, en todo caso, fosas sépticas individuales<sup>894</sup> y entre los requisitos sustantivos se establece que *“que en ningún caso la unidad vinculada a esta pueda ser inferior a hectárea y media, ni la vivienda podrá ocupar una superficie superior al 2 % de aquella, el resto de la cual deberá mantenerse en explotación agraria efectiva o con plantación de arbolado”.*

El artículo 27.2 contempla específicamente un canon por el aprovechamiento excepcional del suelo no urbanizable que es superior para el uso residencial no vinculado que para el resto de usos y que se eleva razonablemente al 5%.

La redacción introducida en la Disposición Adicional 5ª de la Ley en la modificación de 2015, posibilita la regularización de los asentamientos mediante el Planeamiento General Municipal, previa declaración de viabilidad por la Consejería competente. Expresamente se prevé en buena lógica, a diferencia de la legislación catalana, que no existan exenciones ni totales ni parciales en las cargas que legalmente correspondan a los propietarios de suelo, ni siquiera del deber de obtener licencia de las viviendas ya existentes al tiempo de la regularización. Cuestión ésta última legalmente discutible si consideramos la intervención de la prescripción.

### **3.3.11. Galicia.**

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia establece un pormenorizado catálogo de los distintos ámbitos de competencia urbanística, distinguiendo las que afectan al planeamiento, a su ejecución, a la intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y a la disciplina urbanística, e incorporando las parcelaciones dentro de aquellas

---

<sup>894</sup> Artículo 19.



competencias que afectan al ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso de suelo<sup>895</sup>.

La intervención en el uso de suelo y la disciplina urbanística enmarca como título la sección destinada a Parcelaciones Urbanísticas que tras su genérica definición como división, ya sea simultánea o sucesiva con finalidad urbanística, destina un artículo propio a la división y segregación de fincas en suelo rústico. En suelo rústico no pueden realizarse parcelaciones, divisiones o segregaciones *“excepto aquéllas que se deriven de la ejecución, conservación o servicio de infraestructuras públicas, de la realización de actividades extractivas o energéticas, de la ejecución del planeamiento urbanístico o tengan por objeto una racionalización de la explotación agropecuaria o forestal”*<sup>896</sup>, debiendo respetarse en todo momento la superficie mínima e indivisible que determine la legislación agraria. En los casos específicos en los que se permite la parcelación urbanística se someterán a licencia urbanística que deberá solicitarse *“junto con la documentación escrita y gráfica necesaria para la identificación precisa del acto instado”*. No existe en consecuencia en el régimen gallego mención específica a la declaración de innecesariedad de lo que debe deducirse que todas las parcelaciones permitidas están sujetas a licencia.

El artículo 207 prohíbe expresamente las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico considerándose infracción urbanística muy grave<sup>897</sup>, con una prescripción que se eleva hasta los 15 años y una sanción que puede ascender desde 100.001 a 1500000 €.

Ya se ha referido como la relevancia del régimen jurídico del suelo rústico se aprecia en esta ley desde su propia Exposición de Motivos que avanza que *“va mucho más allá al determinar con absoluta minuciosidad el régimen del suelo de núcleo rural y el del suelo rústico. Es obvio que esto no se produce por casualidad, sino que es una de las causas principales que legitiman esta reforma legal, al pretender que el planificador tenga previamente acotado tanto el régimen del suelo rústico y de núcleo rural como las condiciones de uso de este recurso natural, homogeneizando y recuperando las formas*

---

<sup>895</sup> Artículo 3.

<sup>896</sup> Artículo 206.

<sup>897</sup> Artículo 217.

*tradicionales de utilización del suelo con parámetros estéticos vinculados a los modos de construcción y ocupación del suelo”.*

Para facilitar la gestión de estos núcleos rurales, la Exposición de Motivos de la Ley ya adelanta que *“Para la ejecución del planeamiento en suelo de núcleo rural, se prevé el sistema de cesión de viales, que no tiene carácter de ejecución integral, y en donde a los propietarios se les exige el cumplimiento de cesión de los terrenos destinados a viales y coincidiendo con la obtención de la licencia”.* No obstante, los propietarios de suelo rústico tienen como deber añadido la obligación de *“realizar las obras necesarias para la protección del medio rural y ambiental”.*

El núcleo rural no se conceptúa como una categoría dentro del suelo rústico, sino que se eleva a la categoría de clase de suelo, de tal forma que el planeamiento debe clasificar el territorio en urbano, de núcleo rural, urbanizable o rústico.

Esta clasificación es perfectamente compatible con la legislación estatal de suelo, de conformidad con lo dispuesto en la STC 164/2001, 11 de julio (FJ 14)<sup>898</sup>, según la cual, en relación a la legislación estatal entonces vigente, Ley 6/1998, de 13 de abril, ésta sólo establece *“criterios mínimos de igualdad de todos los propietarios de suelo [...]”,* permitiendo *“un amplio margen de regulación para cada Comunidad Autónoma, y de ahí la conformidad constitucional del artículo 9”.*

Pérez Novo considera que el régimen de esta clase de suelo es *“perfectamente compatible con el régimen básico establecido en la legislación estatal para los propietarios de suelo urbano<sup>899</sup> [...]”.* En el mismo sentido Rodríguez-Campos González<sup>900</sup> para quien la Ley 8/2007 abandona la clasificación tripartita de suelo y el suelo urbanizado es el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población: *“Esta afirmación no puede ser más esclarecedora a los efectos que aquí interesan, pues hace innecesaria la búsqueda de más argumentos que legitimen la inclusión de una categoría de suelo específica que refleje la realidad de los núcleos rurales gallegos. El legislador, consciente de que el*

---

<sup>898</sup> RTC 2001\164

<sup>899</sup> Derecho Urbanístico de Galicia. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. El consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Página 201.

<sup>900</sup> La ordenación y protección del medio rural en el Derecho urbanístico de Galicia. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 42. Nº 243. 2008. Páginas 58- 59.

*asentamiento de población del medio rural dista de ser un fenómeno aislado, admite por primera vez de forma expresa, esto es lo importante, la posibilidad de que las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas regulen las formas típicas de ocupación de su territorio”.*

Define el artículo 13 de la Ley el concepto de “núcleo rural”<sup>901</sup> como *“terrenos que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o de circunstancias de otra índole que manifiesten la imbricación racional del núcleo con el medio físico donde se sitúa y que figuren diferenciados administrativamente en los censos y padrones oficiales, así como las áreas de expansión o crecimiento de estos asentamientos”.*

En estos núcleos rurales el uso característico de las edificaciones será el residencial. *“Asimismo, se podrán permitir usos comerciales, productivos, turísticos y tradicionales ligados a la vida rural, así como pequeños talleres, siempre que no se altere la estructura morfológica del asentamiento y el nuevo uso contribuya a revitalizar la vida rural y mejorar el nivel de vida de sus moradores y que, en todo caso, resulten compatibles con el uso residencial”*<sup>902</sup>.

Pérez Novo<sup>903</sup> justifica esta regulación de los núcleos rurales *“por ser la forma tradicional por excelencia de la población gallega, mostrando para ello los datos del censo de entidades que ponen de manifiesto que más del 50% de todos los núcleos de población existentes en España se situaban en Galicia”.*

Y esta justificación histórica tiene sin duda un valor añadido pero se ve contrarrestada como señala el propio autor considerando que *“en cambio, a diferencia de las anteriores leyes autonómicas de 1985 y de 1997, ya no se exige como requisito*

---

<sup>901</sup> *Constituyen el núcleo rural los terrenos que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o de circunstancias de otra índole que manifiesten la imbricación racional del núcleo con el medio físico donde se sitúa y que figuren diferenciados administrativamente en los censos y padrones oficiales, así como las áreas de expansión o crecimiento de estos asentamientos*

<sup>902</sup> Artículo 27.

<sup>903</sup> Derecho Urbanístico de Galicia. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. El consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Páginas 187 y ss.

*ineludible la especial vinculación del núcleo con las actividades propias del sector primario de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas. Sin duda esta vinculación al sector productivo primario está en el origen de gran parte de los núcleos rurales, pero hoy esta vinculación es cada vez menor, cuando no ha desaparecido ya totalmente de un gran número de los núcleos rurales en los últimos años”.*

Se parte en consecuencia de una concepción distinta del régimen jurídico del suelo no urbanizable que permitirá en determinados ámbitos no sólo la consolidación de lo ya edificado sino incluso su crecimiento mediante nuevas construcciones. En este sentido continúa Pérez Novo *“La nueva ley no ha querido vincular el concepto de suelo de núcleo rural con las actividades propias del sector primario porque es consciente de que hoy una gran parte de los asentamientos rurales se están desvinculando o se han desvinculado ya totalmente de las actividades agrícolas y ganaderas como consecuencia de la evolución socioeconómica y de la disminución de la población activa dedicada a este tipo de actividades productivas. Por esta razón, aun cuando mantiene el uso residencial como característico del suelo de núcleo rural, posibilita al planeamiento la determinación de otros usos siempre que contribuyan a mejorar el nivel de vida de los habitantes y los valores propios del medio rural”.*

Será el planeamiento de nuevo el que deberá efectuar *“un análisis detallado de la formación y evolución de los asentamientos, de sus peculiaridades urbanísticas, morfológicas, de su grado de consolidación por la edificación y de sus expectativas de desarrollo, así como de las tipologías edificatorias, forma de los huecos y de las cubiertas, y características de los materiales, colores y formas constructivas empleadas en las edificaciones y construcciones tradicionales de cada asentamiento”*, estableciendo además una serie de actuaciones prohibidas<sup>904</sup> en estos núcleos rurales, con una parcela

---

<sup>904</sup> Artículo 28. Dentro del núcleo rural no se permitirán:

- a) Las edificaciones, ya sean de vivienda, auxiliares o de otro uso, cuya tipología no responda a las del asentamiento en el que se ubiquen.
- b) Viviendas adosadas, proyectadas en serie, de características similares y colocadas en continuidad en más de tres unidades.
- c) Naves industriales de cualquier tipo.
- d) Aquellos movimientos de tierras que supongan una agresión al medio natural o que varíen la morfología del paisaje del lugar.
- e) La apertura de pistas, calles o caminos que no estén contemplados en el planeamiento, así como la ampliación de los existentes y el derribo, de manera injustificada, de muros tradicionales de los rüeiros o corredoiras.

mínima de 300 m<sup>2</sup> y de 600 en las áreas de expansión<sup>905</sup>. Para Sánchez Goyanes<sup>906</sup>, *“El cariz proteccionista del medio rural se hace ostensible en la limitación al máximo de las posibilidades de sustitución de los elementos existentes, sobre todo cuando fueran soporte de algún valor. El régimen proteccionista se complementa con las previsiones del artículo 27 sobre los usos permitidos en los núcleos rurales, con las del artículo 28 sobre actuaciones prohibidas en los mismos y con las del artículo 29 relativo a un escrupuloso catálogo –más que reglamentario ordenancista- de condiciones de edificación”*.

Por último, la modificación introducida por Ley 15/2004, añade una Disposición Transitoria Decimotercera según la cual *“Los asentamientos surgidos al margen del planeamiento urbanístico antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2002, que no estén integrados en la malla urbana ni reúnan las características propias de un núcleo rural, se clasificarán como suelo urbanizable”* debiendo cumplir determinados requisitos. El propio Plan General determinará los indicadores que requieran la necesidad de un Plan Especial de protección, rehabilitación y mejora del medio rural para hacer frente a la complejidad urbanística sobrevenida<sup>907</sup>, reservándose además la Comunidad Autónoma derecho de tanteo y retracto en las enajenaciones que se efectúen en el seno del núcleo rural<sup>908</sup>.

El incumplimiento de las determinaciones establecidas para el suelo de núcleo rural está calificado como infracción grave<sup>909</sup>.

Fuera del uso residencial permitido en estos núcleos rurales, el uso residencial sólo lo está de tener carácter vinculado a la explotación agrícola o ganadera<sup>910</sup>, debiendo

---

f) Los nuevos tendidos aéreos de telefonía, electricidad y otros.

g) Las nuevas instalaciones destinadas a la producción agropecuaria que excedan del tipo tradicional y familiar determinado por la Consellería competente en materia de agricultura.

h) Aquellos usos que, ya sea por el tamaño de las construcciones, por la naturaleza de los procesos de producción, por las actividades a desarrollar o por otras condiciones, aun cumpliendo con los requisitos de la legislación medioambiental, no sean propios del asentamiento rural.

<sup>905</sup> Artículo 29. Condiciones de la edificación.

<sup>906</sup> La Ley 9/2002. de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (LOUGA), y las circulares informativas de 31 de julio de 2003. Revista de urbanismo y edificación. Nº8. Año 2003. Página 82.

<sup>907</sup> Artículo 56.

<sup>908</sup> Artículo 187.

<sup>909</sup> Artículo 217.3.

<sup>910</sup> Artículo 33.2.h)

garantizarse en estos casos el carácter aislado de las edificaciones<sup>911</sup>. No se menciona en consecuencia el concepto de núcleo de población pero como bien señala Fernández Ferreras<sup>912</sup>, *“dicho concepto en la definición que de la misma se lleva a cabo, cuando señala como destino de los lotes o porciones en que se ha dividido el terreno parcelado, su urbanización o edificación. Claro que ha de tenerse en cuenta que este concepto de núcleo de población ha estado asociado a la construcción de viviendas unifamiliares aisladas en suelo no urbanizable o suelo rústico y que la nueva ley gallega, no permite en el suelo rústico tales viviendas, sino que, como reconoce en su Exposición de Motivos, trata de concentrar estos usos residenciales en los suelos urbanos y en los “Núcleos rurales” tradicionales (que la Ley configura como una clase de suelo más) y únicamente permite como uso autorizable la construcción de viviendas vinculadas a explotaciones agrícolas o ganaderas en los suelos rústicos de protección agropecuaria”*.

### **3.3.12. La Rioja.**

Anuncia de partida la Exposición de Motivos de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, como novedad destacada respecto al régimen jurídico anterior<sup>913</sup>, la extensión de los derechos de tanteo y retracto *“a todos los municipios y no solamente a los de más de veinticinco mil habitantes, debido a los supuestos en que puede ejercerse, especialmente aquellos que pueden obedecer a finalidades torticeras como determinadas parcelaciones en suelo no urbanizable”*.

Asimismo, hay que destacar también la previsión de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad en el supuesto de parcelaciones ilegales, habiéndose de deducir del justiprecio el importe de la multa<sup>914</sup>.

Prohibición expresa de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable vinculada al concepto de núcleo de población que se defina en el correspondiente Plan General así como prohibición de segregación por debajo de las unidades mínimas de cultivo o en contra de lo dispuesto en la legislación sectorial<sup>915</sup>.

---

<sup>911</sup> Artículo 43.

<sup>912</sup> Derecho Urbanístico de Galicia. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. El Consultor. Madrid, 2004. Página 267.

<sup>913</sup> Ley 10/1998, de 2 de julio.

<sup>914</sup> Artículo 175.

<sup>915</sup> Artículo 49.

El Título VI relativo a la edificación y uso del suelo vuelve a insistir en el carácter ilegal de las parcelaciones en suelo no urbanizable<sup>916</sup>, definiéndola genéricamente, y un artículo específico<sup>917</sup>, destinado a “Parcelaciones ilegales” reitera que será ilegal la parcelación en contra de lo dispuesto en la ley y especialmente cuando pueda dar lugar a la formación de un núcleo de población, concepto que a continuación se define sin novedad como *“agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes”*. Infracción muy grave con sanción de 30.001 hasta 300.000 y prescripción a los cuatro años<sup>918</sup>.

El uso residencial no vinculado se encuentra expresamente permitido con carácter aislado para vivienda unifamiliar autónoma y siempre que no se trate de suelo no urbanizable especial.<sup>919</sup> Los requisitos para la construcción además de que no exista riesgo de formación de núcleo de población, 150 metros de distancia a cualquier otra edificación y parcela mínima de 5000 m<sup>2</sup> de regadío o 20000 m<sup>2</sup> de secano<sup>920</sup>. El procedimiento de autorización requiere intervención de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo<sup>921</sup>.

El Capítulo IV del Título VII relativo a Disciplina Urbanística, se ocupa específicamente de los Planes Especiales de regularización urbanística con el principal objeto de legalizar las ocupaciones de suelo desarrolladas al margen de la legalidad urbanística.

La iniciativa de este Plan requiere la solicitud de más del 50% de los propietarios afectados del suelo cuya regularización se pretende, con documentación acreditativa de la propiedad y memoria razonada de la viabilidad de la actuación<sup>922</sup>.

La declaración del área de regularización corresponde a la Comunidad Autónoma, Consejería competente en materia de urbanismo<sup>923</sup> y su efecto inmediato es la necesidad de redactar un Plan Especial así como proceder a la modificación del

---

<sup>916</sup> Artículo 208.2

<sup>917</sup> Artículo 219.

<sup>918</sup> Artículo 218, 219 y 221

<sup>919</sup> Artículo 51.2.e)

<sup>920</sup> Artículo 52

<sup>921</sup> Artículo 53.

<sup>922</sup> Artículo 231.

<sup>923</sup> Artículo 233.

planeamiento para que se contenga la posibilidad de regularización de un área irregularmente utilizada<sup>924</sup>.

La Disposición Adicional segunda añade que todas las normas relativas al suelo no urbanizable tienen el carácter de norma mínima.

### **3.3.13. Madrid.**

La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid<sup>925</sup>, define la parcelación con carácter general para distinguir a continuación la parcelación rústica y la urbanística. La parcelación con independencia de la finalidad, supone la modificación de forma, superficie o lindes de una o varias fincas<sup>926</sup>. Cualquier acto de parcelación requerirá licencia urbanística, en consecuencia, con independencia de su finalidad rústica o urbanística.

Tendrán la consideración de parcelación rústica los actos que se lleven a cabo en suelo no urbanizable de protección o suelo urbanizable no sectorizado sin Plan de Sectorización. En esta clase de suelo quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas<sup>927</sup>.

Quizá el aspecto más innovador de la legislación madrileña, que supone además un importante elemento de control que mereciera su consideración en el resto de las legislaciones autonómicas es la necesidad para el supuesto de parcelaciones rústica de *“informe previo y vinculante en caso de ser desfavorable, de la Consejería competente en materia de agricultura”*<sup>928</sup>.

Expresamente se reconoce la nulidad de las parcelaciones que incumplan lo dispuesto en la norma<sup>929</sup>, reconociéndose como supuesto expropiatorio los actos que constituyan infracciones en materia de parcelación<sup>930</sup>.

---

<sup>924</sup> Artículo 234.

<sup>925</sup> Modificada por Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid.

-Además hay que considerar la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.

<sup>926</sup> Artículo 143.1.

<sup>927</sup> Artículo 144.3.

<sup>928</sup> Artículo 144.4 y artículo 156.2ª d)

<sup>929</sup> Artículo 145.2.

<sup>930</sup> Artículo 138.1.c)1º.



La parcelación en suelo no urbanizable de protección es calificada como muy grave<sup>931</sup> con sanción de 60000 a 3000000 €, la sanción más alta de las hasta ahora consideradas. No obstante, un tipo específico regula la sanción para este tipo de infracciones, *“Serán sancionados con multa del 20 al 25 por 100 del valor de los terrenos afectados, calculado conforme a la legislación vigente en cada caso, quienes realicen parcelaciones sobre suelo no urbanizable de protección”*, sanción que podrá incrementarse hasta el 30% si se lesiona el valor específico protegido.

El importe de la multa podrá además ampliarse a una cantidad igual a todo el beneficio económico obtenido más los daños y perjuicios ocasionados, no pudiéndose ser nunca inferior la diferencia entre el valor inicial y el de venta de la parcela correspondiente<sup>932</sup>.

Además de la vivienda vinculada esta legislación permite un uso residencial no vinculado<sup>933</sup>, siendo necesario que *“se disponga aislada en el interior de la unidad, que por su localización no pueda presumirse finalidad urbanizadora por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico, y que la finca cuente, cualquiera que sea su naturaleza, con la superficie mínima que se establece en la legislación forestal y agraria para los terrenos considerados monte”*.

En cuanto a los asentamientos irregulares de la Comunidad de Madrid, quizá una de las primeras legislaciones que trataron esta materia fuera la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, especial para el Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales en la Comunidad de Madrid<sup>934</sup>. Sobre los objetivos de esta primera Ley quedaban claros ya en su Exposición de Motivos según la cual debía incorporarse un catálogo de urbanizaciones ilegales como ámbito de aplicación de la Ley<sup>935</sup>, habilitar medidas de disciplina urbanística de carácter especial para dicho ámbito, habilitar a la Administración comunitaria para permitir el establecimiento y la ordenación adecuada de los núcleos de población en suelo no urbanizable, incluyendo parcelaciones rústicas

---

<sup>931</sup> Artículo 204.2.c)

<sup>932</sup> Artículos 207 y 208.

<sup>933</sup> Artículo 26.1.d)

<sup>934</sup> En el mismo sentido Alonso Mas, M<sup>a</sup> José. El nuevo Derecho Urbanístico Valenciano dos estudios. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2006. Página 141.

<sup>935</sup> El Anexo incorpora más de 130 asentamientos irregulares.

no sujetas a la unidad mínima de cultivo, instalaciones agropecuarias y viviendas unifamiliares aun cuando técnicamente no resulten necesarias para las explotaciones agrarias, instrumentar el tratamiento de los núcleos de población a través de planes de ordenación de los mismos, con contenido y tramitación similares a los de los Planes Especiales, dotando a dichos Planes de Ordenación de efectos modificadorios sobre los planeamientos generales, autorizar la modificación el planeamiento general con la finalidad de incorporar como suelo urbano, urbanizable o no urbanizable, aquellas urbanizaciones ilegales susceptibles de inclusión en alguna de estas clases de suelo y establecer un plazo de vigencia de dos años para la Ley.

No obstante, como señala Alonso Mas<sup>936</sup>, los Planes de Ordenación de los núcleos de población en el medio rural sí tendrían vigencia indefinida, mientras no se modifique el planeamiento, de conformidad con la STSJ Madrid de 20 de marzo de 2003.

La ejecución de los Planes de Ordenación se llevará a cabo mediante cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la Ley.

#### **3.3.14. Murcia.**

La reciente Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, describe las parcelaciones con carácter general vinculando la división simultánea o sucesiva al concepto de “formación de núcleo urbano” y las sujeta en todo caso a licencia, salvo en los casos de expropiación forzosa o reparcelación<sup>937</sup>. Sin embargo, a continuación exige el otorgamiento de licencia o “declaración municipal de innecesariedad de la misma, de conformidad con la legislación estatal aplicable”.

Para López Pellicer y Pérez Alcaraz<sup>938</sup>, la exigencia de licencia urbanística *“no parece congruente ni con el objeto de la ley –la regulación a este respecto de la actividad urbanística (Artículo 1), ni con el único tipo de parcelaciones en suelo no urbanizable, las parcelaciones rústicas, que están sujetas a la legislación agraria. La experiencia nos dice que sujetar a licencia municipal este tipo de divisiones, segregaciones o fraccionamientos, puede dar lugar –y de hecho, ha dado lugar, a una cobertura jurídica con apariencia de legalidad generadora de subrepticias urbanizaciones ilegales en suelo*

---

<sup>936</sup> El nuevo Derecho Urbanístico Valenciano dos estudios. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2006. Página 142.

<sup>937</sup> Artículo 105.

<sup>938</sup> . Derecho urbanístico de la Región de Murcia. Editorial Diego Marín. Murcia, 2006. Página 75.

*no urbanizable, no pretendida pero favorecida con este tipo de licencias (¿urbanísticas? Indudablemente que no, entonces ¿Qué sentido tiene? La actuación de disciplina urbanística municipal preventiva ha de desenvolverse por otras vías”.*

En suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas<sup>939</sup>, debiendo respetarse la legislación sectorial y añadiendo singularmente que *“Tampoco se admitirán, por razones paisajísticas objeto de protección específica conforme a la legislación aplicable, parcelaciones rústicas que conlleven modificaciones sustanciales en la configuración del territorio o la apertura de nuevos viales de uso público no previstos en el planeamiento o por el organismo competente en razón de la materia”.*

Se positiva así la “apertura de nuevos viales” como mecanismo tradicionalmente fraudulento de generación de nuevas parcelaciones, que había sido ya recogido por la jurisprudencia.

En suelo urbanizable<sup>940</sup> con carácter general tampoco son posibles las parcelaciones hasta que no exista ordenación pormenorizada, pero *“se podrán segregar terrenos cuando, además de respetar las unidades mínimas de cultivo, las parcelas resultantes den frente a vías públicas preexistentes con un frente mínimo de 50 metros, prohibiéndose la apertura de nuevos caminos públicos; en todo caso sin perjuicio de lo establecido en la legislación agraria estatal para usos con fines agrícolas”.*

En cuanto a la disciplina urbanística, un concreto precepto<sup>941</sup> se ocupa de la restauración en las parcelaciones ilegales y que *“consistirán en la roturación de caminos, desmonte o destrucción de servicios, demolición de vallados y cualesquiera otras que resulten necesarias para el pleno restablecimiento de la realidad física alterada”.*

Además, también novedosamente se amplía el catálogo de personas responsables de la parcelación ilegal y se incluye<sup>942</sup> a *“el propietario de los terrenos, el adquirente de la parcela, los técnicos, asesores e intermediarios y cualquier otro profesional que hubiera intervenido en la actuación”*, de singular relevancia la penalización no sólo al

---

<sup>939</sup> Artículo 107

<sup>940</sup> Artículo 108.

<sup>941</sup> Artículo 276.3

<sup>942</sup> Artículo 282.2

propietario del terreno sino también al adquirente, lo que supone un elemento disuasivo esencial para erradicar definitivamente este tipo de infracciones.

La parcelación urbanística en suelo rústico es tipificada como infracción muy grave siendo grave en suelo urbanizable. La sanción del 50 al 100% del valor de lo realizado, en el primer caso y del 20 al 50% en el segundo<sup>943</sup>. A efectos de valoración *“En materia de parcelaciones, por la diferencia entre el valor anterior y el de venta de los terrenos parcelados. Se calcularán, el primero de conformidad con las determinaciones relativas al valor del suelo de la legislación estatal y, el segundo, en función de los valores de mercado, que se fijarán por la Administración actuante, previo informe técnico motivado y audiencia del interesado”*<sup>944</sup>.

Interesantes reflexiones en este punto las de Morote Sarrión y Amores Iniesta<sup>945</sup> sobre las consecuencias jurídicas de la enajenación producida en el seno de parcelaciones ilegales, *“Desde un punto de vista jurídico, cualquier negocio de transmisión de titularidad de terrenos resultantes de una segregación, división o parcelación en contra de tales requisitos, entendemos será nula de pleno derecho por carecer de objeto (Artículo 1261.2 del Código Civil), dado que el objeto de la operación habrá sido algo prohibido y vedado por el ordenamiento jurídico [...]”*

En cuanto a los asentamientos existentes, podrán ser clasificados como suelo urbano de núcleo rural<sup>946</sup> *“los terrenos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región de Murcia, que, por existir agrupaciones de viviendas con viario e infraestructura común y relaciones propias de la vida comunitaria, constituyan un asentamiento de población tradicional reconocido oficialmente por un topónimo y especialmente vinculado a las actividades del sector primario”*.

Se aprecia pues un cambio evidente respecto a legislaciones anteriores pues, como bien reconocía Alonso Más<sup>947</sup>, *“La hoy derogada ley murciana 12/1986, de disciplina urbanística, en su Exposición de Motivos, si bien constató la existencia de esta realidad, no sólo la consideró como algo indeseable, sino que además no contempló en absoluto*

---

<sup>943</sup> Artículo 286.

<sup>944</sup> Artículo 287.

<sup>945</sup> Derecho Urbanístico y de Suelo de la Región de Murcia. Tirant lo Blanch. Valencia, 2011. Página 54.

<sup>946</sup> Artículo 81.4.

<sup>947</sup> El nuevo Derecho Urbanístico Valenciano dos estudios. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2006. Página 151.

*ninguna previsión para regularizar esa realidad preexistente; es más, afirmó esa norma que la homologación o regularización de estas actuaciones ilegales de los especuladores es, demasiado frecuente*". La norma contempla un régimen especial para la edificación y usos en esta clase de suelo<sup>948</sup>.

En cambio, serán clasificados como suelo urbano especial<sup>949</sup> *"Los terrenos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región de Murcia, que, careciendo de alguno de los requisitos del apartado anterior, constituyan un asentamiento con frente a camino público tradicional"*. En cuanto al régimen especial de edificación y usos en esta clase de suelo<sup>950</sup>, sólo podrán edificarse cuando *"El planeamiento general o de desarrollo defina los parámetros y condiciones de edificación y siempre que dé frente a camino público preexistente. En otro caso, solo podrán admitirse los usos y obras provisionales"*. Se persigue con esta clasificación la regularización de asentamientos ilegales existentes.

Asimismo, pueden ser clasificados como urbanizable especial<sup>951</sup> en su consideración de *"terrenos específicos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región de Murcia, con peculiares características de asentamientos existentes, con urbanización parcial y especial entorno ambiental, que tendrán el régimen legalmente previsto para su protección ambiental"*.

En cuanto a los deberes<sup>952</sup> de los propietarios de suelo urbano rural y de suelo urbano especial, *"están obligados a costear los servicios requeridos por el Plan General y ceder gratuitamente los terrenos necesarios para la regularización del viario cuando así lo prevea el mismo. En su caso, deberán incorporarse al proceso urbanizador y edificatorio a partir del momento de la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, asumiendo los deberes señalados para el suelo urbano consolidado o sin consolidar, según el caso"*.

Entre las virtudes de esta Ley<sup>953</sup>, a diferencia de otras como la andaluza, la incorporación en la misma del procedimiento de regularización de núcleos existentes.

---

<sup>948</sup> Artículo 90.

<sup>949</sup> Artículo 81.5.

<sup>950</sup> Artículo 91.

<sup>951</sup> Artículo 84.2.

<sup>952</sup> Artículo 88.

<sup>953</sup> Adviértase que el régimen ya se contenía en las legislaciones precedentes de suelo en Murcia.

### 3.3.15. Navarra.

Dentro de las actividades prohibidas o incompatibles con el suelo no urbanizable<sup>954</sup>, la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, sitúa las parcelaciones ilegales.

Comienza el régimen de parcelaciones distinguiendo entre parcelación rústica y urbanística, considerando ilegal<sup>955</sup> *“Toda parcelación que sea contraria a lo establecido en la presente Ley Foral y en el planeamiento urbanístico, especialmente cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población”*.

Se exige licencia urbanística para la parcelación urbanística o proyecto de reparcelación que la contenga y declaración previa de la innecesariedad para las parcelaciones rústicas<sup>956</sup>, sometiéndose en ambos casos al régimen de licencias urbanísticas salvo en el silencio administrativo, que será considerado desestimatorio. Esta redacción es bastante confusa dado que cuando se relacionan los actos sujetos a licencia urbanística en el artículo 189 aparecen expresamente las parcelaciones rústicas. De hecho viene a considerarse infracción leve la parcelación rústica sin licencia urbanística<sup>957</sup>. La parcelación urbanística en suelo no urbanizable es calificada como infracción grave<sup>958</sup> (sanción de 6000 a 60000) y muy grave si el suelo es de protección (60000 a 300000)<sup>959</sup>.

El uso residencial se encuentra expresamente permitido en suelo no urbanizable de preservación siempre que tenga carácter aislado. Se define a efectos de parcelación ilegal el concepto de núcleo de población<sup>960</sup>, que consideramos aplicable para garantizar el carácter aislado de la edificación *“En defecto de caracterización en el planeamiento, se considera núcleo de población la agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes”*.

---

<sup>954</sup> Artículo 112.f)

<sup>955</sup> Artículo 146

<sup>956</sup> Artículo 148.3.

<sup>957</sup> Artículo 211.

<sup>958</sup> Artículo 212.

<sup>959</sup> Artículo 213.

<sup>960</sup> Artículo 146.2.

Enériz Olaechea<sup>961</sup> señala que *“la Ley llega al punto de otorgar al propietario de la parcela un 90% del aprovechamiento urbanístico. El 10% restante debe ser entregado a la Administración titular, una vez concedida la autorización y previo al inicio de cualquier actuación algo que resulta constitucional al encajar con el artículo 9.2 b) del TR 2008. Dada la escasa entidad de la actuación (una vivienda en suelo no urbanizable), el deber de cesión del aprovechamiento se convierte en una especie de impuesto en metálico a pagar al municipio en concepto de ocupación del suelo no urbanizable”*.

### **3.3.16. País Vasco.**

La Exposición de Motivos de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, incide especialmente en la necesidad de control de los procesos de urbanización ilegales en suelo no urbanizable: *“Ahora bien, en ningún caso la atención de las necesidades de suelo y vivienda que precisa nuestra Comunidad podrán realizarse a costa de la colonización del territorio que, por las razones que establece esta ley, debe quedar fuera del proceso de urbanización. Dicho suelo, clasificado como no urbanizable, destinado fundamentalmente a garantizar la sostenibilidad ambiental de nuestra sociedad, sólo podrá ser destinado a fines residenciales relacionados y vinculados con las necesidades agropecuarias y a la recuperación de las construcciones históricas de nuestro país. Todo uso indebido de dicho territorio es combatido en la ley con el fin de recuperar los valores propios del mismo. A este fin coadyuva la regulación de las parcelaciones que se realiza en esta ley”*.

Esta regulación de las parcelaciones urbanísticas viene presidida por su expresa prohibición<sup>962</sup> en suelo no urbanizable así como la de *“cualesquiera actos y usos que impliquen su incorporación al proceso de transformación urbanística”*.

La intervención administrativa en materia de parcelaciones<sup>963</sup> se produce en todo caso, advirtiendo expresamente el legislador que aunque no tenga la consideración de parcelación urbanística, *“El Ayuntamiento emitirá la correspondiente licencia de segregación al efecto”*. Lo que supone un expreso mecanismo de control en orden a evitar las parcelaciones fraudulentas en suelo no urbanizable.

---

<sup>961</sup> Curso de Derecho Urbanístico de Navarra. Gobierno de Navarra. Pamplona, 2009. Página 251.

<sup>962</sup> Artículo 28.6, reiterada en el artículo 41.

<sup>963</sup> Artículo 38

El concepto de parcelación urbanística<sup>964</sup> en suelo no urbanizable resulta ampliado en la medida que junto a la tradicional división simultánea o sucesiva, los incumplimientos de unidades mínimas de cultivo son considerados otros criterios jurisprudencialmente consolidados como disponer *“de infraestructuras o servicios colectivos necesarios para las actividades y usos a que se refiere el artículo 28, o pueda suponer en cualquier caso su urbanización”*.

Contiene la licencia de parcelación un especial régimen de caducidad<sup>965</sup> del mismo modo que otras legislaciones autonómicas como la andaluza: deber de presentación del documento público en un plazo de tres meses. Ahora bien, se corrige en el caso de la legislación vasca una deficiencia apreciada en el resto de supuestos. La legislación andaluza por ejemplo, contempla una caducidad sin más, lo que desde nuestro punto de vista vulnera la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, que contiene una pormenorizada regulación de este tipo de procedimiento con enormes garantías para el administrado, como más adelante se verá. En esta ley se exige coherentemente que exista *“previa audiencia de las personas interesadas”*<sup>966</sup>.

La nulidad<sup>967</sup> se refiere deficientemente sólo a las licencias de parcelación que contravengan la norma, debiendo haberse ampliado a la parcelación en sí.

De otro lado, la gravedad considerada en esta ley para este tipo de ilícito se advierte en su conversión en imprescriptible<sup>968</sup>, una infracción que será muy grave si se afecta a suelo no urbanizable protegido y sólo grave en el resto de supuestos, con multa en el primer caso de *“50.001 euros hasta el importe superior de entre los siguientes: 500.000 euros, o el 150% del valor de las obras, trabajos o instalaciones realizadas o, en su caso, del coste de reposición de los bienes y situaciones en su primitivo estado”* o de 5001 hasta 50000 en el segundo.

---

<sup>964</sup> Artículo 39.1.b)

<sup>965</sup> Artículo 39.2

<sup>966</sup> Artículo 39.3.

<sup>967</sup> Artículo 39.4

<sup>968</sup> Artículo 224.5.



El uso residencial no vinculado se encuentra en esta norma absolutamente prohibido<sup>969</sup>. Como bien aclara el profesor Ruiz Arnáiz<sup>970</sup> en relación a la vivienda, *"actualmente está terminantemente prohibida en el País Vasco, pero era un uso excepcional permitido tanto en el Texto Refundido del 1976 como en el del 92, supeditado a determinadas restricciones"*.

Aun así, a pesar de la expresa prohibición de uso residencial en suelo no urbanizable, se contempla la definición de núcleo de población como *"la pretensión de construcción de una edificación residencial vaya a dar lugar, de realizarse, a la coexistencia de al menos cuatro edificaciones con uso residencial dentro de los parámetros de distancia determinados por el planeamiento municipal"*, algo que parece no tener demasiado sentido pues, sólo excepcionalmente cabrá la posibilidad de autorizar viviendas vinculadas y si se diera la circunstancia de que concurrieran los condicionantes establecidos en este artículo para hablar de "núcleo de población" el planteamiento que deberíamos realizar supondría una contravención en caso de prohibición de estas edificaciones no vinculados del derecho de propiedad. Los elementos preventivos, insistimos, no debieran en ningún caso, evitar un uso debido del suelo no urbanizable. Si cuatro agricultores o ganaderos han demostrado la necesidad de ese alojamiento residencial, los mecanismos preventivos no debieran impedirlo sino establecer garantías adicionales para que el fraude no se produzca, y sobre todo, garantizar la vinculación del uso temporalmente.

La legislación contiene además una regulación específica respecto de los núcleos rurales<sup>971</sup>, que son definidos como agrupaciones de entre 6 y 25 caseríos que pueden ser clasificados como suelo urbano o como suelo no urbanizable de núcleo rural. La ordenación pormenorizada puede llevarse a cabo mediante un Plan Especial. La delimitación, la regularización de fincas y la obtención de servicios urbanísticos se realizará a través de un procedimiento específico, que se desarrollará reglamentariamente.

---

<sup>969</sup> Artículo 28.1.a)

<sup>970</sup> Derecho Urbanístico del País Vasco. Dirección Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Madrid, 2008. Página 226.

<sup>971</sup> Artículo 29

El planeamiento no podrá generar en suelo no urbanizable de núcleo rural un incremento respecto a la superficie construida ni el número de viviendas podrá ser superior al 50% de lo ya existente. Así mismo, el número total de caseríos existentes y previstos no podrá superar las veinticinco unidades. Igualmente, para este tipo de suelo el planeamiento no podrá definir nuevas dotaciones, equipamientos, espacios libres ni vías públicas de nuevo trazado, posibilitándose únicamente regularizar los límites y las alineaciones ya existentes.

Para Ruiz Arnáiz<sup>972</sup>, *“La demanda de viviendas unifamiliares o bifamiliares en medio rural ha de ir dirigida precisamente hacia los núcleos o hacia ámbitos clasificados y calificados urbanísticamente para acoger tales usos, que es lo que desde las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco se persigue: frenar la construcción indiscriminada de vivienda en el suelo no urbanizable canalizando esta demanda de manera ordenada hacia el desarrollo de la segunda residencia en determinados ámbitos rurales”*.

En este sentido, señalan la Directrices de Ordenación del Territorio *“En la Comunidad Autónoma del País Vasco hay una altísima densidad de población y un aprecio importante por el disfrute de la naturaleza y del medio rural. Si no se pone freno a la tendencia espontánea de construcción de vivienda unifamiliar en el suelo no urbanizable, en pocos años cambiaría la fisonomía y el paisaje de la Comunidad Autónoma del País Vasco y se producirían impactos muy negativos sobre el conjunto del Medio Físico”*.

Las diputaciones forales elaborarán los inventarios de los núcleos rurales existentes en sus respectivos territorios históricos, previa audiencia de los municipios afectados.

Para Ruiz Arnáiz<sup>973</sup> la definición de núcleo rural quizá sea reduccionista: *“La referencia a números tasados –de caseríos- entre seis y veinticinco, pese a ser ciertamente muy objetiva, puede dejar de lado realidades que perfectamente podrían encajar en el tratamiento de este tipo de agrupaciones [...] Además, la alusión exclusiva a la existencia de un tipo muy específico aunque peculiar, de la arquitectura vasca, los*

---

<sup>972</sup> Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas. La Ley. Madrid, Página 386.

<sup>973</sup> Derecho Urbanístico del País Vasco. Dirección Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Madrid, 2008. Página 202.

*caseríos, no deja de ser imprecisa, puesto que no está claro que edificaciones se corresponden exactamente con estas casas de labor, y porque evidentemente no es exigible que los núcleos rurales vascos estén integrados únicamente por caseríos”.*

### **3.3.17. Comunidad de Valencia.**

La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana<sup>974</sup> introduce en el régimen de parcelaciones tanto la licencia urbanística como la declaración de su innecesariedad<sup>975</sup>. Aclara expresamente no obstante, cuáles son los supuestos en los que resulta innecesario el otorgamiento de licencia. A saber, en la reparcelación, expropiación, programas de actuación, declaraciones de interés comunitario, obras o servicios públicos o cesión, ya sea forzosa o voluntaria, gratuita u onerosa, a la administración, para que destine el terreno resultante de la división al uso o servicio público al que se encuentre afecto así como cuando la división o segregación haya sido autorizada expresamente por el municipio con motivo del otorgamiento de otra licencia urbanística. Ninguna referencia en consecuencia a que la parcelación resulte innecesaria cuando tenga carácter rústico. Confirma esta circunstancia el artículo 230 que expresamente requiere licencia para las parcelaciones rústicas además de prohibir en suelo no urbanizable las parcelaciones urbanísticas.

La definición de parcelación urbanística es mucho más completa que la contenida en otras normas autonómicas que recordemos suelen ceñirse únicamente a la división simultánea y sucesiva así como al incumplimiento de las parcelas previstas en la legislación sectorial. En este caso, serán también consideradas parcelaciones urbanísticas<sup>976</sup> aquellas que tengan *“por finalidad la edificación o, en su caso, crear las infraestructuras requeridas para que la edificación tenga lugar”* y *“Los actos [...] que sin división o segregación de la finca, subdividan, enajenen o arrienden cuotas o porcentajes*

---

<sup>974</sup> Valencia cuenta con una amplia tradición legislativa, cabe citar la Ley 4/1992, de 5 de junio sobre suelo no urbanizable, la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, la Ley 10/2004, de 9 de diciembre sobre suelo no urbanizable, y la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística valenciana.

<sup>975</sup> Artículo 228.

<sup>976</sup> Artículo 230.3

*indivisos de ella para uso individualizado de varios titulares, mediante asociaciones o sociedades, divisiones horizontales, copropiedades, acciones o participaciones, que conlleven la modificación del uso rústico de la finca matriz de la que procedan, con el fin de eludir el cumplimiento de esta ley”.*

A esta amplia definición de la parcelación urbanística se añaden elementos presuntivos de finalidad edificatoria que impiden también la segregación y que son: *“Que existan ya de hecho en los terrenos, o esté proyectada su instalación, infraestructuras o servicios innecesarios para las actividades relacionadas con la utilización y explotación de los recursos naturales de la tierra mediante el empleo de técnicas normales y ordinarias, o de carácter específicamente urbano” y “Que dé lugar a una finca de superficie inferior a la mínima exigible por esta ley para una vivienda aislada y familiar, salvo que no se aumente el número de fincas respecto de las antes existentes, por haber simultánea agrupación o agregación a finca o fincas colindantes de porción o porciones segregadas, siempre que ninguna de las fincas resultantes de tales operaciones sea inferior a la calificada como indivisible en alguna licencia o autorización anterior y, en su caso, se cumplan las normas sobre indivisibilidad establecidas por razones urbanísticas. Se estimará que no concurre esta circunstancia cuando quede acreditada que la finalidad de la división o segregación está vinculada exclusivamente a la explotación agraria, conforme a lo dispuesto en la legislación agraria o forestal, o de similar naturaleza, que le sea de aplicación”.*

Ya se concluyó respecto al régimen usos posibles en suelo no urbanizable que el régimen valenciano era el más completo de los autonómicos y esta conclusión hay que forzosamente extenderla al régimen de parcelaciones. Otras legislaciones autonómicas, cítese como ejemplo la andaluza, también contemplan elementos que presumen la existencia de una parcelación urbanística. Estos elementos, de carácter indeterminado y plagado de conceptos jurídicos indeterminados, complican enormemente la tarea del personal encargado de aplicar la norma, que dada la gravedad de la infracción que pudiera cometerse, suelen mostrarse cautelosos y restrictivos en su aplicación. Pero este extremo de cautela puede en ocasiones, vulnerar derechos constitucionalmente reconocidos, como el derecho de propiedad. Contempla con buen sentido expresamente la legislación valenciana la posibilidad de decaer esa presunción iuris

tantum de parcelación acreditando que la finalidad de la división o segregación está vinculada a la explotación agrícola o de similar naturaleza.

Otras previsiones innovan este régimen jurídico. En primer lugar, la posibilidad prevista de solicitud de informe<sup>977</sup> por parte del Notario o del Registrador al Ayuntamiento antes de elevar a público o inscribir, respectivamente, un acto parcelatorio cuando se pretenda realizar alguna de las divisiones o segregaciones citadas. Esta previsión está contemplada genéricamente, y no sólo para el régimen de parcelaciones en el Texto Refundido de 2008<sup>978</sup>.

Pero además, se incide especialmente en las obligaciones de aquellos que deben velar por el cumplimiento de este régimen: “Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias están obligadas a detectar e impedir que se produzca el establecimiento de la base física o jurídica que, en su caso, pudiera desnaturalizar o provocar la transformación del destino legal y natural propio del medio rural”<sup>979</sup>.

La restauración de una parcelación urbanística ilegal en suelo no urbanizable se producirá mediante la reagrupación de las parcelas, “la cual, según los casos, podrá venir acompañada de la roturación de caminos, desmonte o desmantelamiento de servicios, demolición de vallados y cualesquiera otras que resulten necesarias a tal fin”<sup>980</sup>.

Este tipo de infracciones<sup>981</sup> en suelo pendiente de programación o para el que el planeamiento no autorice su urbanización son consideradas muy graves<sup>982</sup>, con sanción de 30.001 a 1.500.000 €<sup>983</sup>. Sin embargo, un tipo específico se ocupa de las infracciones

---

<sup>977</sup> Artículo 230.5

<sup>978</sup> Artículo 19.4 “Con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas, los notarios podrán solicitar de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas. Los notarios remitirán a la Administración competente, para su debido conocimiento, copia simple en papel o en soporte digital de las escrituras para las que hubieran solicitado y obtenido información urbanística, dentro de los diez días siguientes a su otorgamiento. Esta copia no devengará arancel”.

<sup>979</sup> Artículo 230.8

<sup>980</sup> Artículo 238.

<sup>981</sup> Sobre la disciplina urbanística en Valencia, véase Verdú Mira, Antonio T. La disciplina urbanística en la Ley valenciana reguladora de la Actividad Urbanística. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 30. Nº 148. 1996. Páginas 75-102.

<sup>982</sup> Artículo 246.

<sup>983</sup> Artículo 248.

en materia de parcelaciones en suelo rústico, estableciendo que: *“Quienes realicen parcelaciones urbanísticas ilegales en el suelo no urbanizable o en el suelo urbanizable sin programación, tipificadas muy graves, o quienes las autoricen, serán sancionados con multa del veinte al treinta por cien del valor en venta de los lotes fraccionados. Esta sanción se impondrá en su cuantía máxima si la división realizada lesiona el valor específico que, en su caso, proteja el ordenamiento urbanístico. En cualquier caso, el importe de la multa no será nunca inferior a la diferencia entre el valor inicial y el de venta de la parcela correspondiente”*<sup>984</sup>.

No se contempla como bien señala Fernández Ferreras<sup>985</sup>, la nulidad de los actos de división o segregación de los terrenos que se llevan a cabo sin licencia.

En cuanto al uso residencial se encuentra expresamente permitida la vivienda familiar aislada<sup>986</sup>, en parcelas que en ningún caso serán inferiores a una hectárea, la edificación no excederá nunca del dos por cien de la superficie de la finca rústica; el resto de ella habrá de estar y mantenerse con sus características naturales propias o en cultivo. La edificación estará situada fuera de los cursos naturales de escorrentías y se respetarán las masas de arbolado existente y la topografía del terreno. Por último, se exigirá una previsión suficiente de abastecimiento de agua potable, una adecuada gestión de los residuos y un tratamiento adecuado de las aguas residuales que impida la contaminación del suelo y la construcción no formará núcleo de población, sin que exista un especial definición de este concepto jurídico indeterminado. Los costes de estas infraestructuras o instalaciones serán a cargo del propietario.

La regulación de los asentamientos ilegalmente constituidos tiene una amplia tradición en la Comunidad Valenciana. La Ley 10/2004, 9 de diciembre, de Suelo No Urbanizable<sup>987</sup>, regulaba respectivamente en sus Disposiciones Transitorias cuarta y quinta, el régimen de los núcleos de población preexistentes, a su entrada en vigor en suelo no urbanizable, y realizados de forma ilegal antes de su entrada en vigor. Ya antes

---

<sup>984</sup> Artículo 261.

<sup>985</sup> Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. La Ley, Madrid, 2006. Página 395.

<sup>986</sup> Artículo 197.b)

<sup>987</sup> Para mayor detalle sobre esta norma véase: Gutiérrez Colomina, Venancio. El régimen jurídico estatal y autonómico de la situación básica rural y de la clasificación de suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma Valenciana. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 45, Nº 264. 2011.

la Ley 4/1992, en su Disposición Transitoria segunda, reguló el problema de los núcleos de población clandestinos, bajo la rúbrica “Regularización excepcional de urbanizaciones”. Parejo Alfonso<sup>988</sup> en relación a ésta última avanzó que *“Estamos acostumbrados ya a que el suelo urbano y el suelo con vocación urbana final (el suelo urbanizable) sea una propiedad “obligada socialmente”. Pertenece a la imagen del derecho de propiedad de tales categorías suelo, acuñada en la conciencia jurídica colectiva, el hecho de que el propietario no pueda hacer en y sobre el suelo lo que plazca a sus intereses propios, sino antes al contrario, esté obligado a darle un determinado destino [...] Esta imagen no acaba aún de extenderse, al menos claramente en términos legales urbanísticos, al suelo no urbanizable [...] La Ley valenciana da ya el paso definitivo en este sentido: el suelo no urbanizable es, a estos efectos, igual que el suelo con vocación urbana, por lo que el derecho de propiedad es en él también un derecho obligado socialmente”*.

Pero para Alonso Más<sup>989</sup> *“Tampoco es que la Ley valenciana 10/2004 haya sido excesivamente original al regular esta cuestión. Por el contrario, diversas normas autonómicas, desde hace más de veinte años vienen tratando de regular un fenómeno que, si bien no deseable, constituye una realidad a la que hay que hacer frente”*.

En relación a los asentamientos ilegalmente constituidos en suelo no urbanizable en la nueva legislación valenciana, anuncia la Exposición de Motivos que *“Se contemplan también soluciones a los asentamientos y tejidos diseminados en el medio rural para mitigar sus impactos en el territorio”*. *“Una regulación de extraordinaria importancia y urgencia, que se desarrolla en este título, es el tratamiento de los asentamientos residenciales en el suelo no urbanizable sobre los que no se pueden aplicar medidas de restauración de la legalidad urbanística o han quedado en situación de fuera de ordenación. La ley propone la reducción de los impactos que producen en el medio rural a través de un plan especial y un programa de actuación. Estos núcleos de viviendas conservarán el carácter rural, y las obras a realizar, que serán sufragadas por los propietarios, deberán ser las mínimas imprescindibles para eliminar dichos impactos.*

---

<sup>988</sup> El régimen urbanístico del suelo no urbanizable en la Ley valenciana 4/1992, Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 27. Nº 132. Página 59.

<sup>989</sup> El nuevo Derecho Urbanístico Valenciano dos estudios. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2006. Página 139.

*Una vez construidas las infraestructuras necesarias, las viviendas podrán ser legalizadas mediante la solicitud de la preceptiva licencia de legalización<sup>990</sup>”.*

El Capítulo III del Título IV relativo al Régimen del Suelo no urbanizable, se ocupa de la “Minimización de impactos ambientales en suelo no urbanizable”. *“El Plan general estructural, o cualquier instrumento de planeamiento con capacidad de establecer la ordenación estructural, podrán delimitar como zona urbanística en el suelo no urbanizable los núcleos de viviendas consolidados que deben minimizar su impacto territorial, cuya implantación se haya efectuado al margen de los procesos formalizados de urbanización y edificación”<sup>991</sup>*. A estos efectos se consideran núcleos de viviendas consolidados *“las agrupaciones de viviendas implantadas sobre ámbitos en suelo no urbanizable que conserven una parcelación de características rurales propias del ámbito territorial, y con una densidad igual o superior a tres viviendas por hectárea, sobre las que no quepa la realización de medidas de restauración de la legalidad urbanística o hayan quedado fuera de ordenación”*. La ordenación de estas áreas se llevará a cabo a través de un Plan Especial. Regula la ley el contenido pormenorizada del Programa y del Plan<sup>992</sup>.

Por último, *“las viviendas existentes, una vez concluidas las infraestructuras programadas para la minimización del impacto territorial, podrán ser legalizadas mediante la solicitud de la preceptiva licencia de obras de legalización” y “ Las parcelas no edificadas deberán quedar fuera del ámbito de la actuación; si se incluyera alguna, permanecerá sin edificación en su uso agrario o forestal o será destinada a espacio libre”*.

---

<sup>990</sup> Entre las funciones del Plan de ordenación pormenorizada, de conformidad con el artículo 38: *“Ordenar el suelo urbano, incluyendo los núcleos urbanizados, los asentamientos rurales ya consolidados y sus aledaños, salvo en las áreas de reforma interior previstas. También ordenará los ámbitos de suelos semiconsolidados de vivienda unifamiliar en medio rural carentes de urbanización, pudiendo prever la remisión de tal ordenación al correspondiente plan especial”*.

<sup>991</sup> Artículo 210.

<sup>992</sup> Artículo 211.



### **3.3.18. Compendio del análisis comparado autonómico.**

Como ya hiciéramos en el Capítulo II ante el examen de los usos extraordinarios del suelo no urbanizable, nos proponemos igualmente en esta sede, realizar un análisis comparado gráfico que nos permita después extraer conclusiones sobre la materia objeto de estudio.

Básicamente, nos hemos referido en esta ocasión al régimen jurídico de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, su vinculación al concepto de núcleo de población, si es posible un uso residencial no vinculado en suelo no urbanizable y por último, las figuras adoptadas en las distintas Comunidades Autónomas en orden a la regularización de asentamientos realizados al margen de la legalidad urbanística.

#### **A) Parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.**

Respecto a la prohibición de parcelación urbanística en suelo no urbanizable, contemplada ya en la legislación estatal de suelo con referencia sólo a la imposibilidad de efectuar fraccionamientos por debajo de lo dispuesto en la legislación sectorial, salvo la legislación cántabra que no reconoce expresamente tal prohibición, el resto de Comunidades Autónomas advierten sobre la prohibición de efectuar este tipo de parcelaciones en suelo rústico.

El concepto es sin embargo ampliado sólo en alguna de ellas.

Así, mientras en Andalucía se introducen actos reveladores de una parcelación urbanística que impedirían el otorgamiento de una declaración de innecesariedad, en Castilla La Mancha expresamente se amplía el concepto introduciendo aquellas que *“dispongan o vayan a disponer de infraestructuras o servicios colectivos innecesarios para las actividades a que se refieren la letra f) del número 1.2.º y el número 1.3.º del artículo 54 o, en todo caso, de carácter específicamente urbano”*. En el mismo sentido, el País Vasco añade: *“infraestructuras o servicios colectivos necesarios para las actividades y usos a que se refiere el artículo 28, o pueda suponer en cualquier caso su urbanización”*.

En Castilla y León, no bastará el cumplimiento de la legislación sectorial, expresamente se prevé que cuando la legislación sectorial permita divisiones sin

respetar unidades mínimas de cultivo con finalidad constructiva *“ésta quedará subordinada al régimen establecido en esta Ley para mantener la naturaleza rústica de los terrenos, y no podrá dar lugar a la implantación de servicios urbanos o a la formación de nuevos núcleos de población”<sup>993</sup>*.

El concepto es también manifiestamente ampliado en la legislación catalana de suelo para *“aquellos supuestos en los que no existiendo división o segregación de fincas, se enajenen o se arrienden partes indivisibles de una finca determinada, con la incorporación del derecho de utilización exclusiva de partes concretas de terrenos o la constitución de asociaciones o sociedades en las cuales la calidad de ser miembro o de tener participaciones o acciones incorpore el derecho de utilización exclusiva, siempre que concurren las condiciones de tamaño y descripción que exijan racionalmente la modificación del uso rústico de la matriz de donde procedan”*.

En cuanto al régimen de autorizaciones para la obtención de segregaciones en suelo no urbanizable encontramos también cierta disparidad.

Algunas Comunidades Autónomas contienen expresa referencia a la declaración de innecesariedad en el supuesto de parcelaciones de marcado carácter rústico, caso de Andalucía, Cataluña, Extremadura, Valencia o también con mayor acierto Aragón o Navarra, que claramente distinguen entre la parcelación rústica y la urbanística, sometiendo las primeras a declaración de innecesariedad y las segundas a licencia.

Otras Comunidades Autónomas someten en todo caso a licencia los actos de parcelación, caso de Aragón, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Galicia, Murcia y País Vasco.

Un especial régimen de caducidad de la licencia de parcelación o declaración de innecesariedad en su caso, sólo está previsto en Andalucía, Extremadura y País Vasco.

Especialidades procedimentales se aprecian también en menor sentido. Así el plazo de concesión de licencia, que algunas Comunidades, como Aragón y Cantabria, sitúan expresamente en el supuesto de las parcelaciones en 2 meses, con silencio

---

<sup>993</sup> Artículo 24.

-Véase artículo 53 Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

desestimatorio, es reducido en el caso de Cataluña<sup>994</sup> a un mes. En el caso de Islas Baleares<sup>995</sup> el silencio es estimatorio.

Otras singularidades derivadas de la documentación a aportar, así en Aragón<sup>996</sup> se exige planimetría y en Cantabria<sup>997</sup> planimetría suscrita por técnico competente. En Cataluña<sup>998</sup> se exige en ambos casos expresamente la misma documentación a aportar pero no proyecto técnico.

## **B) La vivienda<sup>999</sup>.**

Las Comunidades Autónomas que prohíben expresamente el uso residencial no vinculado en cualquier caso en suelo no urbanizable son Andalucía, Canarias, Cataluña, Castilla y León, Murcia y País Vasco.

Encontramos después un régimen híbrido, que permite el uso residencial pero sólo vinculado a asentamientos, caso de Asturias o Galicia.

Y por último aquellos regímenes jurídicos que consideramos al margen de la legislación estatal sobre la materia, permiten expresamente el uso residencial no vinculado en suelo no urbanizable<sup>1000</sup>: Aragón, Castilla La Mancha, Castilla León, Cantabria, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Navarra y Valencia.

---

<sup>994</sup> Artículo 29 Reglamento de Disciplina Urbanística.

<sup>995</sup> Artículo 33.

<sup>996</sup> Artículo 246.

<sup>997</sup> Artículo 198.

<sup>998</sup> Artículo 28 Reglamento de Disciplina Urbanística.

<sup>999</sup> Para mayor detalle sobre esta materia. Ruiz Arnáiz, Guillermo. Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas. La Ley. Madrid, 2006.

<sup>1000</sup> Parada Vázquez, Ramón. Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Madrid, 1999. Página 137 y ss. [...] Estos precedentes (en referencia al contenido restrictivo de la Ley 6/98), la crítica a la esterilización urbanística del suelo no urbanizable, de especial incidencia, en muchas Comunidades Autónomas con formas de asentamiento caracterizadas por la dispersión en el medio rural, con la propiedad dividida en pequeñas fincas e inmersos en una cultura ancestral que considera edificable cualesquiera terrenos, han llevado a una reacción frente a la rigidez normativa tradicional del suelo no urbanizable, desarrollando diversos regímenes especiales que han llevado a una visión y aprovechamiento más positivo del suelo no urbanizable y por ello alejado de la rigurosa esterilidad urbanística a que lo había condenado la reforma de 1975. Entre otras, permiten la edificabilidad para vivienda e incluso las parcelaciones y urbanizaciones, la Ley 6/1990, de 8 de abril, del Principado de Asturias, sobre edificación y usos del medio rural; la Ley 4/1992, de 5 de junio, de Valencia; la 9/1994 de Cantabria, de 29 de septiembre; la Ley foral navarra 10/1994, de 4 de julio; la Ley 1/1997, de 24 de marzo, de Galicia, y en fin, la Ley balear de 8 de julio de 1997.

La confrontación de la Ley estatal de 1998 y su artículo 20, que es legislación básica, con esta

### **C) El concepto de núcleo de población.**

Este concepto tradicionalmente arraigado al suelo no urbanizable y a la definición de parcelación urbanística se mantiene en muchas de nuestras legislaciones autonómicas vinculado al uso residencial en algunos casos.

Así, con carácter general en su nueva denominación de “riesgo de formación de nuevo asentamiento” existe en Andalucía o Murcia, con una definición vinculada a la generación de demanda de servicios. En esta misma línea Castilla la Mancha, que sin embargo pormenoriza el concepto para el supuesto de que el planeamiento no lo hiciera cuando: *“se propongan edificaciones a una distancia menor de 200 metros del límite del suelo urbano o urbanizable”* o *“se contengan, sin incluir la propuesta, tres o más edificaciones correspondientes a distintas unidades rústicas, en un círculo de 150 metros de radio, con centro en cualquiera de las edificaciones mencionadas”*.

Núcleo de población en Navarra, Valencia o en Aragón, que en este último caso se concreta en 2 ó más edificaciones en un círculo de 150 m<sup>2</sup>, o en la Quintana tradicional asturiana, que requiere una vivienda a no más de 15 metros de otra. En Extremadura son necesarias 3 viviendas por cada 2 Hectáreas y en La Rioja, además de la demanda genérica de servicios se establecen parcelas mínimas de 5000 m<sup>2</sup> de regadío o 20000 m<sup>2</sup> de secano y una distancia de 150 m. Por último el País Vasco que requiere la existencia de 4 edificaciones en la distancia establecida por el planeamiento municipal.

No mencionan por el contrario el concepto otras legislaciones que sin embargo establecen medidas que garantizan el carácter aislado de las edificaciones, caso de Islas Baleares, que exige una superficie superior a 14000 m<sup>2</sup> o Cantabria, con una parcela mínima de 2000 m.

No se contempla en Canarias, Cataluña, Galicia, Castilla y León ni Madrid.

---

legislación autonómica reguladora del suelo no urbanizable es evidente, como evidencia el hecho que la Ley estatal rechazase al fin la razonable previsión contenida en el proyecto de permitir que en el suelo no urbanizable se edificasen viviendas que guardaran relación con la naturaleza, extensión y destino de la finca. ¿Cómo resolver el conflicto? ¿Habría acaso que considerar que estamos ante una cuestión más terminológica que conceptual y que lo que en estas legislaciones autonómicas consideran suelo no urbanizable común, pero que permite sobre él actuaciones urbanísticas y edificatorias en realidad es urbanizable y que en esas Comunidades Autónomas es únicamente no urbanizable aquel suelo calificado de protección y sobre el que hay prohibición absoluta de urbanizar y edificar de forma genérica? ¿Estará emergiendo o resucitando una nueva categoría de suelo, el suelo no urbanizable pero edificable, prevista en la Ley del Suelo de 1956?

#### **D) Régimen sancionador.-**

En este punto encontramos importantes diferencias en los regímenes jurídicos establecidos en las distintas Comunidades Autónomas.

Consideramos en primer lugar de gran relevancia la distinta consideración de la institución de la prescripción.

Consideran no sujeto a limitación temporal el ejercicio de la protección de legalidad urbanística en el supuesto de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable: Andalucía, Islas Baleares y País Vasco y sólo en suelo protegido: Castilla La Mancha. En otras Comunidades los plazos de prescripción oscilan entre los 4 años de La Rioja, los 5 de Extremadura o los 15 de Galicia.

Diferencias también en orden a las sanciones que se derivan de la comisión de infracciones en esta materia.

En algunas Comunidades como Andalucía, la multa asciende desde el 40 al 80% del valor de los terrenos; en Murcia, del 50 al 100% en suelo no urbanizable y del 20 al 50% en suelo urbanizable; en Castilla La Mancha, del 20 al 25% del valor en venta de los terrenos y del 5% si es clandestina, al igual que en Extremadura.

En otras por el contrario se establecen cuantías específicas, caso de Aragón, que considerándola muy grave las lleva desde 60000 hasta 300000; en Castilla León cambia la mínima que parte de 10001, como también en La Rioja, que se sitúa en 30001; Islas Baleares o Canarias, con sanciones muy inferiores, desde 6000 hasta 120000, o de 60101 hasta 150253, respectivamente. En Navarra oscila entre 6000 a 60000 y 60000 y 300000.

Muy común es la distinción de la infracción y de la correspondiente sanción en función de si estamos ante suelos protegidos o no. Así en Asturias, será muy grave en el primer caso, con sanciones desde 300501 hasta 1202000, o de 6000 a 300500 en el segundo. En la misma línea pero con sanciones muy inferiores Cantabria, de 15001 a 150000 y de 1501 a 15000 para las graves. En Galicia la sanción asciende desde 100001 hasta 1500000 €.

En Cataluña estamos ante un régimen híbrido del que si bien se parte de una cuantía fija en los protegidos desde 30000 hasta 150000 y en los no desde 3001 hasta 30000, posteriormente se establece un tipo específico que se refiere al número de lotes resultantes por 2000 si estamos ante una parcelación urbanística ilegal. En esta misma línea Madrid, que tras considerarla muy grave y hablar de tipos desde 60000 hasta 300000, se refiere a porcentajes del 20 al 25% que pueden llegar hasta el 30 si se lesionan valores específicos. Lo mismo ocurre en el País Vasco con sanciones para el suelo no urbanizable protegido desde *“50.001 euros hasta el importe superior de entre los siguientes: 500.000 euros, o el 150% del valor de las obras, trabajos o instalaciones realizadas o, en su caso, del coste de reposición de los bienes y situaciones en su primitivo estado”* ó de 5000 a 50.000 € para el no protegido.

Sanciones muy importantes en esta materia son también las de Valencia que elevan la sanción desde 30001 hasta 1500000, o del 20 al 30% del valor en venta.

Especial atención merece la sanción de nulidad para aquellos actos parcelatorios que infrinjan la normativa urbanística y que sólo está contemplada expresamente en el caso de Andalucía, Castilla La Mancha, Cataluña y Madrid. En el País Vasco se prevé la nulidad de la licencia de parcelación otorgada en contra de la norma.

Igualmente, prevén expresamente la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad: Cataluña y La Rioja, en este último supuesto se prevé además la articulación de derechos de tanteo y retracto.

Por último en el ámbito de personas responsables recibe un tratamiento diferenciado el caso de Asturias, que especifica la responsabilidad del propietario inicial y de los intermediarios pero sobre todo el caso de Murcia, que lo amplía acertadamente hasta *“el propietario de los terrenos, el adquirente de la parcela, los técnicos, asesores e intermediarios y cualquier otro profesional que hubiera intervenido en la actuación”* .

#### **E) Asentamientos.**

Un epígrafe específico es íntegramente destinado a la regularización de los asentamientos y allí se valorarán las aportaciones de las distintas Comunidades Autónomas. Todas, excepto Navarra, contemplan regímenes de regularización de asentamientos ilegalmente constituidos. Algunas, caso de Asturias o Galicia, permiten

incluso su consolidación o ampliación. La mayoría de normas contemplan su integración bien como suelo urbano o como suelo urbanizable y su tramitación como Planes Especiales (Planes Especiales de regularización, Planes Especiales de Ordenación pormenorizada, Planes Especiales de regularización de Núcleos Existentes...) . No obstante, alguna que otra sigue manteniendo su clasificación como suelo rural.

Otro aspecto en el que coinciden casi todas las normas analizadas es en la elaboración de Inventarios sobre los asentamientos existentes en suelo no urbanizable. Estos reciben distintas denominaciones, Censos, Catálogos...

Acierto de aquellas Comunidades Autónomas que expresamente han distinguido el suelo urbano de núcleo rural (de marcado carácter agrícola), del suelo urbano especial (resultado de actuaciones irregulares), caso de Murcia o Andalucía (en la categoría de Hábitat Rural Diseminado), evitando interpretaciones confusas.

El desarrollo urbanístico de estos sectores deberá efectuarse con pleno sometimiento a las cargas y deberes que correspondan legalmente a cada tipo de suelo, por ello, como más adelante se analizará, no consideramos oportuno la línea de subvenciones que para facilitar el desarrollo de estos sectores, ilegalmente constituidos, se ha previsto en Cataluña así como otras exenciones respecto a la necesaria reserva de VPO o el destino de las cesiones de aprovechamiento urbanístico a la mejora de la propia urbanización.

### **3.4. CONTROL URBANÍSTICO PREVENTIVO EN SUELO NO URBANIZABLE.**

#### **3.4.1. Las medidas de prevención.**

De todo lo estudiado se obtiene ya como conclusión que la gravedad de los hechos derivados de la consecución de las infracciones de referencia además de la pasividad mostrada durante años por las Administraciones Públicas con competencias en la materia, requieren un endurecimiento de las medidas de prevención que eviten la consolidación de la infracción.

Interesa la reflexión sobre la motivación de la existencia de unas medidas de prevención en suelo no urbanizable que sin embargo, no existen en suelo urbano. En suelo urbano, el único artículo destinado a controlar preventivamente de manera efectiva la comisión de ilícitos urbanísticos es aquél<sup>1001</sup> por el que las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y servicios de telecomunicaciones deben exigir para la contratación provisional de los servicios la acreditación de licencia de obras y para la contratación definitiva, licencia de ocupación o primera utilización.

Algunos autores como Pareja i Lozano<sup>1002</sup> consideran la licencia en sí una medida preventiva de indudable eficacia, aplicable también a ambas clases de suelo.

El régimen jurídico del suelo no urbanizable por el contrario está marcado por la existencia de numerosas medidas de prevención y control aunque, precisamente el control de suministros, se encuentra defectuosamente ausente en el suelo no urbanizable, aspecto que comentaremos detenidamente más adelante. Estas medidas de prevención muestran, como recordara Pemán Gavín<sup>1003</sup>, *“una actitud del legislador que expresa una cierta desconfianza hacia la eficacia de la Administración en este ámbito”*.

---

<sup>1001</sup> Artículo 175 Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

-Artículo 237 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

-Artículo 232 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias.[...].

<sup>1002</sup> Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons, 1990. Página 196.

<sup>1003</sup> La demolición en la disciplina urbanística. Una mirada retrospectiva. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 35. Nº 187, 2001. Página 28.



Los límites relativos a la edificabilidad y a las facultades de disposición sobre la propiedad rústica en cuanto a su segregación y fraccionamiento constituyen el núcleo básico del contenido de la propiedad rústica.

En este sentido, Arnaiz Eguren<sup>1004</sup>, opina que *“Las normas sobre fraccionamiento tienen como finalidad la tipificación de actos que pueden quedar sujetos a disciplina urbanística en caso de que no se ajusten a la legalidad o, dicho de otra forma, que se trata de reglas que se incardinan en la prevención del mantenimiento de dicha legalidad o que deben servir para la represión y sanción del ilícito”*.

Para Romero Gómez<sup>1005</sup> en relación a la naturaleza jurídica del concepto de parcelación urbanística, es necesario distinguir *“entre la propia operación de parcelación, como operación jurídica con eficacia real de división de fincas, y el proyecto de parcelación. Lo primero es, una actividad de división de fincas que, amén de sus efectos jurídico-civiles, tiene un propósito o finalidad que la califica: el “propósito urbanizador”; esto es lo que justifica el control preventivo de la Administración sobre esta actividad de los particulares”*.

Gutiérrez Colomina<sup>1006</sup> distingue en el tratamiento de las construcciones ilegales dos tipos de medidas: preventivas y represivas, defendiendo que las medidas normativas autonómicas deben arbitrar mecanismos que impidan el nacimiento del problema.

En esta misma línea Pemán Gavín<sup>1007</sup>, para quien *“El problema fundamental que se ha planteándose en relación con esta prohibición de parcelaciones en suelo no urbanizable no es otro que el de su observancia efectiva en el terreno de la realidad, dado que la Administración urbanística ha venido careciendo de instrumentos para ejercer un control del tráfico jurídico-privado de las fincas desde esta perspectiva, lo que ha propiciado la posibilidad de que situaciones contrarias a la legalidad urbanística*

---

<sup>1004</sup> La inscripción registral de actos urbanísticos: Comentarios al RD 1093/1997, de 4 de julio. Colegio de Registradores de la propiedad y Mercantiles de España, 1999.

<sup>1005</sup> Comentarios a la LOUA: Ley 7/2002, de 17 de diciembre. Venancio Gutiérrez Colomina, Ángel Cabral González-Sicilia. Thomson-Civitas, 2007. Elcano (Navarra)

<sup>1006</sup> Régimen del suelo no urbanizable. Derecho Urbanístico de Andalucía. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. Editorial La Ley. Madrid, 2006..

<sup>1007</sup> El Nuevo Derecho Urbanístico. Estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña. Cedecs Editorial. Barcelona, 1999.

*llegasen a perfeccionarse desde un punto de vista civil. Ello ha dado lugar a que la Administración tuviese que afrontar en no pocas ocasiones situaciones jurídicamente consolidadas de muy difícil reversibilidad, en la que la reacción a posteriori, mediante instrumentos de carácter represivo, no puede reponer el estado de cosas a la situación anterior a la parcelación. De ahí que en los últimos años la evolución de nuestro Derecho positivo se haya orientado hacia la introducción de fórmulas de control previo de la legalidad de los fraccionamientos del suelo ejercidas por la Administración con el objetivo de evitar que las mencionadas parcelaciones lleguen a perfeccionarse y puedan acceder al Registro de la Propiedad”.*

La prevención resulta fundamental en el suelo no urbanizable debido a las dificultades que se originan tras la comisión de la infracción. Existe una necesidad incontestable e inapelable de una regulación cierta de las medidas de prevención en suelo no urbanizable. La ocupación ilegal produce unos efectos más perturbadores en el suelo no urbanizable que en el resto de los suelos, porque puede impedir una futura ordenación racional de la ciudad, pero habría que añadir más, y porque ataca a un derecho fundamental constitucionalmente reconocido en el artículo 45 de la carta magna “*Los poderes públicos velarán por una utilización racional de los recursos naturales*”. Coincidimos en este punto con Beltrán Aguirre<sup>1008</sup> para quien “*En la legislación urbanística aparecida en los últimos cinco años, es apreciable una clara intencionalidad del legislador autonómico de potenciar las actuaciones de restauración del orden urbanístico infringido por parte de las Administraciones competentes, para lo que, de un lado, refuerza la efectividad de los instrumentos de protección ya existentes y agiliza su puesta en práctica, y, de otro, dota a las Administraciones de nuevos instrumentos, y refuerza medidas preventivas de orden civil a través de intervenciones notariales y del Registro de la Propiedad”.*

Interesa pues partir de la especial magnitud que presenta el problema de las parcelaciones y edificaciones en suelo no urbanizable porque esta circunstancia justificaría la existencia misma de las medidas de prevención de parcelaciones y

---

<sup>1008</sup> La restauración del orden urbanístico infringido de la demolición. De la demolición como medida excepcional a la demolición como medida característica. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 45. Nº 263. 2011 . Página 41.

edificaciones en suelo no urbanizable. En efecto, la gravedad de estas infracciones urbanísticas unida a una reconocida pasividad o dejadez por parte de las distintas Administraciones Públicas implicadas, ha motivado la necesidad de establecer medidas de prevención que no existen frente al resto de incumplimientos previstos en la Legislación urbanística en lo que Cano Murcia<sup>1009</sup> ha calificado de *“actitud malévola del legislador” que reconociendo la incapacidad de los municipios por controlar las parcelaciones ilegales, pretende impedir las mediante el atributo de presunto parcelista ilegal, impedir bajo “la sospecha” de que una división jurídica de una finca registral, automáticamente se convierte en una parcelación ilegal”*, llegándose a afirmar que se consideran actos reveladores de una posible parcelación urbanística aquellos en los que, mediante la interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno, fincas, parcelas o de una acción, participación u otro derecho societario, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble, sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación.

En este sentido, tanto la Administración local como la autonómica no han conseguido en años erradicar este mal uso o costumbre que perjudica directamente las bases de la concepción actual del Urbanismo, principalmente asentadas sobre el principio de sostenibilidad, en lo que la **jurisprudencia** ha dado en llamar *“la mayor agresión al orden urbanístico”*, **STS 29 de octubre de 1991**<sup>1010</sup>. Y esta incapacidad de la Administración se manifiesta no sólo *a priori*, controlando las infracciones urbanísticas de referencia desde su origen, mediante una adecuada inspección, sino sobre todo *a posteriori*, evitando o posponiendo indefinidamente las medidas de restablecimiento de la realidad física alterada y el orden jurídico perturbado.

Necesario es constatar que esta realidad no es nueva sino que constituye una negativa tradición histórica que nos acompaña desde la legislación del 56, así Pareja i Lozano<sup>1011</sup> pone de manifiesto *“el enorme costo social de sentencias dictadas en los años 80, a falta de desarrollo reglamentario del concepto de núcleo de población, y sobre*

---

<sup>1009</sup>El régimen jurídico del Suelo No Urbanizable o Rústico. Editorial Aranzadi SA. Cizur Menor (Navarra). Año 2006. Página 211.

<sup>1010</sup>RJ 1991/8183.

<sup>1011</sup>Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons, 1990. Página 61.

*todo, de la inhibición y tolerancia que en demasiadas ocasiones mostraron las Administraciones Públicas implicadas en numerosos procesos de ocupación clandestina e ilegal del suelo rústico”.*

A diferencia de la evolución del establecimiento de medidas disciplinarias en el suelo urbano, en el que los municipios han ido implantándolas pausadamente, no se ha seguido el mismo ritmo en el suelo no urbanizable, de ahí la necesidad de que la legislación urbanística, adecuando sus previsiones a la realidad, haya optado por el establecimiento de medidas de prevención de parcelaciones y edificaciones en suelo no urbanizable que permitan no tener un caudal de supuestos a los que aplicar medidas de restauración incapaces de sostener por la Administración Local por diversos motivos. Además se ha advertido por la doctrina otra serie de motivaciones históricas a este distinto tratamiento de las medidas de protección de la legalidad en suelo urbano y no urbanizable. Así para Pemán Gavín<sup>1012</sup>, *“Las especiales dificultades que la Administración ha encontrado para la implantación de las medidas de restitución del orden físico vulnerado en suelo no urbanizable, pueden explicarse asimismo desde una perspectiva histórica. En efecto, una mirada retrospectiva del Derecho Urbanístico, permite afirmar que las potestades urbanísticas han alcanzado su pleno sentido en la ordenación de la ciudad, es decir, ha tenido por objeto la resolución de los problemas propios de los asentamientos de población de carácter urbano con exclusión por tanto del suelo rústico, ya que, en sí mismo, ha constituido tradicionalmente la negación del orden urbano [...] Ninguna relevancia tuvo pues el suelo rústico o no urbanizable en los orígenes de las potestades urbanísticas[...]. Por ello, la falta de aplicación de las medidas de disciplina urbanística en el ámbito del suelo rústico puede encontrar una explicación adicional en la tradicional desvinculación del suelo rústico de las competencias municipales de carácter urbanístico. De alguna manera, todo ello puede llegar a entender que la ilegalidad en suelo no urbanizable deba adquirir una especial gravedad para que los municipios ejerzan sus propias competencias en esta materia”.*

---

<sup>1012</sup>“La demolición en la disciplina urbanística”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 187, 2001. Páginas 33-35.

El reconocimiento explícito del problema, la incapacidad de las Administraciones Públicas para actuar a posteriori y la evidencia de una cierta cultura popular<sup>1013</sup>, de adquirir una segunda residencia en el suelo no urbanizable requieren potenciar las medidas de prevención y control de parcelaciones y edificaciones en esta clase de suelo.

Las competencias atribuidas a las entidades locales en materia de protección de legalidad urbanística han resultado insuficientes<sup>1014</sup>. Diversas alternativas han sido planteadas doctrinal y legislativamente para tratar de dar solución a la indisciplina. Sin embargo, aún queda mucho recorrido en este sentido. En tanto se adopten soluciones definitivas que garanticen la efectividad del ordenamiento jurídico urbanístico, nuestro estudio debe ir orientado también a reforzar los medios de prevención.

Estas medidas de prevención tienen como límite el contenido esencial del derecho de propiedad. El contenido esencial del derecho de propiedad es la línea de partida de estas medidas de prevención. Sin embargo, parece apreciarse que estas medidas de prevención en determinadas circunstancias penetran en este borde infranqueable que el contenido esencial del derecho de propiedad supone. Así, la existencia de núcleos de población ilegalmente constituidos cercanos a la propiedad de quien pretende un correcto uso, no puede llegar a impedir la división de la finca para garantizar su rentabilidad o viabilidad económica o la construcción de una edificación agrícola. El incumplimiento de otros no puede suponer un impedimento para el ejercicio de los derechos legalmente reconocidos<sup>1015</sup>.

En este sentido, Barreda Barberá<sup>1016</sup>, *“de la misma manera que carece de sentido que se amplíen excesivamente las posibilidades constructivas del suelo no urbanizable, tampoco resulta justo que se impida ejecutar aquellas obras que tienen una razón de ser en el medio que ocupan, o que se impongan unas condiciones sobre sus características difícilmente justificables. Y es que las construcciones permitidas por la legislación no son una concesión graciable sino, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de*

---

<sup>1013</sup> Reconocida incluso en algunos Planes de Ordenación del Territorio. Véase el Plan de Ordenación del Territorio de Doñana y su entorno.

<sup>1014</sup> Véase el Capítulo IV del presente documento.

<sup>1015</sup> Así no puede llegar a impedirse, como hace el PGOU de Huelva, una parcelación rústica porque ya existan edificaciones ilegales, artículo 481.8 apartado 3º, *“no se podrá realizar ningún tipo de parcelación rústica en fincas en las que existan construcciones ilegales”*.

<sup>1016</sup> La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008.

*febrero de 1991*<sup>1017</sup> “el reflejo del contenido del derecho de propiedad en esta clase de suelo”.

Del mismo modo, en sentencia **del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 23 de marzo del año 1999**<sup>1018</sup>, en la que se impide la segregación de 5.000 m<sup>2</sup> de 30.000 m<sup>2</sup> por la existencia de parcelas con expedientes sancionadores en fincas colindantes.

En el mismo sentido, Cano Murcia<sup>1019</sup> se plantea “¿dónde está el artículo 24.2 de la CE? Y si una finca se adjudica en herencia a varios herederos, en proindiviso, ante la imposibilidad de división material de la misma ¿también se ha de considerar que existe un acto de parcelación urbanística? ¿sería nulo el testamento en el que se adjudique en proindiviso una finca a varios herederos, pero identificándose en dicho documento el uso individualizado de cada una de las partes proindivisas? ¿Qué ocurre con las adquisiciones que se producen en el matrimonio con régimen de gananciales, acaso no se adquieren para una comunidad de bienes singular, como es la sociedad de gananciales?” Según este autor de lo que se trata es de impedir que los terrenos se destinen a un uso distinto del reconocido por las normas, y sobre esta actuación la administración tiene potestad, medios y atribuciones suficientes para vigilar que la utilización del suelo sea acorde con su clasificación y calificación.

También Cano Murcia pone de manifiesto la evidente contradicción de la LOUA con la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias que prevé en su artículo 17 la concesión de ayudas a los agricultores jóvenes que se instalen por primera vez en una explotación agraria prioritaria como titular, cotitular o socio de la misma, considerando en el apartado 4º criterio de consideración preferente, su realización bajo el régimen de cotitularidad. El artículo 18 se ocupa asimismo específicamente del acceso a la cotitularidad. Ciertamente es que, en este supuesto y siguiendo la interpretación que se defiende, dado que el concepto de “acto revelador” no es más que una presunción *iuris tantum* cabría desvirtuarla proporcionando unos criterios objetivos de finalidad de la parcelación perseguida.

---

<sup>1017</sup>RJ 847/1991.

<sup>1018</sup>RJ 1999/1235.

<sup>1019</sup>El régimen jurídico del Suelo No Urbanizable o Rústico. Editorial Aranzadi SA. Cizur Menor (Navarra). Año 2006.

Estos criterios objetivos deben ser proporcionados, como ya se ha mencionado y ahora se estudiará, por las Administraciones Públicas con competencias en la materia y que, en este sentido, informarán sobre el posible acceso a la cotitularidad del agricultor joven con la documentación que les resulte pertinente. Se impone así la necesidad de fijar una serie de criterios objetivos que faciliten la labor del técnico que informa sin menoscabar el derecho de propiedad tal como ahora sucede con la existencia de conceptos jurídicos indeterminados tales como “división simultánea o sucesiva de terrenos” o “núcleo de población”... considerados actos reveladores que impiden a priori informar favorablemente una parcelación no urbanística.

Esta realidad fue puesta de manifiesto por Pareja i Lozano<sup>1020</sup> que se refiere a la *“aplicación de múltiples y diversos criterios, generadores incluso de una cierta inseguridad jurídica, por cuanto pueden entrar en contradicción con la naturaleza esencialmente reglada de las potestades municipales en materia de concesión de licencias”*.

### **3.4.2. Licencia de parcelación o declaración de innecesariedad en suelo no urbanizable.**

#### **3.4.2.1. Concepto, origen y finalidad.**

Las segregaciones en suelo no urbanizable requieren un control administrativo previo con el único objeto de evitar la consolidación de una parcelación urbanística.

Este control administrativo previo puede llevarse a cabo a través de licencia urbanística o mediante “declaración de su innecesariedad”. Recordemos que algunas Comunidades Autónomas contienen expresa referencia a la declaración de innecesariedad en el supuesto de parcelaciones de marcado carácter rústico, caso de Andalucía, Cataluña, Extremadura, Valencia o también con mayor acierto Aragón o Navarra, que claramente distinguen entre la parcelación rústica y la urbanística, sometiendo las primeras a declaración de innecesariedad y las segundas a licencia.

Otras Comunidades Autónomas someten en todo caso a licencia los actos de parcelación, caso de Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Galicia, Murcia y País Vasco.

---

<sup>1020</sup> Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons. Madrid, 1990.

En Asturias<sup>1021</sup>, sin embargo, las segregaciones o divisiones de fincas que carezcan de fines edificatorios y resulten autorizadas por la legislación civil, agraria, o de la actividad económica que venga desarrollándose en el terreno, no tendrán la consideración de parcelación urbanística y no requerirán licencia urbanística, con lo que parece que se elude este control.

Para Fernández Ferreras<sup>1022</sup>, con el fin de *“controlar el cumplimiento de las normas sobre división de este tipo de suelos, diversas legislaciones autonómicas sujetan a licencia las segregaciones, divisiones y parcelaciones de terrenos”*.

Este control urbanístico ha sido sin embargo, doctrinalmente controvertido. Gutiérrez Alviz y Conradi y Romero Candau<sup>1023</sup>, reconocen que *“Las leyes estatales de carácter agrario no atribuyen competencia alguna a las autoridades municipales para el control de las parcelas rústicas que puedan formarse y, por tanto, que no se ajustaba a lo exigido legalmente la necesidad de licencia municipal para las parcelaciones rústicas que se contenían en algunas figuras de planeamiento municipal”*, pero también es cierto, como dice Gutiérrez- Colomina<sup>1024</sup> que como acertadamente establece el artículo 23.2 de la Ley 4 de julio de 1995 de Modernización de las explotaciones agrarias *“corresponde a las Comunidades Autónomas determinar la extensión de la unidad mínima de cultivo para secano y para regadío en los distintos municipios, zonas o comarcas de su ámbito territorial y que nada impide que las Comunidades Autónomas puedan, en el desarrollo legislativo de sus competencias, atribuir a los municipios el control, mediante licencia de las segregaciones y divisiones de parcelas que se produzcan en el suelo no urbanizable”*.

Recordemos también a López Pellicer<sup>1025</sup> para quien la exigencia de licencia *“no parece congruente ni con el objeto de la ley –la regulación a este respecto de la actividad urbanística (Artículo 1), ni con el único tipo de parcelaciones en suelo no urbanizable, las parcelaciones rústicas, que están sujetas a la legislación agraria. La experiencia nos dice*

---

<sup>1021</sup>Artículo 125.

<sup>1022</sup>Derecho Urbanístico de Cantabria. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. Editorial El Consultor. Madrid, 2002. Página 91.

<sup>1023</sup>Las parcelaciones en el derecho español. Consejo General del Notariado. Granada, 1993.

<sup>1024</sup>Régimen del suelo no urbanizable. Derecho Urbanístico de Andalucía. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. Editorial La Ley. Madrid, 2006. Página 254.

<sup>1025</sup>Derecho urbanístico de la Región de Murcia. Editorial Diego Marín. Murcia, 2006. Página 75.



*que sujetar a licencia municipal este tipo de divisiones, segregaciones o fraccionamientos, puede dar lugar –y de hecho, ha dado lugar, a una cobertura jurídica con apariencia de legalidad generadora de subrepticias urbanizaciones ilegales en suelo no urbanizable, no pretendida pero favorecida con este tipo de licencias (¿urbanísticas? Indudablemente que no, entonces ¿Qué sentido tiene? La actuación de disciplina urbanística municipal preventiva ha de desenvolverse por otras vías”.*

Como reconociera Arredondo Gutiérrez<sup>1026</sup> *“La actividad de parcelación o división puede obedecer a la necesidad de racionalizar la explotación agrícola de las fincas, calificándose entonces como parcelación rústica, y quedando regida por la legislación sectorial agraria [...] Cuando la división de terrenos tiene por finalidad posibilitar la dotación de infraestructuras y ulterior edificación de las parcelas resultantes, haciéndolos aptos para el asentamiento humano, se califica la misma como parcelación urbanística [...]. Si bien la operación parcelatoria supone en principio el ejercicio de facultades jurídico-privadas en el dominio, es lo cierto que las mismas se hallan sujetas a intervención y riguroso control de la Administración Pública, como una de las vertientes de su competencia urbanística –art. 3.4ª)TRLR, al objeto de salvaguardar la ordenación urbanística del suelo afectado, según su clase, y evitar que las facultades de urbanización y aprovechamiento urbanístico del suelo queden de facto al arbitrio de los particulares y al margen de las normas legales y las directrices del planeamiento”.*

Según Cano Murcia<sup>1027</sup> el concepto de “declaración de innecesariedad” existe ya en la legislación de suelo del 92, en donde se apuntaba que debía acreditarse la declaración municipal de innecesariedad para poder autorizar e inscribir escrituras de división de terrenos. *“La innecesariedad supone declarar que el acto de división que se pretende llevar a cabo no tiene connotaciones urbanísticas que le hagan merecedor de un rechazo municipal y que por lo tanto ha de regirse por su propia normativa agraria. Desde esta perspectiva la intervención municipal simplemente se ha de limitar a informar sobre si los terrenos a dividir presentan signos externos que induzcan a pensar que van a ser objeto de transformación, desnaturalizando su uso agrícola, forestal o de similar naturaleza, ya que el cumplimiento de la superficie mínima, esto es la unidad mínima de*

---

<sup>1026</sup> Las infracciones Urbanísticas. Editorial Comares. Granada, 1995. Página 169.

<sup>1027</sup> El régimen jurídico del Suelo No Urbanizable o Rústico. Editorial Aranzadi SA. Cizur Menor (Navarra). Año 2006.

*cultivo, es un dato público, constatable y por lo tanto notorio, que no ha de ser recordado por el Ayuntamiento cada vez que concede la declaración de innecesiedad”.*

Por último, para Rueda Pérez<sup>1028</sup> la declaración municipal de innecesiedad releva a los Notarios de la carga de dictaminar por sí mismos sobre la necesidad administrativa de la licencia.

Una resolución significativa y aclaratoria de esta materia y del necesario cambio normativo, es sin duda la de la **Dirección General de los Registros y el Notariado de 22 de abril de 2005**<sup>1029</sup>. Se pretendía la inscripción de una escritura de disolución de comunidad en finca rústica sin licencia municipal o declaración de innecesiedad, ante lo cual, la Sra. Registradora suspende la inscripción. Alega entonces el Notario en su recurso gubernativo que *“las parcelaciones material y propiamente rústicas no requieren para su inscripción en el Registro de la Propiedad de ninguna licencia municipal ni autorización de la Administración Agraria; solamente requieren que no infrinjan las unidades mínimas de cultivo. Se respetan las unidades mínimas de cultivo, tanto el estatuto básico estatal de la propiedad agraria, la Ley 19/1995 como el autonómico, Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León y art. 23 y 24, Ley de Urbanismo de Castilla y León, que permiten las segregaciones o divisiones de fincas rústicas con finalidad rústica, o dicho de otro modo, si no tienen finalidad urbanística, sin licencia ni autorizaciones administrativas ni declaraciones de innecesiedad. Insiste que en Castilla y León no hay una sola norma de carácter agrario que exija expresamente licencia o autorización para efectuar las parcelaciones rústicas con respeto del régimen de las unidades mínimas de cultivo formalizadas en escritura pública, a diferencia de lo que sucede en otras legislaciones autonómicas que sí lo exigen (Madrid, Canarias, etc.). Si el ordenamiento jurídico castellano leonés hubiera querido condicionar ese tipo de parcelaciones en documento público lo habría hecho de forma abierta, dentro de la legislación agraria, elaborada por la Administración competente, que no sólo es la autonómica, sino además, dentro de ésta, por los órganos competentes en materia agraria, no los urbanísticos. A la luz de las circunstancias que se desprenden del título, de los asientos registrales y de la base cartográfica de las fincas, y de los elementos que la*

---

<sup>1028</sup> Intervención Notarial en el Urbanismo de la Comunidad Valenciana. Tirant Monografías. Valencia, 2003.

<sup>1029</sup> RJ 2005/5010.

*Dirección General de los Registros y del Notariado tiene en cuenta en supuestos similares, puede concluirse que no resulta en el caso debatido indicio alguno de la posible existencia de una división urbanística. Incluso puede afirmarse que lo que resulta es la evidencia de la existencia de una división rústica con fincas resultantes superiores a la unidad mínima de cultivo. De seguirse la postura de la nota de calificación, tendría un régimen más estricto y riguroso una división rústica sin infracción del régimen de unidades mínimas de cultivo, precisada según la funcionaria calificante de licencia y, sin embargo, un supuesto con infracción de dicho régimen o sospechoso de encubrir una actuación urbanística no necesitarían dicha licencia y bastaría con que la Administración Agraria guardara silencio o el Ayuntamiento efectuara una mera «comunicación» para que pudiera materializarse la correspondiente inscripción”.*

La resolución de la Dirección General de los Registros y el Notariado se pronuncia considerando que de conformidad con la legislación castellana leonesa los Notarios y Registradores de la Propiedad deben exigir, para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos o constitución de proindivisos, que acrediten el otorgamiento de la licencia de parcelación o que la misma fue solicitada sin haberse obtenido resolución dentro de los plazos correspondientes, como confirma mayoritariamente la legislación autonómica y después estudiaremos.

Cabe concluir en consecuencia, que la licencia de parcelación en su terminología parece más correcta de declaración de innecesariedad para las segregaciones o divisiones rústicas, no es sino un mecanismo más de control en orden a evitar una parcelación urbanística. Las segregaciones rústicas, como consideraran Romero Candau y Gutiérrez-Alviz, no tienen connotaciones urbanísticas, debieran ser objeto exclusivo de la Administración con competencias en materia de agricultura. Sin embargo, en la medida que del incumplimiento de sus parámetros pudieran derivarse graves implicaciones urbanísticas, y sobre todo, la constatación de que así ha sido y aún peor, que no existen mecanismos que eviten que seguirá siendo así en el futuro, el Urbanismo ha sido llamado a controlar también estos procesos divisorios sin que debamos dejar de reconocer que se trata de una medida preventiva, innecesaria en un normal funcionamiento del sistema.

#### **3.4.2.2. Procedimiento de tramitación.**

Las legislaciones autonómicas no regulan un concreto procedimiento de tramitación de declaración de innecesiedad de parcelación o de concesión de licencias de parcelación en suelo rústico limitándose a derivarlos en el mejor de los casos al régimen genérico de concesión de licencias.

Ya se ha analizado la disparidad en el régimen de la documentación necesaria para tramitar este tipo de autorizaciones. Especialidades procedimentales en el plazo de concesión de licencia, que algunas Comunidades, como Aragón y Cantabria, sitúan expresamente en el supuesto de las parcelaciones en 2 meses, con silencio desestimatorio, que es reducido en el caso de Cataluña<sup>1030</sup> a un mes. En el caso de Islas Baleares<sup>1031</sup> el silencio es estimatorio. También singularidades derivadas de la documentación a aportar: en Aragón<sup>1032</sup> se exige planimetría y en Cantabria<sup>1033</sup> planimetría suscrita por técnico competente. En Cataluña<sup>1034</sup> se exige en ambos casos expresamente la misma documentación a aportar pero no proyecto técnico

Consideramos que un correcto pronunciamiento sobre el expediente requiere también que la solicitud sea acompañada de documentación técnica completa y suficiente. Esta es la interpretación que viene sosteniéndose del artículo 13 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía que requiere que a la solicitud de licencia de parcelación se adjunte *“un proyecto de parcelación suscrito por técnico competente y visado por el Colegio profesional correspondiente, que incluirá planos a escala adecuada de la situación y superficie de los terrenos afectados por la alteración y de las fincas y parcelas iniciales y resultantes, así como su identificación catastral y registral, y las condiciones urbanísticas vigentes”*. Recordemos que en Andalucía no existe licencia de parcelación más que en suelo urbano por lo que la declaración de innecesiedad pudiera en principio quedar exenta de esta documentación, pero no es ésta la interpretación que como insistimos, a nuestro juicio, se viene sosteniendo. En cualquier caso, esta deficiencia normativa puede no obstante ser salvada aún por el Planeamiento General o incluso por las Ordenanzas reguladoras de tramitación de licencias urbanísticas, exigiendo expresamente proyecto técnico también para las

---

<sup>1030</sup> Artículo 29 Reglamento de Disciplina Urbanística.

<sup>1031</sup> Artículo 33.

<sup>1032</sup> Artículo 246.

<sup>1033</sup> Artículo 198.

<sup>1034</sup> Artículo 28 Reglamento de Disciplina Urbanística.

declaraciones de innecesariedad, dado que la finalidad perseguida con ambos instrumentos jurídicos es la misma, la división de fincas que han de quedar debidamente ubicadas, descritas y cuya base cartográfica ha de servir al título público al que acompañe así como permitir la correspondiente modificación catastral.

Ello no obstante y sin perjuicio de la incorporación al procedimiento de todas aquellas cuestiones que a continuación serán analizadas al hilo del análisis de los criterios técnicos y jurídicos para informar una declaración de innecesariedad, resulta necesario introducir en el procedimiento informe de la Inspección Municipal relativo a la existencia de indicios de actos reveladores mencionados tanto en la legislación como a nivel reglamentario.

Por último, cabe considerar la necesidad de incorporar en la declaración de innecesariedad, avalada por la potestad de autonomía local, condición de inscripción marginal en el Registro de la Propiedad del carácter rústico de la segregación o división autorizada, en garantía de terceros adquirentes de buena fe. La anotación marginal es posible en virtud de lo dispuesto en el artículo 74 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

En Andalucía, esta previsión está respaldada expresamente a través del artículo 28.1. II) del Decreto 60/2010, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística según el cual: *“Las administraciones competentes procurarán la coordinación de su acción administrativa con el Registro de la Propiedad, mediante la utilización de los mecanismos establecidos en la legislación hipotecaria para la constancia registral de actos de naturaleza urbanística. En particular, podrán hacerse constar en el Registro de la Propiedad, en la forma y con los efectos dispuestos por la legislación reguladora de éste, y sin perjuicio de los actos inscribibles conforme a los preceptos de la legislación estatal, los actos administrativos siguientes: II) Las condiciones especiales de concesión de licencias o de otras autorizaciones administrativas, reflejando literalmente las condiciones a las que se sujetan las mismas, así como de las declaraciones municipales de innecesariedad, que hayan de cumplirse en la finca a la que afectan, con arreglo a las Leyes o a los Planes.”*

La necesidad de interpretar si la autonomía local permite o no incorporar al procedimiento de tramitación de una declaración de innecesiedad todas estas cuestiones hubiera sido salvada si se hubiera incorporado en el artículo 13.3 del Decreto 60/2010 no sólo las licencias sino también la declaración de innecesiedad, así: *“Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus competencias y mediante Ordenanza Municipal, podrán determinar cualquier otra documentación que deba acompañar a las solicitudes de licencia, así como aprobar modelos normalizados de solicitud de licencia urbanística para facilitar a los interesados la aportación de los datos y la documentación requerida. Se procurará igualmente su puesta a disposición a través de las tecnologías de la sociedad de la información.”*

### **3.4.2.3. Criterios para informar una licencia de parcelación o declaración su innecesiedad.**

#### **a) parcelas mínimas de cultivo/ parcelas mínimas establecidas en los propios instrumentos de planeamiento.**

La determinación de las unidades mínimas de cultivo ha sido objeto de amplio debate doctrinal sobre su pertenencia sólo y exclusivamente al ámbito agrario o por el contrario, su ineludible implicación en el derecho urbanístico<sup>1035</sup>, lo que sí denota con manifiesta evidencia es la clara voluntad expresa de la Ley Urbanística de preservar la estructura de la propiedad rústica. Todo ello teniendo en cuenta que, como determina la Resolución de la Dirección General de los Registros y el Notariado de 29 de julio de 2002, no basta un mero informe administrativo sobre la unidad mínima de cultivo, debiendo existir una licencia de segregación expresa<sup>1036</sup>.

Para Ruiz Arnáiz<sup>1037</sup>, *“Tal como se advierte, se asocia la parcelación urbanística en suelo no urbanizable con las unidades mínimas de cultivo, ya que si cualquiera de las fincas nuevas queda con una superficie menor que la prescrita por la legislación agraria se entenderá que se está en todo caso ante una parcelación urbanística. En el caso de Comunidades Autónomas en las que no existe una legislación que atribuya el control de*

---

<sup>1035</sup>Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons. Madrid, 1990.

<sup>1036</sup>López Fernández, Luis Miguel. Apuntes de jurisprudencia registral. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 217, abril de 2005.

<sup>1037</sup>Derecho Urbanístico del País Vasco. Dirección Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Madrid, 2008. Páginas 215.

*la parcelación rústica a los municipios, la fijación de las unidades mínimas de cultivo le corresponde a la propia Comunidad Autónoma así como la exclusividad de su control*". Ahora bien, nada impide, como señala Gutiérrez Colomina<sup>1038</sup>, *"Que las Comunidades Autónomas puedan, en el desarrollo legislativo de sus competencias, atribuir a los municipios el control, mediante licencia, de las segregaciones y divisiones que se produzcan en el suelo no urbanizable"*. En este supuesto, a los Ayuntamientos sólo les queda acreditar, la innecesariedad de la licencia municipal, sin perjuicio de señalar que deben cumplir la legislación agraria.

La Ley 19/1995 de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias<sup>1039</sup>, define la unidad mínima de cultivo como *"la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona"*. *"Corresponde a las Comunidades Autónomas determinar la extensión de la unidad mínima de cultivo para secano y para regadío en los distintos municipios, zonas o comarcas de su ámbito territorial"*. Esta legislación, como señala Fernández Ferreras<sup>1040</sup>, debe ser respetada por las legislaciones autonómicas por su carácter de legislación básica (Artículo 23) o de legislación plena (Artículos 24 a 27).

El incumplimiento de esta normativa, *"es decir, la creación de otras fincas que, sin tener un destino urbanístico y manteniendo por consiguiente, el uso agrario, ofrezcan unas dimensiones que no respeten las mínimas fijadas por cada provincia y término municipal y para cada tipo de cultivo que se trate"*<sup>1041</sup> acarrea la sanción de nulidad<sup>1042</sup>.

---

<sup>1038</sup>Régimen del suelo no urbanizable. Derecho Urbanístico de Andalucía. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. Editorial La Ley. Madrid, 2006. Página 254.

-En el mismo sentido. Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía. Coordinadores Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián. Diputación de Granada. Red de municipios. Cemci. Granada, 2009. Página 191.

<sup>1039</sup> Artículo 23.

<sup>1040</sup>Derecho Urbanístico de Castilla y León. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. Madrid, 2005. Página 378.

<sup>1041</sup>López Benítez, Mariano. Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía. Coordinador: Manuel Rebollo Puig. Iustel. Madrid, 2007. Página 320.

<sup>1042</sup> Artículo 24.2. Ley 19/1995, de Modernización de las Explotaciones Agrícolas.

Las Comunidades Autónomas han ido estableciendo unidades mínimas de cultivo<sup>1043</sup>, algunas incluso van más allá de lo dispuesto en la propia legislación sectorial, así en el caso de Castilla y León, se añade *“A tal efecto, en los supuestos en los que la legislación agraria u otras normas sectoriales permitan divisiones o segregaciones sin respetar la unidad mínima de cultivo, con finalidad constructiva, ésta quedará subordinada al régimen establecido en esta Ley para mantener la naturaleza rústica de los terrenos, y no podrá dar lugar a la implantación de servicios urbanos o a la formación de nuevos núcleos de población”*<sup>1044</sup>.

Se añade en consecuencia satisfactoriamente un control previo que se exige incluso cuando la norma sectorial de aplicación permita divisiones inferiores además de hacer expresa referencia a la imposibilidad de otorgamiento de cuotas en proindiviso.

Tales unidades mínimas de cultivo admiten excepciones en los supuestos de existencia de edificaciones permanentes debidamente autorizadas y en la más problemática de los huertos familiares con las características que se determinaran reglamentariamente y que nunca llegaron a determinarse.

En este sentido cabe resaltar las consideraciones citadas por González Pérez<sup>1045</sup>: *“No obstante, cuando se produce esta evolución, la remisión al régimen de las unidades mínimas de cultivo se convierte en equívoca, porque la legislación agraria siempre ha permitido la dispensa del cumplimiento de la regla de la parcela mínima cuando la división o segregación tuviera una finalidad edificatoria: justo lo que el ordenamiento urbanístico intenta impedir. Por otra parte, si bien la unidad mínima de cultivo en zonas de secano generalmente sí tiene unas dimensiones que por sí mismas limitan considerablemente la urbanización, no sucede lo mismo con las establecidas para las*

---

<sup>1043</sup> - En Andalucía, Resolución de 4 de noviembre de 1996, de la Dirección General de Desarrollo Rural y Actuaciones Estructurales, por la que se determinan provisionalmente las unidades mínimas de cultivo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Andaluza

-País Vasco. Decreto 168/1997, de 8 de julio, por el que se regulan las Explotaciones Agrarias Prioritarias en la Comunidad Autónoma del País Vasco y se determinan las unidades mínimas de cultivo en los distintos Territorios Históricos y Comarcas de la Comunidad Autónoma País Vasco.

- En Valencia, Decreto 217/1999, de 9 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se determina la extensión de las Unidades Mínimas de Cultivo. [...].

<sup>1044</sup> Artículo 24, Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

<sup>1045</sup> González Pérez, Jesús. Comentarios a la Ley del Suelo: Ley 8/2007, de 28 de mayo. Vol. I. Thomson-Civitas.

-La prohibición de las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico: evolución legislativa; en “Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 29, diciembre 2006, pag. 13.



*fincas de regadío, una de las causas probables de la presión edificatoria que sufren las zonas de huerta, especialmente en el entorno de las ciudades”.*

Rueda Pérez<sup>1046</sup> señala que *“desde el punto de vista del derecho de propiedad, la noción de indivisibilidad produce como resultado una restricción de las facultades dispositivas del propietario en orden a la realización de operaciones de segregación y división. Y esta tendencia restrictiva se asienta en el propósito del legislador de evitar la existencia de fincas inferiores a la superficie fijada como mínima o de características diferentes de las previstas en el planeamiento. Se trata, por tanto dice, de una actuación o función de prevención de cumplimiento del orden urbanístico”.*

La unidad mínima de cultivo además del cumplimiento de la parcela mínima establecida por el propio planeamiento debe ser el punto de partida para el análisis de esta materia. En este sentido y desde nuestro punto de vista el planeamiento municipal no debiera entrar en el concepto de parcela mínima cuando no exista vinculación a un uso urbanístico, debiera ser la Administración Pública con competencias en la materia la que se pronunciase al respecto. Las legislaciones sectoriales debieran ser mucho más exhaustivas, la legislación agraria debiera concretar parcelas mínimas en función de cada tipo de cultivo, no sólo en función del carácter de secano o de regadío, es más, debiera haber un pronunciamiento específico sobre la viabilidad de esa parcelación no urbanística por la Administración competente en cada materia atendiendo a la motivación expuesta por el solicitante.

En esta misma línea Barreda Barberá<sup>1047</sup> *“no obstante, si se quiere que las unidades mínimas de cultivo respeten su caracterización legal deberán determinarse en función de condicionamientos como las zonas o comarcas y los cultivos, y prescindir de superficies únicas en secano y regadío para toda una Comunidad” (Cita a Llidó Silvestre, ponencia sobre “Suelo No urbanizable”).*

De ahí que compartamos con este autor que la observancia de tales parámetros debe ser supervisada por la Administración autonómica competente en la materia a través de un informe preceptivo y vinculante. La unidad mínima de cultivo vela por la

---

<sup>1046</sup> Intervención Notarial en el Urbanismo de la Comunidad Valenciana. Tirant Monografías. Valencia, 2003.

<sup>1047</sup> La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008. Página 263.

protección del destino natural del suelo rústico a través del control de los cambios en la estructura de la propiedad.

Pero no sólo esto, sino que la propia legislación agraria debiera contemplar que para las parcelaciones rústicas también fuera necesaria alguna autorización, dado que no se contempla en la actualidad en la Ley 19/1995, de 4 de julio de Modernización de las Explotaciones Agrarias, todo ello en garantía del cumplimiento de los objetivos agrarios y urbanísticos, como medida de prevención.

Y en última instancia, de conformidad con las directrices establecidas en la propia legislación agraria<sup>1048</sup>, facultar a la Administración para que en el desarrollo de la leyes de reforma imponga al agricultor, en base a la obligación de hacer efectiva la función social a que está llamada la propiedad rústica, *“las medidas a adoptar para la protección del suelo y la conservación de la naturaleza”*. En consecuencia, debiera existir un servicio de inspección de la propia Administración agraria.

Por su parte la legislación catalana va más allá<sup>1049</sup> pues no sólo se limita a orientar la producción indicando tipos de cultivos, obras más convenientes para la transformación en regadíos y actuaciones relativas a la sanidad vegetal y conservación de suelos sino que amplía su campo a fomentar *“las acciones que propongan realizar los Ayuntamientos de las zonas declaradas que tengan por finalidad conseguir la mejora del medio rural y la elevación de las condiciones de vida de la zona y las de desarrollo comunitario que tienden a la integración y promoción social”*.

Gutiérrez-Alvz y Conradi y Romero Candau<sup>1050</sup> reconocen que las parcelaciones procedentes en suelo no urbanizable son únicamente las parcelaciones rústicas. Éstas, en cuanto comportan actos divisorios del terreno, son, como tiene dicho el Tribunal Supremo *“un ejercicio del derecho de propiedad lícito con arreglo al derecho común”* (STS de 8 de julio de 1989). Pero como tales operaciones divisorias van encaminadas a una finalidad agrícola, es necesario acudir a la legislación agraria para saber cuáles son los requisitos de tales parcelaciones que tendrán la consideración de rústicas.

---

<sup>1048</sup>La Ley de Reforma Agraria de Andalucía de 3 de julio de 1987, artículo 2.2.

<sup>1049</sup>Delgado de Miguel. Derecho Agrario Ambiental: Propiedad y Ecología. Aranzadi. Pamplona, 1992. Derecho Agrario Ambiental: Propiedad y Ecología.

<sup>1050</sup>Las parcelaciones en el derecho español. Consejo General del Notariado. Granada, 1993.

La parcelación rústica no debiera *a priori* requerir intervención de la Administración local. Sin embargo, como una medida de prevención más, el control de las actuaciones llevadas a cabo en esa parcelación rústica, la necesaria coordinación catastral, también gestionada por los Ayuntamientos, así como la cercanía con el administrado junto a otras circunstancias, justifican la concesión municipal de licencia o declaración de innecesariedad de la misma, una vez constatado el cumplimiento de la principal legislación agraria a través de los informes oportunos.

Del mismo modo señala Ruiz Arnáiz<sup>1051</sup> que *“Poco tienen que ver las unidades mínimas de cultivo con las parcelaciones urbanísticas, las primeras están concebidas con el propósito de que las explotaciones agrarias sean de dimensiones suficientes para que sean viables y los agricultores puedan vivir dignamente de su explotación, mientras que las parcelaciones urbanísticas, han ido siempre vinculadas al concepto de núcleo de población, a impedir que con su permisión se formen núcleos de población, asentamientos generadores de servicios y de necesidades urbanísticas [...] Por consiguiente la delimitación de unidades mínimas de cultivo y parcelaciones urbanísticas son conceptos distintos que no deben ir inexplicablemente ligados, pues no toda división de una finca rústica por debajo de la unidad mínima de cultivo ha de ir indisolublemente unida al peligro de formación de núcleo de población”*.

Así se pronunciaban también Verdú Mira y Jordán Cases<sup>1052</sup> quienes concluyeron en relación a la legislación de suelo no urbanizable valenciana del año 92 que *“El legislador del 92, con buen sentido, considera las operaciones de segregación de parcelas como actuaciones particulares de preparación del suelo soporte de actuaciones edificatorias en suelo no urbanizable, y la intención que parece tener cuando reenvía a la normativa de agricultura, es en definitiva la de “proteger la legalidad urbanística”, esto es, evitar o al menos, “controlar limitando” la edificación, y no la de garantizar la rentabilidad de las explotaciones agrarias”*.

En definitiva, las leyes estatales de carácter agrario no atribuyen competencia alguna a las autoridades municipales ni a ninguna otra para el control de las parcelas

---

<sup>1051</sup>Derecho Urbanístico del País Vasco. Dirección Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Madrid, 2008. Páginas 215-216.

<sup>1052</sup> La licencia de parcelación en la Ley Valenciana sobre Suelo no urbanizable. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 28, nº 140, 1994. Página 117.

rústicas que puedan formarse. Tal función debe corresponder a la Administración sectorial competente.

Para Gutiérrez-Alviz y Conrado y Romero Candau, *“las parcelaciones sólo interesan para la autoridad urbanística si conllevan núcleo de población. Para el agrarista si se ajustan a una mejor explotación de la tierra. Tal vez falta en nuestra legislación un sistema protector de los distintos intereses en juego que existen en toda actividad parcelatoria. Posiblemente sea necesaria la actuación y comprobación integral por una sola autoridad administrativa, de todas las características y condiciones que la parcelación pueda presentar”*<sup>1053</sup>.

Esto resulta criticable, bastaría la exigencia de informe sectorial de la Consejería competente para la tramitación de la declaración de innecesariedad y salvar así esta laguna.

En un sucinto análisis de la legislación comparada autonómica puede constatarse que estas previsiones existen ya en algunas Comunidades Autónomas, la legislación de suelo de la Comunidad de Madrid, Ley 9/2001, de 17 de julio, en su artículo 144.4 prescribe expresamente que *“La licencia urbanística para actos de parcelación rústica requerirá informe previo y vinculante en caso de ser desfavorable, de la Consejería competente en materia de agricultura”*. Obsérvese que la Ley de suelo madrileña habla de licencia urbanística y no de declaración de innecesariedad.

El Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias establece en su artículo 80.3 que *“La segregación o división de fincas en suelo rústico, excepto en el interior de asentamientos delimitados por el planeamiento, deberá respetar el régimen de unidades mínimas de cultivo. Estos actos requerirán, con carácter previo a la licencia municipal, informes favorables de la Consejería competente en materia de agricultura, salvo que las parcelas resultantes de la segregación o división fuesen superiores a la unidad mínima de cultivo”*.

Otra cuestión de interés es la prueba sobre el carácter de secano o regadío de una finca. El Decreto 217/1999, de 9 de noviembre, por el que se fija la unidad mínima de

---

<sup>1053</sup> Las parcelaciones en el derecho español. Consejo General del Notariado. Granada, 1993.

cultivo en la Comunidad Valenciana, exige que la Consejería competente en materia de agricultura ratifique tal condición, que estará asociada a sus derechos de riego. Esta información debería venir contemplada en el informe expreso que se solicita a la Administración sectorial. En la actualidad las interpretaciones sobre el carácter de una finca son diversas, desde la simple manifestación del interesado hasta la documentación que autoriza la ejecución de pozos o extracción de aguas o incluso, el cultivo que conste a efectos catastrales, que tampoco ofrece garantía cierta.

**b) División simultánea o sucesiva de terrenos. Límites impuestos a la declaración de innecesariedad: el concepto de acto revelador. La inseguridad jurídica de este concepto jurídico indeterminado.**

La división simultánea o sucesiva de terrenos como límite impuesto a la declaración de innecesariedad, impide un fraccionamiento simultáneo o sucesivo de un terreno en dos o más lotes. Como advirtiera Arredondo Gutiérrez<sup>1054</sup>, *“Es indiferente que la división o segregaciones realizadas hayan tenido o no acceso al Registro de la Propiedad, pues la parcelación constituye una alteración física de la configuración y, al menos potencialmente, del destino urbanístico de una finca, al margen de que los actos divisorios queden reflejados registralmente”*.

Son varias las Comunidades Autónomas que amplían el concepto de parcelación urbanística, no sólo a la división simultánea o sucesiva de terrenos sino más allá, a la existencia de una serie de actos reveladores que igualmente la determinarían.

Para López Benítez y Pizarro Nevado<sup>1055</sup> *“En esa línea de mayor cautela se ha producido una ampliación en la definición del concepto de parcelación urbanística, o si se prefiere una mayor precisión de sus caracteres [...] En todo caso, existen elementos suficientemente para mantener una interpretación amplia del concepto de parcelación urbanística que permita reaccionar frente a cualquier parcelación encubierta para evitar un fraude de ley”*.

Así en Cataluña, el concepto de parcelación urbanística abarcaría también determinadas actuaciones que, sin división o segregación supongan: *“alineación o*

---

<sup>1054</sup> Las infracciones Urbanísticas. Editorial Comares. Granada, 1995. Página 172.

<sup>1055</sup> Derecho Urbanístico de Andalucía. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2003. Página 194.

*arrendamiento de participaciones indivisas con derecho de utilización exclusiva, constitución de sociedades en el mismo sentido o constitución o modificación de régimen de propiedad horizontal por parcelas. La fiscalización de estas actividades cuando supongan parcelación urbanísticas está sujeta a licencia*<sup>1056</sup>. Sin embargo, si no constituyen parcelación urbanística, estará sujeta a su declaración como innecesaria siempre que la superficie sea igual o superior a la unidad mínima de cultivo<sup>1057</sup>.

Castilla - La Mancha expresamente amplía el concepto introduciendo aquellas que *“dispongan o vayan a disponer de infraestructuras o servicios colectivos innecesarios para las actividades a que se refieren la letra f) del número 1.2.º y el número 1.3.º del artículo 54 o, en todo caso, de carácter específicamente urbano”*. En el mismo sentido, el País Vasco añade: *“infraestructuras o servicios colectivos necesarios para las actividades y usos a que se refiere el artículo 28, o pueda suponer en cualquier caso su urbanización”*.

Quizá el régimen jurídico más completo en este sentido sea el de la Comunidad Andaluza, que en el artículo 8 a) del Reglamento de Disciplina Urbanística concreta: *“se consideran actos reveladores de una posible parcelación urbanística aquellos en los que, mediante la interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno, fincas, parcelas, o de una acción, participación u otro derecho societario, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble, sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación. En tales casos será también de aplicación lo dispuesto en la legislación para las parcelaciones urbanísticas según la clase de suelo de la que se trate.*

*Igualmente, tendrán la consideración de actos reveladores de posible parcelación urbanística, la transmisión intervivos de cuotas proindiviso de fincas clasificadas como suelo no urbanizable, cuando a cada uno de los titulares corresponda teóricamente una parte de superficie inferior a la mayor de las fijadas en la ordenación urbanística y territorial vigente, como parcela mínima edificable o divisible, según el resultado de aplicar a la total superficie del inmueble objeto de alteración, el porcentaje que*

---

<sup>1056</sup> Artículo 26 Reglamento de Disciplina Urbanística de Cataluña.

<sup>1057</sup> Artículo 27 Reglamento de Disciplina Urbanística de Cataluña.

*represente cada cuota indivisa enajenada. El mismo régimen se aplicará a las transmisiones de acciones, participaciones u otros derechos societarios que produzcan el mismo resultado, así como a las divisiones horizontales. En estos actos reveladores de parcelación urbanística, se requerirá la correspondiente licencia urbanística o declaración de innecesiedad, debiendo esta última condicionarse resolutoriamente al cumplimiento de las previsiones fijadas en el instrumento de planeamiento urbanístico, o en su caso, aquellas que garanticen la no inducción a la formación de nuevos asentamientos [...]”.*

Sin embargo este régimen jurídico suscita confusión, a pesar de los avances de los que hablábamos en materia de definición de conceptos y de integración de los actos reveladores en el mismo, el régimen jurídico parece acabar decantando la posibilidad de utilización exclusiva con régimen interpuesto siempre que se cumplan las unidades mínimas de cultivo y ello a pesar de que se ha insistido en que la superficie mínima no es óbice para la existencia de una parcelación ilegal. En el caso de Andalucía se han colocado como elementos reveladores de una parcelación urbanística la transmisión de cuotas en proindiviso. Sin embargo, tanto el artículo 8b) del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía como el TR 2/2008 (artículo 17) parecen permitir el otorgamiento de cuotas en proindiviso cuando la superficie que corresponda al uso individualizado sea superior a la mínima. No tiene sentido. Lo que se trata de evitar con la consideración de este acto revelador es que haya una división simultánea o sucesiva y si efectivamente existe asignación de cuotas, existe este fraccionamiento, que acaba burlándose de esta manera.

En Castilla La Mancha, a diferencia del régimen establecido en el Reglamento de Disciplina andaluz, el otorgamiento de cuotas que impliquen el uso exclusivo está prohibido aunque se cumplan superficies mínimas por esta vía.

En cualquier caso, el debate se centra en si sólo es necesaria la declaración de innecesiedad en estos casos y no en el resto, o si cualquier asignación de cuotas en proindiviso la requiere. Existen interpretaciones enfrentadas. ¿Qué posibilidades reales existen de conceder una declaración de innecesiedad ante la existencia de cuotas en pro indiviso, vulneren o no las parcelas mínimas? Siendo un acto revelador, la labor del técnico que ha de informarla se plantea difícil por la responsabilidad que asume, más

aún cuando la propia jurisprudencia ha planteado en **STSJ Andalucía de 9 de febrero de 2000**<sup>1058</sup> y **STSJ Andalucía de 2 de junio de 2000**<sup>1059</sup>, que la venta mediante participaciones indivisas denota una especial malicia, o la **STSJ Andalucía de 11 de febrero del mismo año**<sup>1060</sup>, según la cual, *“la versión del autor pugna con la más elemental lógica y racionalidad, no se entiende que se puedan vender participaciones indivisas de una parcela de tamaño reducido a distintas personas sino para llevar a cabo la división real de la parcela y posterior construcción de viviendas destinadas al ocio”*.

Insiste el **TSJ Andalucía, en sentencia de 9 de marzo de 2000**<sup>1061</sup> en que las participaciones indivisas constituyen un fraude de ley, artículo 6.4. del Código Civil.

En esta misma línea, la doctrina registral, **Resolución de la Dirección General de los Registros y el Notariado de 12 de julio de 2010**<sup>1062</sup>, que concluye que la venta de participaciones indivisas aún sin asignación de cuotas, requiere la exigencia de licencia o declaración de su innecesariedad.

Gutiérrez-Alviz y Conradi y Romero Candau<sup>1063</sup> mencionando a Roca Sastre, consideran que *“La parcelación es una actividad privada. En cambio, la actividad parcelatoria rebasa con mucho los límites de una simple modificación jurídica de una finca registral, implica una actuación directa sobre el terreno que conduce a una variación de la naturaleza, uso y condiciones de las fincas, en consecuencia sólo será necesaria la licencia cuando se trata de operaciones de las que resulten indicios suficientes para suponer que se está realizando con ello una parcelación urbanística”*.

El propio artículo de la legislación andaluza resulta impreciso. Ante la existencia de actos reveladores habría que desmontar la presunción iuris tantum que suponen y sólo en ese supuesto, conceder la declaración de innecesariedad.

La legislación valenciana<sup>1064</sup> a diferencia de la andaluza se refiere a presunción legal de parcelación y en estos supuestos, no es posible la concesión de licencias. La

---

<sup>1058</sup> RJCA 2000/1570.

<sup>1059</sup> RJCA 2011/36463

<sup>1060</sup> RJCA 2000/151

<sup>1061</sup> RJCA 2000/1566

<sup>1062</sup> RJ 2010/4877

<sup>1063</sup> Las parcelaciones en el derecho español. Consejo General del Notariado. Granada, 1993.

<sup>1064</sup> Artículo 230.4. Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.



legislación valenciana establece expresamente qué hacer ante un concepto tal como el de acto revelador o en su caso, presunción legal al decir expresamente *“que no podrán autorizarse actos materiales de división o segregación de fincas cuando exista una presunción legal de que tales actos tienen finalidad urbanística. Se presume la presencia de finalidad urbanística, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:*

*“a) Que exista ya de hecho en los terrenos o proyectada la instalación de infraestructuras o servicios innecesarios para las actividades relacionadas con la utilización y explotación de los recursos naturales de la tierra mediante el empleo de técnicas normales y ordinarias, o de carácter específicamente urbano.*

*b) Que dé lugar a una finca de superficie inferior a la mínima exigible por esta Ley para una vivienda aislada y familiar, salvo que no se aumente el número de fincas respecto de las antes existentes, por haber simultánea agrupación o agregación a finca o fincas colindantes de porción o porciones segregadas, siempre que ninguna de las fincas resultantes de tales operaciones, sea inferior a la calificada como indivisible en alguna licencia o autorización anterior y, en su caso, se cumplan las normas sobre indivisibilidad establecidas por razones urbanísticas. Se estimará que no concurre esta circunstancia cuando quede acreditada que la finalidad de la división o segregación está vinculada exclusivamente a la explotación agraria, conforme a lo dispuesto en la legislación agraria o forestal o de similar naturaleza que le sea de aplicación”.*

En este sentido Cantó López<sup>1065</sup> resume, es necesario solicitar licencia de parcelación cuando se trata de una serie de supuestos asimilados y que tienen además finalidad urbanística. Ahora bien, también ella considera confusa la redacción de la legislación valenciana considerando que *“La presunción legal de parcelación urbanística se manifiesta cuando objetivamente se produzcan las circunstancias legalmente previstas. Cuando de los hechos se deduzca esta presunción, al concurrir alguna de estas circunstancias, la norma precisa que queda prohibido con carácter absoluto la autorización a tales actos de división y en conclusión, no cabe el otorgamiento de la licencia de parcelación”.*

---

<sup>1065</sup>La vivienda familiar en el Suelo No Urbanizable. Madrid. Iustel, 2007.

Pero la legislación valenciana regula con acierto la posibilidad de desmontar la presunción de parcelación urbanística *“Se estimará que no concurre esta circunstancia cuando quede acreditada que la finalidad de la división o segregación está vinculada exclusivamente a la explotación agraria, conforme a lo dispuesto en la legislación agraria o forestal o de similar naturaleza que le sea de aplicación”*, impidiendo así cualquier afección al derecho de propiedad.

Algunos autores, cítese a Rueda Pérez<sup>1066</sup> han cuestionado que la atribución de cuotas en proindiviso, como fraude de Ley, pueda ser apreciada por un órgano de la Administración sin la existencia de un pronunciamiento judicial.

Al respecto no consideramos necesario pronunciamiento judicial *a priori*. Sólo en aquellos casos en que se contravenga la normativa que establezca estos objetivos que defendemos, que sirven de base para la interpretación de estas presunciones, debiera acudir a la vía contencioso-administrativa, sin que exista por este motivo afección alguna al derecho de propiedad. El establecimiento de criterios objetivos para la declaración de innecesidad, evitaría cualquier margen de discrecionalidad, y la intervención judicial se produciría sólo cuando no se apreciaran tales criterios.

Para Barreda Barberá<sup>1067</sup>, la parcelación urbanística es *“un acto jurídico consistente en el fraccionamiento de la propiedad al que se adiciona un rasgo que lo identifica. Ese rasgo definitorio será la actividad urbanizadora o edificatoria, que provoca un riesgo de constitución de núcleo de población y la hace incompatible con el régimen del suelo no urbanizable. Por tanto, si no existe una verdadera actividad material en la que se sustente este riesgo, más allá de meras suposiciones, y la división o segregación de una finca rústica cumple los mínimos establecidos por la legislación agraria o forestal, entiendo que la parcelación debería autorizarse. En definitiva, no deben penalizarse los riesgos abstractos, pues de lo contrario podemos estar impidiendo el ejercicio legítimo de un derecho, cita **STS de 17 de febrero de 1986”***. Compartimos esta teoría pero con importantes matices, las causas ya expuestas que motivan la existencia de medidas de prevención de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable nos llevan a precisar

---

<sup>1066</sup> Intervención Notarial en el Urbanismo de la Comunidad Valenciana. Tirant Monografías. Valencia, 2003.

<sup>1067</sup> La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008.

que en efecto, no debe penalizarse el riesgo, garantizándose el ejercicio legítimo de los derechos, ahora bien, sí deben tomarse ciertas cautelas vinculadas única y exclusivamente a probar la legitimidad de ese derecho, para ello resulta fundamental motivar y justificar suficientemente la solicitud de declaración de innecesariedad de parcelación. Al menos hasta que exista un servicio de inspección eficiente que hiciera innecesaria cualquier medida de control preventivo, así como una Administración municipal capaz de culminar los procedimientos de restauración de legalidad en esta parcela.

La motivación de la declaración de innecesariedad de la licencia de parcelación en suelo no urbanizable en su caso, al margen de los supuestos edificatorios extraordinarios legalmente permitidos, sólo puede amparar una finalidad posible: agrícola, ganadera o cinegética... necesaria para desvirtuar ese concepto de acto revelador, esta presunción *iuris tantum*.

Esta idea del concepto de “acto revelador” como presunción *iuris tantum*, es compartida por Romero Gómez<sup>1068</sup> para quien *“en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, se establece una presunción de parcelación urbanística, que a diferencia de la realizada para el suelo urbano y urbanizable, parece que es iuris tantum, y en consecuencia, susceptible de prueba en contrario, ya que en esta clase de suelo también se consideran actos reveladores de una “posible parcelación urbanística” aquellos en los que, mediante la interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno o de una acción o participación social, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte de terreno equivalente o asimilable a los supuestos del párrafo anterior. Sin embargo, luego se añade: “En tales casos será también de aplicación lo dispuesto en esta Ley para las parcelaciones urbanísticas en esta clase de suelo”. Con ello se desvanece el carácter iuris tantum que parecía apuntarse en el primer inciso. No obstante, el que se hable de que se consideran actos reveladores de “una posible parcelación urbanística” y la propia redacción del supuesto de hecho, parecen aconsejar que, en estos casos, se haga una labor interpretativa más profunda en la*

---

<sup>1068</sup>Comentarios a la LOUA: Ley 7/2002, de 17 de diciembre. Venancio Gutiérrez Colomina, Ángel Cabral González-Sicilia. Thomson-Civitas, 2007. Elcano (Navarra).

*aplicación de la norma con referencia al requerimiento de que esa interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno o de una acción o participación social, no sólo den lugar a que puedan existir diversos titulares, sino al hecho de que a estos corresponda el uso individualizado de una parte de terreno. Creemos que es esta circunstancia, es decir el que se constituya un uso individualizado de parte del terreno, lo que hace realmente equivalente o asimilable tales operaciones a los supuestos de parcelación urbanística”.*

Arredondo Gutiérrez<sup>1069</sup> denomina estas actuaciones como “parcelaciones efectuadas en fraude de la legislación urbanística [...]. La parcelación se efectúa en fraude de la legislación urbanística cuando, bajo la apariencia de un negocio jurídico diferente y lícito –así, una parcelación rústica con fines de cultivo, venta de cuotas indivisas en condominio, disolución de sociedades, etc.-, se está en realidad encubriendo un fraccionamiento de fincas que responde a finalidad edificatoria, prohibido por el Derecho Urbanístico”. Romero Gómez se refiere al control preventivo que suponen las declaraciones de innecesiedad de segregación.

Resulta interesante indagar la finalidad perseguida con el acto parcelatorio de tal forma que se garantizara el derecho de propiedad y se evitara, dado que el objeto principal es la prevención, la consolidación de la infracción. En el mismo sentido, Cano Murcia<sup>1070</sup> dice que “Sería necesario tener en cuenta que desde la perspectiva de la legislación agraria, la división o segregación de una finca rústica, para que sea conforme con dicha legislación, no basta con que la parcela resultante cumpla con la unidad mínima de cultivo, sino que dicha segregación lo sea con la finalidad de destinar las parcelas al aprovechamiento rústico, ya que si la finalidad es otra distinta -como el aprovechamiento urbanístico- nos encontramos con una actuación no amparada por dicha legislación agraria (STSJ Baleares 27 mayo 2005”).

Pareja i Lozano<sup>1071</sup> al hilo de justificar una posible parcelación por debajo de las unidades mínimas de cultivo con el destino de huerto familiar alude a las “Normas Sobre Actuación Urbanísticas” aprobadas por el Consell General Interinsular de las Baleares en

---

<sup>1069</sup> Las infracciones Urbanísticas. Editorial Comares. Granada, 1995. Página 177.

<sup>1070</sup> El régimen jurídico del Suelo No Urbanizable o Rústico. Editorial Aranzadi SA. Cizur Menor (Navarra). Año 2006.

<sup>1071</sup> Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons. Madrid, 1990.

fecha 29 de septiembre de 1980 de la que extrae algunos requisitos interesantes para cubrir el vacío normativo en esta materia y así alude *“a la exigencia de que los adquirentes de huertos familiares sean vecinos del término municipal o del término colindante, así como la obligación de que los notarios efectúen la advertencia expresa sobre inedificabilidad de tales predios, o la obligatoriedad de hacer constar que la finca es de regadío”*.

Reconociendo el papel generador de parcelaciones urbanísticas que estos huertos familiares pueden desencadenar, el Decreto Catalán 169/1983 sobre Unidades Mínimas en su artículo 4 prescribe que la posibilidad de establecer huertos familiares se limita a los terrenos de titularidad pública. Esta interpretación está siendo acogida por algunos municipios andaluces<sup>1072</sup>.

Desde nuestro punto de vista, la posibilidad de segregar por debajo de los umbrales de la unidad mínima de cultivo, debería estar expresamente reconocida para una determinada zona del Plan General, con la emisión de los oportunos informes de las Consejerías con competencias en la materia y sometidas dentro de un Plan de Inspección a un control preferente.

Si analizamos la legislación de algunas comunidades autónomas puede comprobarse que esta motivación que defendemos se encuentra presente en muchas de ellas.

En esta línea, el artículo 246 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de Urbanismo en su apartado 2º dice que *“en las solicitudes harán constar los objetivos de la parcelación”*. El apartado 3º señala que *“corresponde al Alcalde resolver sobre el otorgamiento de la licencia o la declaración de su innecesariedad, indicando en su caso la finalidad específica de la parcelación [...]”*.

También la Ley de suelo de Cantabria prevé en su artículo 199 relativo al procedimiento que *“en las solicitudes se harán constar los objetivos de la parcelación ...”*

---

<sup>1072</sup>Ordenanza de huertos familiares. Ayuntamiento de Utrera.

Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, artículo 196, *“las solicitudes harán constar los objetivos de la parcelación...3. Corresponde al Alcalde resolver..indicando en su caso, la finalidad específica”*.

Sin embargo, la LOUA establece una serie de “actos reveladores” que se convierten en presunciones “iuris tantum” y, a diferencia de la legislación valenciana ni siquiera se concreta cuándo esta presunción pueda quedar desvirtuada. En este punto, se anhela más precisión y objetividad incluso que la proporcionada por la legislación valenciana. Deben precisarse cuáles son los medios exactos de acreditar la finalidad, en este sentido, debiera hacerse referencia al informe de la Consejería competente como prueba inequívoca que desvirtúe la parcelación que se pretende.

La propia **jurisprudencia** nos ayuda a establecer otros criterios para identificar esta presunción de parcelación así como para confirmarla o desvirtuarla, así, la **STS de 29 de enero de 1991**<sup>1073</sup>, reiterada por **STS de 19 de julio de 1996**<sup>1074</sup>, y por **STSJ Andalucía de 22 de febrero 2000**<sup>1075</sup>, considera elemento determinante de la presunción la profesión de los adquirentes.

La **STS de 3 de octubre de 1995**<sup>1076</sup> establece una serie de criterios para la identificación de una parcelación ilegal que se repite en distintas sentencias: Cercana relación temporal entre la adquisición y la pretendida segregación y venta, medida superficial de las parcelas, que las parcelas se encuentren edificadas en un 50 o 60% con chalets, que tengan vías de acceso y agua y que exista una notoria diferencia de precio entre la compra y la venta.

La **STSJ Andalucía, de 20 de abril de 2001**<sup>1077</sup> considera indicio de parcelación el simple hecho de describir la finca por las parcelas que la integran y por un parcelario que se una a la escritura o que sea una zona donde proliferan las parcelaciones así comola **STSJ Andalucía de 13 de junio de 2001**<sup>1078</sup> que alude al replanteo de rasantes, compactación del terreno y zahorra artificial.

---

<sup>1073</sup>RJ 1991/602.

<sup>1074</sup>RJ 1996/6200.

<sup>1075</sup>RJCA 2000/769

<sup>1076</sup>RJ 1995/7876.

<sup>1077</sup>JUR 2001/188838.

<sup>1078</sup>JUR 2001/280637

De interés para este epígrafe resulta el **dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de fecha 4 de mayo de 2010<sup>1079</sup>**, según el cual:

*“La percepción, en cada caso concreto, de la concurrencia del requisito relativo a la inducción para formar nuevos asentamientos, desnaturalizando de esta forma el régimen urbanístico propio del suelo no urbanizable, se ha de colegir de una forma razonable de los actos previos, coetáneos y posteriores que, con incidencia urbanística, se realicen o promuevan sobre las fincas que pretenden segregarse o que ya se han segregado”.* En este dictamen se pone de manifiesto la existencia de proyectos de construcción de almacén de aperos agrícolas que tienen una superficie excesiva para la parcela agrícola que sirven de base, además de su apariencia exterior o su distribución interior propia de una vivienda. La ejecución de cerramientos, la creación de caminos, la instalación de transformadores son considerados actos reveladores.

*“No se le escapa a este Consejo que es la permisividad municipal la que provoca, con su velado consentimiento, la consolidación de segregaciones parcelarias y su conversión en nuevos asentamientos de población, con el posterior otorgamiento de licencias para almacenes agrícolas, a todas luces concebidos como viviendas campestres. Ahora bien, ello no legitima una actuación urbanística realizada “contra legem” y en consecuencia, acaba dictaminando favorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la revisión de oficio de la licencia de segregación concedida por la Junta de Gobierno Local de 14 de marzo de 2006.*

En resumen, la Administración municipal no tendría más que constatar el informe favorable emitido por la Consejería competente así como otra serie de circunstancias tasadas para desvirtuar la presunción de división simultánea o sucesiva de terrenos prevista en la norma.

Y es que, sobre el tema de las presunciones y su virtualidad existen muchos pronunciamientos judiciales. En este sentido, se suele alegar en los procedimientos de parcelación ilegal la infracción del artículo 1253 del Código Civil según el cual para que las presunciones no establecidas por ley sean apreciadas como medio de prueba, es indispensable que entre el hecho demostrado y aquél que se trata de deducir haya un

---

<sup>1079</sup> Dictamen nº 259/2010. Puede consultarse completo en: <http://server.knosys.es/ccandalucia/knpag?x=index>

enlace preciso y directo. Y este enlace existe en todos los casos. De hecho insisten los tribunales en atajar la supuesta vulneración en la interpretación de la presunción judicial u hominis y ello porque ésta supone una deducción lógica de los acontecimientos, que en la mayor parte de los casos quedan constatados y no se han contravenido en tiempo y forma.

Por último, cabe hacer referencia a la problemática surgida en torno a las transmisiones de fincas en suelo no urbanizable en régimen de pro indiviso cuando existe causa fundada. Nos estamos refiriendo a las transmisiones como consecuencia de una adjudicación de herencias o incluso, de adquisición de un inmueble en régimen de gananciales, sobre los que la práctica registral no requiere declaración de innecesariedad de licencia de parcelación.

En cambio, mayor problemática plantea la adquisición de inmuebles en régimen de proindiviso por cotitulares ajenos a cualquiera de estas dos circunstancias. Parece claro que si no existe ningún tipo de motivación, la declaración de innecesariedad no estaría justificada puesto que la presunción no habría sido desvirtuada. Sin embargo, hay que hacer referencia a un supuesto específico, el de las parejas de hecho, que podrán adquirir mediante declaración de innecesariedad en régimen de proindiviso siempre que acrediten especialmente esta circunstancia. A estos efectos, pueden aportar libro de familia, si lo tuvieran, certificados de empadronamiento que acrediten su convivencia, o cualquier otra prueba que en derecho, justifiquen esta vinculación consiguiendo desvirtuar la presunción legal.

### **C) El concepto de población**

La sentencia **TSJ Castilla-La Mancha, 23 de marzo de 1999**<sup>1080</sup> hace un interesante recorrido histórico por el concepto de núcleo de población. La legislación del 56 aludía ya al concepto de núcleo de población, convirtiendo este concepto en el protagonista de la segunda excepción que permitía superar el límite de la edificabilidad permitida y así se refería a la *“edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos, en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población, en todos los cuales podrán permitirse mayores volúmenes de edificación”*. Sin embargo,

---

<sup>1080</sup>RJ 1999/1235.



como bien señala Gutiérrez Colomina<sup>1081</sup>, el concepto no venía definido en la legislación de suelo estatal, ni siquiera en el Reglamento de Planeamiento, que lo remitía al Plan General.

Ya nos hemos referido a la diversidad legislativa autonómica<sup>1082</sup> y las múltiples interpretaciones sobre este concepto<sup>1083</sup>. El concepto de núcleo de población trata básicamente de garantizar el carácter aislado de las edificaciones.

La **jurisprudencia** hace referencia al concepto de núcleo de población para definir el de parcelación urbanística y en este sentido, la **STS de 13 de marzo de 1990**<sup>1084</sup> considera que lo es la división de finca que puede dar lugar a constituir núcleo de población y que por ello debe estar sujeta a intervención administrativa.

La **jurisprudencia** también ha analizado otras interpretaciones del concepto de núcleo de población existentes así, la **STS de 3 de mayo de 1996**<sup>1085</sup> hacía referencia a la fórmula que supone el resultado de sumar las superficies de las parcelas catastrales vecinas en m<sup>2</sup> y la parcela objeto de petición para edificación, dividida por 7.000 m<sup>2</sup>, cuando diese un número menor al que resultare de sumar las edificaciones existentes.

---

<sup>1081</sup> Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía. Coordinadores Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián. Diputación de Granada. Red de municipios.Cemci. Granada, 2009.Página 176.

<sup>1082</sup> Con carácter general en su nueva denominación de “riesgo de formación de nuevo asentamiento” existe en Andalucía o Murcia, con una definición vinculada a la generación de demanda de servicios. En esta misma línea Castilla la Mancha, que sin embargo pormenoriza el concepto para el supuesto de que el planeamiento no lo hiciera cuando: “*se propongan edificaciones a una distancia menor de 200 metros del límite del suelo urbano o urbanizable*” o “*se contengan, sin incluir la propuesta, tres o más edificaciones correspondientes a distintas unidades rústicas, en un círculo de 150 metros de radio, con centro en cualquiera de las edificaciones mencionadas*”.

Núcleo de población en Navarra, Valencia o en Aragón, que en este último caso se concreta en 2 ó más edificaciones en un círculo de 150 m<sup>2</sup>, o en la Quintana tradicional asturiana, que requiere una vivienda a no más de 15 metros de otra. En Extremadura son necesarias 3 viviendas por cada 2 Hectáreas y en La Rioja, además de la demanda genérica de servicios se establecen parcelas mínimas de 5000 m<sup>2</sup> de regadío o 20000 m<sup>2</sup> de secano y una distancia de 150 m. Por último el País Vasco que requiere la existencia de 4 edificaciones en la distancia establecida por el planeamiento municipal.

No mencionan por el contrario el concepto otras legislaciones que sin embargo establecen medidas que garantizan el carácter aislado de las edificaciones, caso de Islas Baleares, que exige una superficie superior a 14000 m<sup>2</sup> o Cantabria, con una parcela mínima de 2000 m.

No se contempla en Canarias, Cataluña, Galicia, Castilla y León ni Madrid

<sup>1083</sup> Capítulo II, apartado 2.7

<sup>1084</sup> RJ 1990/1963.

<sup>1085</sup> RJ 1996/551.

Otra **STS, de 24 de diciembre de 1996**<sup>1086</sup>, considera núcleo de población en el caso del que se ocupa aquel en el que el centro del lugar que ocupa la edificación proyectada y en un radio de 50 metros, la densidad de vivienda sea superior o igual a 4.

De interés la **STSJ Andalucía de 27 de enero de 1997**<sup>1087</sup> que alude al concepto de núcleo de población y lo identifica cuando existen 3 viviendas en 100 m<sup>2</sup>, con camino de rodadura de 2m, parcelas en torno a 5.000, depósito de aguas para abastecimiento de viviendas, tubos de red de saneamiento y zonas de uso deportivo.

Esta diversificación de criterios resulta mucho más extensa si consideramos que cada plan general<sup>1088</sup> establece su propio concepto, de conformidad con la previsión reglamentaria establecida en el artículo 36 del todavía vigente Reglamento de Planeamiento.

Y más aún, dicen los Tribunales que la inexistencia de un concepto reglamentario de núcleo de población en ningún caso impedirá su apreciación, en este sentido, el **Tribunal Superior de Justicia de Murcia** en sentencia de **29 de mayo de 2002**<sup>1089</sup>, incide en que su determinación o concurrencia ha de desprenderse de la observancia de los hechos.

Según Blanquer Prats<sup>1090</sup>, *“La ley no ha definido el núcleo de población porque este concepto debe sustraerse de las peculiaridades propias de los distintos espacios geográficos, ya que las comarcas y regiones tienen sus especial idiosincracia, definiendo el concepto como “germen de la estructura de un sistema social ordenado que, a partir*

---

<sup>1086</sup>RJ 1996/9541.

<sup>1087</sup>RJCA 1997/612.

<sup>1088</sup> El PGOU de Sevilla del año 2006 establecía en su artículo 14.1.6 apartado 2º, relativo a las condiciones generales de la edificación: *“Las edificaciones deberán tener el carácter de aisladas, debiendo contar con una parcela suficiente para evitar la formación de nuevos núcleos de población y la construcción separarse de sus linderos. Por ello las edificaciones cualesquiera que sea su naturaleza, se situarán como mínimo a 10 metros de los linderos de la finca y a 50 metros de la edificación más cercana, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas específicas que regulan los usos en el no urbanizable”.*

-Puede consultarse en:

[http://www.sevilla.org/urbanismo/documentos/pdf/plan2006/AP\\_6\\_NORMAS%20URBANISTICAS/1\\_NORMAS/AP\\_NORMAS\\_JUN06.pdf](http://www.sevilla.org/urbanismo/documentos/pdf/plan2006/AP_6_NORMAS%20URBANISTICAS/1_NORMAS/AP_NORMAS_JUN06.pdf)

- El PGOU de la localidad gaditana de San Fernando, aprobado por Orden de la Consejería de 22 de septiembre de 2011, establece artículo 13.1.8.3.c), intenta garantizar la condición de aislada de una edificación, debiendo situarse como mínimo a 10 metros de la linde y a 50 metros de la edificación más próxima.

-Puede consultarse en:

<http://www.sanfernando.es/ayto/pgou.asp>

<sup>1089</sup>RJCA 2002/994.

<sup>1090</sup> “Las bases fundamentales del núcleo de población”. Revista de Derecho Urbanístico, nº 72, 1982. Pg. 15.

*de cierto grado de desarrollo, requiere del tratamiento propio de una sociedad de carácter urbano”.*

Para Gutiérrez Colomina<sup>1091</sup> *“La corriente mayoritaria considera en cambio que la determinación o no de núcleo de población tiene carácter de concepto tasado cuando se prevean expresamente los supuestos concretos”.*

Sin embargo, esta disparidad de criterios de este concepto jurídico indeterminado nos ha traído a la situación actual pues, el peligro de formación de núcleo de población o de nuevos asentamientos que debe ser respetado al objeto de informar una declaración de innecesariedad resulta impreciso, potenciando interpretaciones discrecionales e incluso, coartando el derecho de propiedad de quien un uso adecuado de su finca pretende.

La existencia de núcleos de población ilegalmente constituidos no puede llegar a suponer un obstáculo para la construcción o parcelación que legalmente se pretenda, de ahí la necesidad de insistir en el acierto de la legislación valenciana al considerar al hilo de las presunciones legales de parcelación urbanística que *“se estimará que no concurre esta circunstancia cuando quede acreditada que la finalidad de la división o segregación está vinculada exclusivamente a la explotación agraria, conforme a los dispuesto en la legislación agraria o forestal o de similar naturaleza que sea de aplicación”.*

Por este motivo debe cuestionarse la existencia misma concepto jurídico indeterminado fijando en cambio criterios objetivos que eviten interpretaciones extensivas o aquellas otras que, por restrictivas o estrictas, impidan el libre ejercicio del derecho de propiedad.

Este concepto como ya hemos comentado tiene su origen en la legislación del 56 en la que sí estaba ampliamente admitido el uso residencial en el suelo no urbanizable. Restringida la posibilidad de este uso hasta convertirla en una prohibición casi absoluta en muchas de nuestras Comunidades Autónomas, el peligro de constitución de núcleos

---

<sup>1091</sup>Régimen del suelo no urbanizable. Derecho Urbanístico de Andalucía. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. Editorial La Ley. Madrid, 2006. Página 242.

de población no existe como tal, de ahí que parezca innecesario seguir incidiendo en el mismo o en su homólogo, el concepto de formación de nuevos asentamientos.

Hemos de plantearnos qué finalidad tiene el concepto de núcleo de población o formación de nuevos asentamientos. Si eliminamos el concepto de “núcleo de población” o “formación de nuevos asentamientos” de la definición de parcelación urbanística que nos proporcionan la mayoría de legislaciones autonómicas, no habremos cambiado nada. Es decir, la división sucesiva de terrenos en suelo no urbanizable sin una motivación vinculada a su uso debe estar prohibida, sin necesidad de introducir este concepto jurídico indeterminado.

Este concepto resulta aún más complicado porque, como bien ha sentado la jurisprudencia, **STS de 16 de octubre de 1997**<sup>1092</sup>, **STSJ Castilla-La Mancha de 24 de noviembre de 1998**<sup>1093</sup>, no es necesario que se haya dado lugar a la formación del núcleo de población para que se cometa la infracción, basta con que “pueda dar lugar”, para ello, se establecen una serie de presunciones tales como: la configuración física, ordenada de modo urbano mediante alineación de viales, superficie de parcelas, dotaciones de suburbanización inicial y zonas comunes a modo de estándares de dotaciones.

En relación a la STS citada por Gutiérrez- Alviz y Conrado y Romero Candau<sup>1094</sup> según la cual en el caso en el que se trataba de una pretendida aplicación de la legislación de huertos familiares y en la que el vendedor había vendido, en documento privado, parcelas siempre superiores a la unidad mínima de cultivo advirtiendo además en el documento que se vendía una finca rústica y que para edificar se deberían obtener las autorizaciones o licencias correspondientes se estima existente una parcelación urbanística considerando la expresada advertencia como una “fallida coartada” y destacando que es el concepto de núcleo de población el determinante de una parcelación urbanística.

Pero esta afirmación no puede resultar válida de conformidad con el criterio mantenido. La existencia de una pluralidad de huertos familiares podría ser viable si la

---

<sup>1092</sup>RJ 1997/7494.

<sup>1093</sup>RJCA 1998/4352.

<sup>1094</sup>Las parcelaciones en el derecho español. Consejo General del Notariado. Granada, 1993.

legislación agraria en algún supuesto o por algún motivo la contemplare. Y esto se vincula con la división simultánea o sucesiva de terrenos que, como ya hemos visto, sería posible siempre que hubiera una justificación agrícola, ganadera, forestal o cinegética. Lo contrario, sí que vaciaría de contenido el derecho de propiedad tantas veces aludido. La mera expectativa de formación de un núcleo de población, no puede, en ningún caso, coartar el libre ejercicio de los derechos.

Recordemos de nuevo a Barreda Barberá<sup>1095</sup> que analiza la problemática de la determinación del núcleo de población y de la concreción del riesgo de su formación y en este sentido concluye que *“La idea de penalizar un riesgo, esto es, una posibilidad no materializada, resulta criticable, considerando más adecuado que se prohíban las viviendas que generen directamente un núcleo de población”*.

En esta misma línea se sitúa la **STSJ Cataluña de 7 de abril de 2006**<sup>1096</sup> en la que tras analizar las circunstancias del caso en el que se había producido la segregación de 12 parcelas, la promotora era una inmobiliaria, se había instalado una línea eléctrica de 25 kw y tres de los adquirentes habían solicitado licencia de obras de vivienda unifamiliar, concluye que *“no puede aceptarse las conjeturas o suposiciones de la Administración demandada para llegar a la conclusión que hay riesgo de formación de núcleo sino que hay que basarse estrictamente en la legislación y el planeamiento aplicable: limitación superficie permitida y no existe número máximo de construcciones a partir del cual se puede apreciar el núcleo”*.

Este debate no tiene sentido en aquellas Comunidades Autónomas que incluso prohíben el uso residencial en el suelo no urbanizable.

Al hilo del análisis del concepto de parcelación urbanística, dice Rueda Pérez<sup>1097</sup> que *“si el concepto legal de parcelación urbanística exige que tal actividad desemboque en la creación de un núcleo de población, resulta que en los casos en que tal núcleo esté ya creado, como ocurre en el suelo urbano consolidado, cualquier acto de segregación o división quedaría excluido del concepto legal de parcelación urbanística y no estaría en consecuencia sujeta a sus requisitos”*. Este argumento nos sirve por otro motivo para

---

<sup>1095</sup> La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008.

<sup>1096</sup> JUR 2006/296961.

<sup>1097</sup> Intervención Notarial en el Urbanismo de la Comunidad Valenciana. Tirant Monografías. Valencia, 2003.

ratificarnos en la necesaria desaparición del concepto del núcleo de población como fundamento de la parcelación urbanística.

En este mismo sentido y en perfecta coordinación con la necesaria desaparición del concepto de núcleo de población, también deben desaparecer aquellas normas directoras que exigen el carácter aislado<sup>1098</sup> de cualquier edificación. No se entiende que el contenido esencial del derecho de propiedad pueda verse afectado por una presunción establecida con un carácter meramente preventivo. De manera común, las normas que exigen el carácter aislado tratan de evitar la consolidación de núcleos de población. Sin embargo, si nos atenemos al modelo de suelo rústico que defendemos, privado de edificaciones residenciales no vinculadas y con un estricto control de aquellas edificaciones justificadas por razones de utilidad pública o interés social, la posibilidad de constitución de un núcleo de población, con cualquiera de las acepciones con la que este concepto ha sido definido, es absolutamente remota. De otro lado, la construcción en suelo no urbanizable debe ser algo tan excepcional que la existencia de dos edificaciones autorizadas no debiera suponer problema alguno, más aún cuando, como se ha propuesto, éstas han de estar siempre vinculadas temporalmente al ejercicio de la actividad autorizada.

Por último, de conformidad con la **STS de 17 de noviembre de 1998**<sup>1099</sup>, corresponde a la Administración Autonómica valorar el peligro de formación de núcleo de población y a la Administración Local el cumplimiento de las condiciones urbanísticas, de ahí la intervención autonómica para la autorización incluso de edificaciones residenciales vinculadas, cuestión también criticable porque el resto de edificaciones vinculadas también podrían constituir un núcleo y sin embargo no se produce en estos casos intervención de la Comunidad Autónoma, dejando claro que lo que preocupa especialmente es el uso residencial en suelo no urbanizable.

---

<sup>1098</sup> Resulta interesante citar la descripción del concepto de edificación aislada contenida en las Normas subsidiarias de planeamiento municipal del ámbito municipal de Huelva de 1985 y que se concretan en un aislamiento geográfico, funcional, físico, infraestructural y en la parcela:

- Aislamiento geográfico, cuando diste de cualquier núcleo de población un mínimo de 1 km.
- Aislamiento funcional, cuando no dependa de otras edificaciones o sirva a éstas.
- Aislamiento físico, cuando no comparta ningún elemento propio con otra edificación de diferente propiedad.
- Aislamiento infraestructural, cuando no comparta con otras edificaciones más de dos infraestructuras básicas de las recogidas en el artículo 81 de la Ley del Suelo.

<sup>1099</sup>RJ 6806/1998.

La importancia del concepto de núcleo de población trasciende la esfera administrativa, de ahí que, de su existencia, pueda depender la responsabilidad penal. En este sentido cítese la **Sentencia de la Audiencia Provincial de Córdoba de 28 de mayo de 2008**<sup>1100</sup> según la cual, tradicionalmente, “cuando se trataba de nuevas construcciones en núcleos ilegales consolidados se ha denegado el reproche penal esencialmente por dos motivos:

- a) De una parte, en términos simplistas, porque se decía que si bien el bien jurídico protegido es la ordenación del territorio y éste ya se encontraba desordenado y en consecuencia, no tenía sentido la condena del acusado.
- b) De otro parte, por entender que obraba con el error de considerar lícito lo que rehacía al construir en un núcleo densamente poblado y en ocasiones con servicios propios de núcleos legales”.

Sin embargo esta interpretación flexible ha dado lugar a una proliferación de edificaciones, por este motivo el **Tribunal con fecha 10 de marzo 2008**<sup>1101</sup> sienta una serie de criterios según los cuales, “*la mera existencia de asentamientos no supone por sí exonerar de responsabilidad, de lo contrario se produciría una extensión sin límites. Así si se supera la ampliación del perímetro, se debe producir la condena. Por el contrario, si se hace dentro del núcleo se habrá de estar a cada caso concreto y examinar si supone un plus de degradación el territorio. La demolición procede si:*

- *la edificación está completamente fuera de ordenación.*
- *Si existe voluntad rebelde.*
- *Si al delito de ordenación del territorio se suma el de desobediencia a la autoridad”.*

---

<sup>1100</sup>JUR 2009/19166.

<sup>1101</sup>JUR 2008/217210.

### 3.4.3. Control de suministros.

El control de los suministros en el suelo no urbanizable es uno de los grandes vacíos que plantea el régimen jurídico del suelo no urbanizable y eso a pesar de que, bien regulado, pudiera ser una importante medida de prevención sin afección alguna en este caso al contenido esencial del derecho de propiedad de los propietarios de esta clase de suelo. Las edificaciones irregulares necesitan para su construcción y sobre todo para su posterior ocupación suministros de luz y agua que garanticen la habitabilidad del inmueble. Sin suministros, las parcelaciones y edificaciones irregulares en suelo no urbanizable tendrían difícil cabida<sup>1102</sup>. Si se quiere evitar la construcción y la posterior consolidación de un inmueble, el control de estos recursos como medida preventiva, puede resultar un mecanismo eficaz. Por este motivo debieran arbitrarse los instrumentos necesarios que garantizaran un correcto destino de los suministros autorizados.

Las legislaciones urbanísticas autonómicas suelen establecer un control de suministros vinculado a la licencia de obras y la licencia de ocupación o utilización<sup>1103</sup>, se

---

<sup>1102</sup> En este sentido se pronunciaba el Defensor del Pueblo andaluz en su Informe especial al Parlamento que concluía: *“En demasiadas ocasiones el fenómeno de las parcelaciones ilegales se ha visto facilitado por el hecho de que sus promotores y los propios adquirentes saben que, si bien van a tener serias dificultades para contar con unos servicios públicos municipales, no va a ocurrir lo mismo con el suministro de determinados servicios básicos por parte de algunas de las empresas suministradoras; tal ha sido el caso de la Compañía Telefónica, y de las compañías de electricidad. El hecho, a nuestro juicio, resulta escandaloso, pues ante unas infracciones extremadamente graves del orden urbanístico, nos encontramos con una colaboración de empresas suministradoras de servicios públicos que facilitan su consolidación”*.

- En la misma línea Fajardo de la Fuente, Antonio. La pérdida de los valores paisajísticos y ambientales en el término municipal de Osuna por la proliferación de urbanizaciones ilegales. Amigos de los museos. Página 22.

<sup>1103</sup> Del tipo 175 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía: *“Las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y servicios de telecomunicaciones exigirán, para la contratación provisional de los respectivos servicios, la acreditación de la licencia de obras, fijando como plazo máximo de duración del contrato el establecido en la licencia para la terminación de los actos. Transcurrido este plazo no podrán continuar prestándose el servicio, salvo que se acredite la concesión por parte del municipio de la correspondiente prórroga”*. El apartado segundo se refiere a que *“las empresas citadas en el apartado anterior exigirán para la contratación definitiva de los servicios respectivos la licencia de ocupación o primera utilización”*.

-Artículo 237 Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de Aragón: *“Se requerirá certificación del facultativo director de las obras, acreditativa del cumplimiento de la correspondiente licencia urbanística, como trámite previo al suministro de energía eléctrica, agua, gas y telefonía, sin perjuicio de los suministros provisionales de obra. 2. Los suministros provisionales de obra no podrán contratarse como suministros definitivos ni prolongarse su duración más allá de la de la obra sin la certificación acreditativa del cumplimiento de la licencia urbanística emitida por el técnico director”*.

- Artículo 232 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo: *“Las empresas o*



produce así un filtro efectivo respecto de aquellas actuaciones que están sujetas a licencia de obras. Para el acceso al suministro será preceptivo aportar licencia de obras, si es esto lo que se pretende, o bien licencia de ocupación/utilización, si ya se ha certificado el final de la obra.

Se produce en este sentido una desigualdad en base a la tipología de suelo que carece de base objetiva. Más aún, si estamos hablando de medidas de carácter preventivo, parece que éstas debieran ser incluso más férreas en suelo no urbanizable que en suelo urbano por el máximo valor de los bienes protegidos en el primer supuesto. Si ninguna construcción se pretende en suelo urbano difícilmente se accede a estos servicios básicos. Ahora bien, si el propietario lo es de suelo rústico, el acceso a los suministros se ejecuta paradójicamente sin ningún tipo de control, no siendo preceptivo acreditar si la parcela es al menos de regadío, algo que podría justificar en principio la propia necesidad del suministro. Una vez se ha tenido acceso a los suministros, la posibilidad de llevar a cabo construcciones irregulares resulta posible. Y en el caso de las parcelaciones, bien es sabido que la posibilidad de transmisión es mucho más probable si las parcelas se enajenan con sus respectivos suministros. Difícilmente nadie esté dispuesto a invertir si no se garantizan estos suministros mínimos, o al menos, no a determinados precios.

El Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística de Castilla la

---

*entidades suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y telefonía exigirán y conservarán para la contratación de los respectivos servicios copia de la licencia de primera utilización u ocupación de los edificios e instalaciones generales sujetos a la obtención de las mismas conforme a lo dispuesto en esta norma. Igualmente, se requerirá la licencia urbanística como trámite previo al suministro de energía eléctrica de obra.*

*El incumplimiento de esta exigencia por parte de las empresas suministradoras dará lugar a que por la Administración se les imponga una multa del doble al quintuple del importe de la acometida.*

-Artículo 145, Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de Islas Baleares.

- Artículo 172 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

-Artículo 101 Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

-Artículo 194.3 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y de Protección del Medio Rural de Galicia.

- Artículo 184 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria [...].

- Artículo 160 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

- Artículo 193 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

- Artículo 214 Ley 2/2006, de 30 de junio de Suelo y Urbanismo.

Mancha<sup>1104</sup>, se acuerda insuficientemente del suelo no urbanizable, tan sólo para el supuesto de suministros destinados a ejecución de obras y así: *“En suelo rústico, el acuerdo de aprobación del Proyecto de Singular Interés o el de calificación urbanística o, en su caso, certificación municipal acreditativa de no ser exigible ni uno ni otra”*. En el mismo sentido la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura<sup>1105</sup>.

Las legislaciones autonómicas de nueva generación como la murciana de 2015, van adquiriendo conciencia de la necesaria colaboración de las compañías suministradoras en el control de las actuaciones urbanísticas, y en un sentido más amplio establece: *“Las empresas suministradoras, concesionarios de servicios públicos y los colegios profesionales de ámbito autonómico que tuviesen encomendado el visado de los proyectos técnicos colaborarán con los servicios de inspección urbanística de las diferentes Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias de sanción, **prevención** y restitución de la legalidad urbanística, aportando, a requerimiento de estas, la documentación e información que precisen [..]”*.

También la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, amplía esta materia, estableciendo que: *“Las compañías que suministren o presten servicios de energía, agua, gas, telefonía y otros servicios, deberán: a) Abstenerse de extender las redes y prestar servicios o suministros a terrenos, edificaciones, instalaciones, obras o construcciones, si no se les acredita que estas cuentan con los correspondientes instrumentos de intervención urbanística y ambiental para el uso efectivo al que se destinen, una copia de la cual exigirán de quienes les requieran los servicios y custodiarán bajo su responsabilidad [..]”*.

Algunas legislaciones autonómicas recientes establecen un cauce para aquellas edificaciones ejecutadas irregularmente, así, el artículo 68 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de Islas Baleares, expresamente recoge: *“[...]En las edificaciones o instalaciones que se encuentren en situación de fuera de ordenación, en virtud de esta letra b), no se podrá realizar ningún tipo de obra. Además, en el caso de que estas edificaciones se hayan ejecutado con posterioridad al 1 de marzo de 1987,*

---

<sup>1104</sup> Artículo 164.2c)

<sup>1105</sup> Artículo 179.2.c)

tampoco se podrá obtener la contratación de servicios de suministro de energía eléctrica, gas, agua, saneamiento, teléfono, telecomunicaciones o de similar naturaleza. Este régimen será aplicable mientras no se obtenga la legalización de las construcciones o edificaciones de acuerdo con la legislación y el planeamiento en vigor”.

Especial mención a esta materia dedica el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que en su artículo 8 distingue en primera instancia, las edificaciones declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación, cuando no dispongan de acceso a redes de infraestructuras o cuando el acceso se haya realizado sin licencia, *“deberá resolverse mediante instalaciones de carácter autónomo, ambientalmente sostenibles y sujetas en todo caso a la normativa sectorial aplicable”*. Pero además, excepcionalmente pudiera autorizárseles expresamente las acometidas a los servicios básicos de agua, saneamiento y energía eléctrica *“siempre que estos estén accesibles, la compañía suministradora acredite la viabilidad de la acometida, y no induzcan a la implantación de nuevas edificaciones”*. Por último, no será posible para estas edificaciones la obtención de licencia de ocupación, será entonces la resolución en la que se declare la situación de asimilación la que sirva en este caso a las compañías suministradoras para habilitar los suministros de referencia.

Al abastecimiento de agua potable en asentamientos residenciales irregulares se refieren González-Varas Ibáñez y Carrillo Morente<sup>1106</sup> para quienes *“En suma, el quid del presente tema podrá estar en la pretensión de conexión a la red pública de agua presupone un estado legal que no contraríe los presupuestos elementales del Derecho Urbanístico como Derecho regulador de los asentamientos humanos en cualquier clase de suelo. No sólo ha de pensarse en la pertinente licencia como mecanismo mínimo de legalización por parte de viviendas aisladas fundamentalmente, ya que puede también plantearse el caso de asentamientos o urbanizaciones donde los propietarios disponen de licencia de obras pero cuya situación en suelo rústico no consigue respaldarse por el Derecho urbanístico, [...] siendo lógico argumentar que aquéllos tendrán que pasar por*

---

<sup>11061106</sup> ¿Abastecimiento municipal de agua potable para asentamientos irregulares en suelo rústico? Revista de urbanismo y edificación. Nº 015, 2007. Página 21.

*la normalización previa de su situación urbanística presentando el correspondiente instrumento de planeamiento, y Proyecto de Urbanización, con reclasificación a suelo urbanizable, y con las correspondientes cesiones de suelo, o bien mediante la previsión de un Plan Especial en suelo no urbanizable”.*

El Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo en Cataluña, contiene unas directrices para las licencias de edificación en suelo no urbanizable, según las cuales: *“Las licencias municipales para la edificación en suelo no urbanizable deben fijar las condiciones especiales que se deben adoptar, a cargo de las personas interesadas, para la obtención de los suministros necesarios y la consecución de los niveles de saneamiento adecuados, con las debidas garantías de seguridad, salubridad y no contaminación que tengan en cuenta los riesgos geológicos, naturales y tecnológicos. En todo caso, se aplica a estas condiciones de edificación lo que establece para las edificaciones en suelo urbano el artículo 41.3.”.*

En consecuencia, cabe concluir que aunque se han producido avances, las legislaciones autonómicas no establecen un especial control de los suministros en suelo no urbanizable, salvo en aquellos supuestos extraordinarios en los que es posible la edificación en ellos, requiriendo licencia de obras u ocupación.

Hubiera sido fundamental para el control de las parcelaciones urbanísticas y edificaciones en suelo no urbanizable que estos artículos se hubieran referido expresamente al suelo no urbanizable, y al control genérico de los usos, no sólo de aquellos que requieren licencia<sup>1107</sup>. Tampoco la legislación sectorial de aguas parece haberse ocupado específicamente de la materia.

---

<sup>1107</sup> De la trascendencia de esta cuestión dan cuenta las Jornadas de Trabajo que anualmente viene llevando a cabo la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, respecto de los delitos sobre Ordenación del Territorio, el Patrimonio Histórico y el Medio Ambiente. Así, en su conclusión nº 5, se establecía expresamente que *“Se considera oportuno reiterar la necesidad de hacer un llamamiento a las empresas suministradoras para obtener una mayor colaboración con las Administraciones e Instituciones Públicas en orden a que sea respetada la legalidad, evitando la consolidación de actuaciones urbanísticas ilegales”* en el mismo sentido de las recomendaciones efectuadas en el Informe del Defensor del Pueblo Andaluz que incidían en que *“Por parte de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y de los Ayuntamientos, se establezcan los mecanismos para impedir que se concedan los enganches, o el suministro, en tanto las viviendas no cuenten con las preceptivas licencias, lo que, por lo demás, constituye una garantía para la propia habitabilidad del inmueble. En caso contrario, se debe estudiar la ejecución de acciones de responsabilidad contra tales entidades”.*

### **3.4.3.1. Suministro de energía eléctrica.**

Respecto al suministro de energía eléctrica en suelo no urbanizable, nada impide *a priori* la contratación de este suministro en el suelo no urbanizable con el pretendido uso de riego. El control administrativo del uso declarado resulta fundamental como medida de prevención de parcelaciones urbanísticas y edificaciones irregulares en suelo no urbanizable. Este control pudiera efectuarse en varias líneas, quizá la vía más acorde de control de este tipo de actuaciones fuera la intervención de la Administración con competencias en esta materia, en función del uso que se declare. La Administración con competencias en materia de agricultura o ganadería debiera autorizar expresamente ese suministro una vez analizada su necesidad.

También cabe la posibilidad de habilitar legalmente como medida de prevención, la necesidad de obtener autorización municipal, del mismo modo que se requiere la declaración de innecesariedad de licencia, una vez supervisado por la Administración si la finca cuyo suministro se pretende tiene la superficie mínima requerida para el cultivo que se pretende.

En última instancia, podría requerirse también legalmente la exigencia de traslado de la información de este suministro por parte de la compañía suministradora a la Entidad Local para que pueda hacerse un seguimiento del uso efectivamente realizado. Esta exigencia de autorización es posible mediante Ordenanza Municipal tal como se ha defendido en la interpretación sostenida de la potestad de autonomía local.

Las autorizaciones de suministros pueden ser además concedidas de manera condicionada mientras se garantice su uso, e inscritas en garantía de este cumplimiento en el Registro de la Propiedad.

### **3.4.3.2. Suministro de aguas.**

En este apartado no es necesario incidir tanto en un cambio normativo como sí en una imprescindible colaboración entre Administraciones Públicas<sup>1108</sup>.

---

<sup>1108</sup> Sobre esta materia vuelve el Informe Especial del Defensor del Pueblo que incide en otros aspectos: *“Teniendo en cuenta la escasez de agua que, históricamente, ha padecido nuestra Comunidad Autónoma, resulta especialmente preocupante la proliferación de pozos ilegales que han surgido, tanto para el riego agrícola, como para el abastecimiento domiciliario. Por ello, SUGERIMOS que, por los Organismos de Cuenca y en colaboración con los Ayuntamientos, se realice un inventario de los pozos existentes en*

El suministro de aguas requiere la ejecución de pozos que deben ser autorizados por las Consejerías con competencias en la materia así como por las Confederaciones Hidrográficas afectadas. Bastaría con que en ambos casos se exigiera desde las Administraciones Públicas implicadas, con carácter previo a la autorización, la preceptiva licencia municipal de obras porque no olvidemos que cualquier obra o instalación y en concreto los movimientos de tierras, incluidos los desmontes, abancalamientos, las excavaciones y explanaciones, las requieren, de conformidad con lo dispuesto en las distintas legislaciones autonómicas de suelo.

Así se ha reconocido expresamente mediante SSTs (citadas por Venancio Gutiérrez-Colomina<sup>1109</sup>) de 22 de junio de 1982 y de 12 de octubre de 1985.

También sería posible que en el seno de la autorización autonómica o desde la Confederación de referencia, se solicitara informe municipal sobre la finca a la que pretende dotarse de suministro o en última instancia, que se trasladara la información sobre las fincas que han recibido autorizaciones, accediendo la Administración municipal a los puntos que pueden generar una mayor conflictividad, pues insistimos, sin suministros, resulta mucho más difícil que se generen parcelaciones ni edificaciones irregulares.

---

*Andalucía, estableciendo un programa específico para este fin, destinado a racionalizar el uso y aprovechamiento de estos recursos hídricos, regularizar las prospecciones que fueren legalizables, impedir los usos, clausurando los pozos, en los supuestos en los que por motivos de racionalidad técnica o legalidad resulte lo procedente. Ello, por cuanto no resulta asumible que, en tantas parcelaciones ilegales, se haya vulnerado con absoluta impunidad el régimen jurídico de las concesiones y autorizaciones de aprovechamientos de aguas y, ante esta situación, no se adopte medida alguna. Asimismo y dada la explotación no controlada que se realiza de estos pozos para el abastecimiento de agua domiciliario, SUGERIMOS que los Ayuntamientos, en colaboración con la Consejería de Salud, asuman la responsabilidad de controlar sanitariamente la calidad de las aguas utilizadas, adoptando, en función de esa tutela, las medidas que fueren procedentes”.*

<sup>1109</sup>Urbanismo y Territorio en Andalucía. Régimen vigente tras la Ley 6/1998 de 13 de abril sobre Régimen del suelo y Valoraciones. Pamplona, Aranzadi, 1999.

#### 3.4.4. Nulidad de pleno derecho de las parcelaciones urbanísticas, caducidad e prescripción<sup>1110</sup>

La imposibilidad de efectuar parcelaciones urbanísticas sin Plan de ordenación estaba establecida ya en la legislación de 1956, y será reiterada por la legislación de suelo de 1975, el Texto Refundido de 1976 así como por el artículo 257.2 de la Ley de 26 de junio de 1992, que establecía que *“se considerará ilegal, a efectos urbanísticos, toda parcelación que sea contraria a lo establecido en el planeamiento urbanístico que le sea de aplicación o que infrinja lo dispuesto en la legislación urbanística”*.

Para Arnáiz Eguren<sup>1111</sup> *“El precepto se refiere a la ilegalidad de la actividad de parcelación a efectos urbanísticos, no a las consecuencias civiles del acto prohibido, es decir a la nulidad del negocio jurídico”*.

No es ésta sin embargo la interpretación que han seguido las leyes posteriores y en consecuencia, tampoco entendemos que fuera ésta la interpretación de este artículo.

Insiste este autor en que el incumplimiento de las previsiones contenidas en la legislación del 92 sería la reposición de los terrenos al estado en que se encontraban antes de la actuación ilícita, en la sanción económica procedente, en la prohibición de edificar y, en su caso, en la indemnización de daños y perjuicios pero nunca una modificación del régimen de titularidad privada sobre el suelo. *“En efecto, en la medida en que el Registro de la Propiedad es una institución jurídica destinada esencialmente a la preconstitución de pruebas sobre la titularidad civil, su propia eficacia afecta directamente a la posibilidad de que al infractor urbanístico o a su adquirente se le aplique una sanción exorbitante sin norma directa que lo establezca”*.

Son varias las legislaciones autonómicas que contemplan la nulidad de las parcelaciones urbanística en suelo no urbanizable. Así en Andalucía<sup>1112</sup>, *“en terrenos con régimen del suelo no urbanizable quedan prohibidas, siendo nulas de pleno derecho,*

---

<sup>1110</sup> Véase Valcárcel Fernández, Patricia. Notas sobre disciplina urbanística (Un estudio de la reciente jurisprudencia). Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 41. Nº 238. 2007. Páginas 45 y ss. -También de la misma autora y Pérez Ramos, Carlos. “Disciplina urbanística. Resoluciones jurisdiccionales relevantes en el año 2007. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 42. Nº 246. 2008. Páginas 63-94.

<sup>1111</sup> La inscripción registral de actos urbanísticos: Comentarios al RD 1093/1997, de 4 de julio. Colegio de Registradores de la propiedad y Mercantiles de España, 1999.

<sup>1112</sup> Artículo 68.

*las parcelaciones urbanísticas*". Está expresamente contemplada además en Castilla La Mancha, Cataluña y Madrid. En el País Vasco se prevé la nulidad de la licencia de parcelación otorgada en contra de la norma.

Se introduce por primera vez de manera taxativa la nulidad de las operaciones jurídicas realizadas al margen de la normativa urbanística, lo contrario, aunque defendible para los civilistas resulta un sinsentido además de un peligro inminente para la constitución de nuevos núcleos.

Parece que sería oportuno cuestionar al menos la validez de las operaciones jurídicas de transacción de suelos contraviniendo lo dispuesto en la legislación urbanística. La adquisición de un supuesto derecho civil que no puede ser materializado puede resultar inútil, y por este motivo el legislador, debiera reaccionar en su contra, previendo la nulidad absoluta de estos títulos realizados en fraude de ley.

Se distinguen en este punto dos planos bien diferenciados. De un plano, el del derecho civil, en el que parece que los efectos de las transmisiones efectuadas en contra de la legislación urbanística se mantienen con todas sus consecuencias, a pesar de resultar absolutamente ineficaces. De otro plano, las consecuencias jurídicas prevista por el ordenamiento urbanístico que atacan frontalmente la validez del acto, declarando expresamente su nulidad.

Parece que ambos planos, que ambas legislaciones debieran entenderse y establecer unos mismos efectos para un acto realizado en fraude de ley al objeto de evitar la consolidación de situaciones irregulares que suponen un enorme riesgo para la generación de parcelaciones y edificaciones irregulares. Después de adquirido el suelo civilmente, y realizada la inversión mediante cualquier título, el propietario del suelo tenderá a hacerla efectiva, por mucho que la legislación urbanística haya declarado la nulidad del acto.

En el debate doctrinal que más adelante trataremos sobre las consecuencias de la autorización o inscripción registral de títulos en fraude de ley se planteaba la siguiente alternativa, considerar la prohibición absoluta de autorizar e inscribir o bien considerarlo un requisito de la actividad calificadora de Notarios y Registradores, sin que las consecuencias de este control hubieran sido desarrolladas por normas



reglamentarias específicas. No cabe actualmente con la legislación urbanística esta segunda interpretación. Se ha concluido la nulidad absoluta de estos actos sin que la pretendida alusión al principio de seguridad jurídica haya prevalecido.

El innovador artículo 49.2.j) del Decreto 60/2010, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, ha previsto específicamente como ha de llevarse a cabo la reposición de la realidad física alterada: *“En el caso de parcelaciones urbanísticas en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, el restablecimiento del orden jurídico perturbado se llevará a cabo mediante la demolición de las edificaciones que la integren y reagrupación de las parcelas, a través de una reparcelación forzosa de las que han sido objeto de dichos actos de previa parcelación. Los actos y negocios jurídicos que hayan dado lugar a la parcelación deberán invalidarse, bien mediante voluntad de las partes, o en su caso, mediante resolución judicial.*

*A estos efectos, la Administración pública competente ostentará la legitimación activa para instar ante la jurisdicción ordinaria la anulación de dichos títulos, y estará facultada para instar la constancia en el Registro de la Propiedad y en el Catastro Inmobiliario, en la forma y a los efectos previstos en la legislación correspondiente, de la reparcelación forzosa, sin perjuicio de las responsabilidades que procedan”.*

En cuanto al plazo para el ejercicio de la potestad de legalidad en las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, la evolución legislativa ha determinado un progresivo endurecimiento de tal forma que, si en la legislación del 76 el plazo de prescripción era de un año, en la legislación del 92, pasó a ser de cuatro y muchas de nuestras leyes autonómicas, introducen la no sujeción a temporalidad para el ejercicio de la acción de protección de legalidad de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable<sup>1113</sup>.

El significado de esta circunstancia denota una especial preocupación del legislador por esta materia, se ha sopesado la gravedad de la infracción y el principio

---

<sup>1113</sup>Consideran no sujetas a límite temporal para el ejercicio del plazo de protección de legalidad las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable: Andalucía, Islas Baleares y País Vasco y sólo en suelo protegido: Castilla La Mancha. En otras Comunidades los plazos de prescripción oscilan entre los 4 años de La Rioja, los 5 de Extremadura o los 15 de Galicia.

constitucional de seguridad jurídica y aun así, se ha decantado por penalizar de manera continuada la infracción.

Se muestra contrario a esta opción Barreda Barberá<sup>1114</sup> para quien *“Aunque la normativa autonómica asume –e incluso amplía- los supuestos de la legislación estatal en que se declara la ausencia de tal plazo, con una mención expresa de los actos ejecutados sobre suelo no urbanizable, lo cierto es que el principio de seguridad jurídica, proclamado por el artículo 9.3 de la CE, parece exigir que, aunque convenga inicialmente que los atentados contra el régimen de uso del suelo no se consoliden, no se debe someter a una indefinida situación de provisionalidad a aquellas actuaciones respecto de las que no se han tomado las medidas que el ordenamiento jurídico puso a disposición de la Administración [...]”*.

El criterio jurisprudencial mantenido con anterioridad puede verse en sentencias como la de **29 de abril de 2004 del TSJ Galicia**<sup>1115</sup>, según la cual, la parcelación urbanística no se produce con la división física de una finca sino que constituyendo una actuación continuada compleja y sucesiva en el tiempo, siendo una actividad permanente y continuada, el cómputo del día inicial del plazo de prescripción debe necesariamente referirse a los actos finales o de terminación de la operación con los que ésta se consuma, actos finales que la jurisprudencia hace coincidir con los de otorgamiento de las escrituras públicas de venta de parcelas resultantes de la parcelación. En el mismo sentido, Cabello Martínez<sup>1116</sup>, para quien *“La cabal comprensión de la norma que fija el diez a quo del plazo prescriptivo en la fecha de la total consumación de la infracción o en la finalización de la actividad infractora continuada exige tener presente que el fundamento inspirador del instituto de la prescripción no es otro que la seguridad jurídica. Ahora bien, y esto es lo fundamental, dicho principio no puede hacer de mejor condición a quien ejecuta una infracción continuada en el tiempo respecto de aquél cuya infracción consiste en un acto singular. Y tal circunstancia ocurrirá si en ambos casos se fija el comienzo del plazo de prescripción en la fecha de la comisión, propiciando el comienzo de la prescripción simultáneamente*

---

<sup>1114</sup> La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008. Página 273.

<sup>1115</sup> RJCA 2004/770.

<sup>1116</sup> Estudio de reciente jurisprudencia sobre disciplina urbanística. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 43. Nº 254. 2009. Página 146.

*con el inicio de la ejecución continuada y su transcurso con la persistencia en el tiempo de la conducta infractora. Es por ello que, tratándose de una infracción continuada, el legislador sitúa el inicio del plazo de prescripción en la fecha de finalización de la actividad antijurídica, no en la de su inicio”.*

Asimismo son varias las legislaciones autonómicas<sup>1117</sup> que han introducido un plazo de caducidad para elevar a público la autorización municipal y presentarla en el Registro Municipal, todo ello a los solos efectos de evitar que se consoliden a posteriori actos cuando ya se han producido cambios que hubieran modificado la postura municipal como consecuencia de alteraciones físicas o normativa, en una disciplina como el urbanismo, absolutamente dinámica.

Esta previsión, como bien planteara Fuentes Martín<sup>1118</sup>, puede suponer que *“al transcurso de dicho plazo podemos encontrarnos con actos formalizados en documento público, seguramente inscritos en el Registro de la Propiedad, objeto de una o más transmisiones. ¿Qué efectos tendrá la caducidad de la licencia o de la declaración de innecesariedad sobre aquellos actos? ¿Mediante qué fórmula accede al Registro de la Propiedad la condición impuesta en el artículo que tratamos? Por otra parte, no podemos tampoco olvidar que las fincas, o una de ellas, resultantes de la parcelación pueden haber sido objeto de constitución de hipoteca o embargo acordado en proceso judicial, ¿en qué medida o con qué alcance afecta a estos la caducidad que expresa el artículo 39.3?”.*

De otro lado, cabe apuntar la posible contradicción de este articulado con el artículo 92 de la Ley 30/1992, legislación general básica<sup>1119</sup>.

---

<sup>1117</sup> Un especial régimen de caducidad de la licencia de parcelación o declaración de innecesariedad en su caso, sólo está previsto en Andalucía (Artículo 66.5), Extremadura (Artículo 39.3) y País Vasco.

<sup>1118</sup> El suelo no urbanizable en la Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de la CCAA de Extremadura. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente Año 37. Nº 198. Año 2002. Página 61.

<sup>1119</sup> En este sentido, recordemos que este último incidía en que en *“Los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes. 2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite”.*

En las normas que venimos estudiando, de Andalucía y Extremadura, la caducidad por ministerio de la ley de la licencia o declaración de innecesariedad se produce sin embargo *“sin necesidad de acto aplicativo alguno”* por la no presentación en plazo de la escritura pública.

Cabe en ambos casos la posibilidad de solicitar prórroga. Al respecto Soriano García<sup>1120</sup> incide en que *“Sólo mediante causa justificada, que tendrá que ver exactamente con las dificultades para haber realizado tal negocio jurídico en sus aspectos materiales, podría solicitarse prórroga, cuyo límite a espera de concreción reglamentaria, será el que oportunamente se conceda por el Municipio, si bien una primera regla de coherencia debería establecer como máximo el plazo de tres meses también”*.

Por último, en relación a las edificaciones la cuestión es menos compleja. Queda claro el plazo de caducidad en los supuestos de suelo no urbanizable común o genérico determinándose un especial régimen jurídico a nivel autonómico para las edificaciones ubicadas en suelo no urbanizable protegido. Así dice el profesor Jordano Fraga<sup>1121</sup> que *“La legislación urbanística autonómica inspirándose en la tradición urbanística estatal suele establecer un plazo transcurrido el cual caducan las potestades de disciplina quedando fuera de ordenación las construcciones ilegales en suelo no urbanizable. [...] Este plazo es de caducidad. Recalquemos que este sólo es el supuesto de viviendas en suelo no urbanizable común y natural. Por lo tanto, dichas potestades deben ejercitarse respecto de las viviendas edificadas en suelo no urbanizable de especial protección, sobre las parcelaciones en no urbanizable [...]. Estamos ante un principio estable y clásico en nuestro ordenamiento [...] Doctrinalmente, en el sentido de afirmar la caducidad, la opinión es mayoritaria [...]”*.

---

<sup>1120</sup> Introducción general, la Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura apuntes de derecho comparado. Idea general de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo. Revista de urbanismo y edificación. Nº 9. Año 2004. Página 108.

<sup>1121</sup> La reclasificación del Suelo No Urbanizable. Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra). 2009. Página 221 y ss.

### 3.4.5. Principio de nulidad versus seguridad jurídica.

Aunque cierto sector doctrinal, cítese de nuevo a Arnáiz Eguren<sup>1122</sup> ha tratado de aludir al principio de seguridad jurídica para garantizar la validez del acto o negocio jurídico celebrado, no se puede hablar de seguridad cuando lo que se adquiere está fuera de comercio, es un comercio ilícito y no puede darse apariencia de legalidad a aquello que no va a poder ser consolidado. Nadie conscientemente adquiere un pretendido derecho etéreo, una cuota indivisa no materializable, la auténtica inseguridad jurídica proviene precisamente de darle apariencia de legalidad a esa adquisición que nunca podrá materializarse.

Esta misma opinión es suscrita por Fuertes López<sup>1123</sup> que considera que puede pretenderse la anulación del negocio civil.

En este sentido, cabe citar el artículo 33 de la Legislación Hipotecaria según el cual “la inscripción no convalida los actos o contratos que sean nulos con arreglo a las leyes”.

El Consejo Consultivo de Andalucía se ha pronunciado recientemente sobre esta materia<sup>1124</sup>. En el asunto de referencia se ha instruido un procedimiento de revisión de oficio de un acto nulo: un certificado municipal del año 1993 en el que se declaraba la innecesariedad de parcelación, que se había elevado a público obteniéndose la inscripción registral de 124 parcelas de 2500 m<sup>2</sup>, con vinculación de los caminos “ob rem”. Planteaba la recurrente en primera instancia que la certificación de innecesariedad se ajusta al entonces en vigor Texto Refundido de 1992 en virtud de lo dispuesto en los artículos 15 y 16.

En este sentido los artículos 15 y 16 se ocupaban genéricamente del régimen jurídico del suelo no urbanizable, advirtiendo ya el artículo 16 en su párrafo segundo que en esta clase de suelo “*quedarán prohibidas las parcelaciones urbanísticas y habrá de garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano, sin perjuicio de lo que la legislación aplicable establezca sobre el régimen de los asentamientos o núcleos rurales en esta clase de suelo [...]*” En cuanto al cumplimiento de la legislación agraria, es

---

<sup>1122</sup>La inscripción registral de actos urbanísticos: Comentarios al RD 1093/1997, de 4 de julio. Colegio de Registradores de la propiedad y Mercantiles de España, 1999.

<sup>1123</sup>Urbanismo y Publicidad Registral. Marcial Pons, 1995.

<sup>1124</sup>Dictamen nº 549/2015. Puede consultarse íntegro en: <http://server.knosys.es/ccandalucia/knpag?x=index>

consolidada la jurisprudencia que expresamente determina que el cumplimiento de la unidad mínima de cultivo establecida en la legislación agraria no es óbice para declarar una parcelación urbanística ilegal, como tampoco lo es la declaración de intenciones que al efecto realice el vendedor en la transmisión. A ello cabe añadir que, de conformidad con el artículo 257, se considerará parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos e ilegal la que infrinja lo dispuesto en la legislación urbanística. Además se mencionaba entonces la jurisprudencia en torno a los núcleos de población que expresamente establecen que no resulta necesario que se haya dado lugar a la formación del núcleo de población para que se cometa la infracción, basta con que “pueda dar lugar”. Sólo cabía considerar al respecto que la segregación de 124 parcelas, con la necesaria ejecución de caminos para garantizar su acceso, evidenciaba a todas luces la división simultánea de terrenos, encuadrándose perfectamente en el tipo descrito y que, en consecuencia, el certificado municipal emitido contraviene claramente la normativa de aplicación.

En el seno del procedimiento fueron analizadas las escrituras de enajenación de los inmuebles en las que expresamente se hacía constar el destino agrícola de las fincas, algo usual en el supuesto de hecho de la jurisprudencia que analiza las parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable.

Se refería la recurrente también en a la “amplia motivación” en base al informe del arquitecto municipal de aplicación del TR del 92 así como al cumplimiento de la legislación agraria, concluyendo que la certificación de innecesariedad se ajustó a la legalidad. En este sentido, el escueto certificado de innecesariedad emitido que transcribía el informe técnico de referencia no contenía más que un genérico pronunciamiento sobre la legislación aplicable, careciendo en consecuencia de una especial motivación que debiera haberse pronunciado expresamente sobre el artículo 257, sus determinaciones y consecuencias. Informe éste por otro lado, que no hubiera superado un mínimo examen jurídico si éste, como hubiera sido preceptivo, hubiera existido. La cuestión que debiera haber sido objeto de estudio y especial pronunciamiento es si la parcelación solicitada tenía naturaleza agrícola o urbanística, sin que en ningún caso se haya entrado a valorar este aspecto.

De otro lado, se hacía referencia en el certificado al artículo 242 en cuanto que contiene los actos sujetos a licencia urbanística, sin hacer referencia alguna al órgano competente para la resolución de la declaración de su innecesariedad que en el seno de toda lógica jurídica, debiera haber sido el mismo órgano competente para la concesión de licencias.

A la segregación de 124 parcelas se añadía la vinculación ob rem de los caminos. Las vinculaciones ob rem, los proindivisos, las servidumbres de paso... han sido tradicionalmente utilizadas para encubrir parcelaciones urbanísticas que debían resolver los impedimentos legales más frecuentes tales como la vulneración de las unidades mínimas de cultivo o los accesos, dado que tanto el incumplimiento de la unidad mínima de cultivo como la generación de nuevos caminos han sido para la jurisprudencia indicios reveladores de la existencia de una parcelación urbanística.

Ninguna referencia contiene el certificado de innecesariedad municipal al análisis y motivación de todos estos aspectos y difícilmente podría aparecer dado que la vinculación ob rem trata de encubrir el resultado de un evidente proceso reparcelatorio que debiera haber supuesto la tramitación de un instrumento de planeamiento y del consiguiente proyecto de reparcelación.

Otro problema añadido planteaba el certificado de innecesariedad de referencia y es que, a pesar de la inscripción registral de las fincas, la parcelación no estaba íntegramente consolidada, de tal forma que se habían ejecutado caminos que posibilitaron la enajenación de 40 parcelas, quedando el resto en la actualidad como una finca rústica destinada al cultivo del olivar. La parte consolidada de urbanización ilegal cuyos caminos se habían ejecutado, suponía tan sólo una tercera parte aproximadamente de la superficie objeto de la parcelación. Ello tenía como consecuencia que, la efectividad de la declaración de innecesariedad, requeriría la ejecución de muchos metros cuadrados de camino con una importante repercusión para el Medio Ambiente, estimado en unos 16.711 m<sup>2</sup> de caminos, unos 2.082 metros lineales, con una anchura media de 8,02, lo que a todas luces distaba mucho de ser considerado una mera servidumbre de paso, acercándose mucho más a las dimensiones de viario de cualquier instrumento de planeamiento. En este sentido, el acceso a las parcelas segregadas quedaba condicionado a la ejecución de unas obras que no habían

podido ni podrían ser ahora autorizadas por este Ayuntamiento, que darían lugar a expedientes de protección de legalidad, de restauración de la realidad física alterada y sancionadores si se iniciara su ejecución sin licencia. De hecho, el conocimiento por parte de esta Administración, en su composición actual, del certificado que provoca el inicio de esta revisión de oficio tiene su origen en un expediente de disciplina urbanística precisa y presuntamente por el intento de dar continuidad al camino principal de la parcelación para poder seguir enajenando parcelas.

La situación se complicaba en la medida que se habían producido transmisiones y que la revisión del acto podría afectar a terceros de buena fe. Esta afección se relativizaba respecto a la que pudiera producirse a futuros adquirentes de esta clase de suelo no sólo por su cuantía, pues son muchas más las fincas que quedaban por enajenar que las ya enajenadas sino por la dimensión del problema. No debe olvidarse que los adquirentes de estas nuevas fincas rústicas adquirirían un objeto incierto, que ni siquiera está dotado de acceso, como ya se ha comentado. Asimismo, el hecho de que las fincas se encontraran ubicadas en una parcelación urbanística ilegal consolidada, pudiera generar confusión en torno a la clasificación de suelo, circunstancia que se constataba en el precio de las últimas compraventas y que se alejaba mucho de una valoración actual del suelo rústico, de conformidad con la tasación efectuada por los servicios técnicos municipales.

Sobre cómo afectaría la declaración de nulidad de la licencia a estos terceros de buena fe que habían accedido al Registro, en su mayor parte mediante la constitución de proindivisos, entendíamos que no se les causaría especial gravamen o perjuicio dada la inseguridad jurídica en la que actualmente se encuentran en la titularidad de estos proindivisos por su propia naturaleza. La nulidad de la licencia pudiera tener como consecuencia una simple alteración en los porcentajes de propiedad que vendrían a ser ahora no los de las fincas segregadas sino respecto de la superficie de la finca matriz, circunstancia que por otro lado, deberá producirse en el proceso reparcelatorio que algún día acompañará, ineludiblemente, a la regularización de estos asentamientos.

Con estos antecedentes, calificaba la recurrente el inicio de revisión de oficio de un acto nulo de pleno derecho innecesario e inútil, y sus efectos reales contrarios a la equidad, buena fe y a la ley.



- Innecesario, dicese porque el propósito de la nulidad es evitar nuevos actos de desarrollo urbanístico en suelo no urbanizable [...] cuando la Administración cuenta con el procedimiento de disciplina urbanística.

En este sentido, confundía la recurrente la motivación del acto de inicio del acuerdo de revisión de oficio pues, en efecto se hace constar en éste que “En el expediente de referencia si bien hemos de tener en cuenta que han transcurrido más de 15 años, cierto es que el inicio de la actividad de ejecución se ha producido sólo en parte, pudiendo aún evitarse la consolidación de los actos que por su extrema gravedad, eran clasificados ya en la legislación del 92 como infracción grave, tipificada en el artículo 262.3 según el cual, constituirán en todo caso, infracciones graves, la parcelación urbanística en suelo no urbanizable”, haciendo referencia expresa a la parcelación urbanística y no a los referidos actos de indisciplina que pueden ser objeto de protección de legalidad. Lo que trataba de evitarse es la consolidación de la parcelación urbanística que genera el acto de declaración de innecesiedad que trata de anularse, y no, como piensa la recurrente, las edificaciones que posteriormente han tenido lugar.

- Inútil, siendo todos los titulares de las fincas rústicas afectadas terceros hipotecarios que no pueden ser afectados [...] la medida adoptada es contraria a los principios de eficacia y economía que han de presidir el obrar de Administración.

Los afectados, terceros hipotecarios, efectivamente no pueden ser afectados y no es esto lo que se pretendía mediante la nulidad del acto. A resultas del procedimiento de nulidad los propietarios seguirán conservando íntegramente sus porcentajes de propiedad correspondientes sobre el suelo. La práctica totalidad de las fincas en las que existen edificaciones consolidadas han sido a su vez segregadas mediante el otorgamiento de cuotas en proindiviso como ya se ha dicho, razón por la cual, el cambio de porcentaje en la propiedad no les va a suponer gravamen alguno y por lo que se refiere al grueso de fincas, más de 80, que no pueden constituirse además físicamente como parcelas independientes, pues los caminos son hoy de imposible ejecución, ningún perjuicio puede causarse, pues seguirán manteniendo íntegramente su cuota de propiedad sobre la finca matriz.

Todo ello además considerando que la incorporación de los terrenos afectados al Inventario obligado por la normativa urbanística que afecta al suelo no urbanizable conllevará, de igual forma, la necesaria agrupación de las fincas con objeto de su reparcelación futura, en el seno del instrumento de planeamiento que finalmente se determine para la zona afectada.

En cuanto a la apreciación de los límites del artículo 106, debía quedar inexorablemente vinculada a la apreciación de una serie de principios como la equidad, la buena fe o el número de años transcurridos, que requieren el conocimiento pleno de la situación de los terrenos, y el daño real que puede derivarse del expediente iniciado. Sobre la protección del tercero hipotecario del artículo 40, se ha planteado ya anteriormente que tal afección no se produciría en la medida en que seguirían manteniendo en distinta proporción las cuotas obtenidas y que tal circunstancia no puede impedir bajo ningún concepto medidas tendentes a garantizar la nulidad de actos de pleno derecho también prevista en la norma como tampoco en su caso, medidas tendentes a garantizar la restauración de la legalidad. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, cítese por todas la de 27 de diciembre de 2006<sup>1125</sup> “La revisión de oficio, por sí sola, no puede ser considerada constitutiva del quebrantamiento de una confianza indebidamente despertada y, a causa de ello, incurso en el límite de la buena fe que figura en el artículo 106 de la Ley 30/92. Esa revisión de oficio es una previsión normativa y su ejercicio por la Administración, consiguientemente, no puede considerarse como algo desleal”, cítese por todas la de 27 de diciembre de 2006.

Por último y respecto a los efectos reales contrarios a la equidad y a la buena fe motivados en la “ilegalización de un acto administrativo que ha sido legal durante veinte años”, al haber sido el acto declarado nulo, el acto no ha sido legal nunca, pues la declaración de nulidad tiene efectos ex tunc y no efectos ex nunc.

Centra su discurso la recurrente en la interpretación restrictiva de los supuestos de nulidad previstos en el artículo 62 de la Ley 30/92 y de las posibilidades de revisar de oficio los actos administrativos. Se trataba de enjuiciar apreciando la nulidad en los dos

---

<sup>1125</sup> (RJ 2006/10062).

términos indicados, en primer lugar, respecto a la infracción del procedimiento legalmente establecido porque resultaba obvio que un certificado transcribiendo un informe técnico municipal no podía en ningún caso ser considerado procedimiento administrativo válido a estos efectos, dado que no existe acuerdo de autoridad u órgano competente, es decir, Resolución o, en nuestro caso concreto, dada la delegación de competencias que en la época se había efectuado en favor de la Junta de Gobierno Local acuerdo de éste órgano de gobierno; pero sobre todo porque el análisis de la normativa urbanística de aplicación no dejaba otra opción posible dado que estamos ante la existencia de la más grave infracción que puede cometerse en suelo no urbanizable, una infracción grave y manifiesta, al estar las parcelaciones urbanísticas prohibidas en suelo no urbanizable.

En cuanto a la causa de nulidad del artículo 62.f) es claro que un certificado emitido por un Alcalde de un informe técnico no puede ser un acto administrativo válido es algo sobre lo que ya nos hemos pronunciado y que supone efectivamente una infracción clara, manifiesta y ostensible pues no hay pronunciamiento alguno de órgano competente y no hay visos de revisión de la legalidad del acto, recordemos que los Certificados de acuerdo deben estar suscritos por la Secretaría General del Ayuntamiento con el solo Visto Bueno del Alcalde. La inexistencia de expediente administrativo en el Archivo municipal resulta un acto también revelador al efecto de que la declaración de innecesariedad no sufrió el trámite legalmente previsto que hubiera requerido acuerdo de la Junta de Gobierno Local, la existencia de un acta y la constancia de este documento en el libro de actas del año en curso, datos que no constan en el Archivo municipal, de conformidad con el informe emitido al efecto por el Archivero municipal.

Una vez expuestos los antecedentes del caso, se transcriben sucintamente las consideraciones del Consejo Consultivo de Andalucía según el cual: *"En primer lugar, ha de analizarse si la licencia de innecesariedad otorgada por el certificado en cuestión podría incurrir en causa de nulidad del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. [...] No existe expediente administrativo previo a la emisión de dicho certificado, ni tampoco se ha dictado la resolución acordando la innecesariedad de la licencia por el órgano*

competente, ya que en aquel tiempo, dicha competencia correspondía a la Junta de Gobierno Local. Pero es que ni siquiera el certificado cumple la normativa aplicable, que no es otra que los artículos 204 y siguientes del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, conforme a los cuales los certificados se expiden siempre por la Secretaría Municipal, con el visto bueno de la Alcaldía y, en el presente caso, se expidió por el Alcalde. [...] Pero es que en el presente caso existe una omisión total y absoluta del procedimiento, pues no existe procedimiento alguno previo al otorgamiento de la licencia de innecesariedad, como se ha expuesto; tampoco existe resolución otorgando la licencia, sino un simple certificado de que se ha emitido un informe técnico. Todo ello debe llevar a la declaración de nulidad de todo lo actuado, por lo que el acto tácito es nulo de pleno derecho de conformidad con el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992. [...]

Ha de analizarse, por tanto, si concurre la causa de nulidad prevista en el apartado f) del citado artículo 62, conforme a la cual son nulos de pleno derecho "los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición". En este aspecto, debe recordarse, como este Consejo lo ha hecho en reiteradas, recogiendo doctrina legal y jurisprudencial, que las causas de nulidad de pleno derecho han de interpretarse restrictivamente, lo que no significa que [...], sin caer en laxitudes que el ordenamiento no consiente, no haya que tener en cuenta las circunstancias del caso concreto para la subsunción del mismo en las causas de nulidad preestablecidas por la Ley. Ello resulta no solo conveniente, sino obligado cuando los perfiles del supuesto de hecho no resulten nítidos. Pero en estos casos, se decía, habían de tenerse en cuenta la intensidad e importancia del interés público que resulte restaurado con la revisión, y el perjuicio que pueda padecer el particular, de producirse, que se convertían así en cánones hermenéuticos que, por supuesto, han de manejarse jurisprudencialmente en la apreciación de cualquier causa de nulidad. [...].

Hoy la jurisprudencia, para evitar que esta causa de nulidad, ya de ámbito general, desvirtúe el sistema, centra su aplicabilidad en la distinción entre requisitos esenciales y requisitos necesarios. [...].

*Dicho de otra manera, de no procederse en la forma expuesta se corre el riesgo de considerar que en materia urbanística, la regla general sería la nulidad de pleno derecho, lo que lisa y llanamente resulta inadmisibile.*

***En el presente caso, es evidente que la segregación de 124 parcelas, con la necesaria ejecución de caminos, puede dar lugar a la formación de núcleo de población, y pone de manifiesto por tanto, que nos encontramos ante una parcelación urbanística, de conformidad con el transcrito artículo 257 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.***

*En consecuencia, el acuerdo municipal en cuestión resulta afectado de nulidad de pleno derecho de conformidad con el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, en la medida en que se han adquirido derechos o facultades careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición, habida cuenta que en suelo clasificado como no urbanizable no pueden construirse viviendas, a menos que, de acuerdo con la normativa aplicable, antes transcrita, lo autorizase el órgano autonómico competente "en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población". En el presente caso, ni se ha autorizado por el órgano competente, ni se da la circunstancia de que no pueda formarse núcleo de población, pues, como se ha dicho, es evidente que la división de una finca en 124 parcelas es el medio idóneo para ello.*

*En definitiva, concurren, en el presente caso, las causas de nulidad del artículo 62.1.e) y f) de la Ley 30/1992.*

*Invocan los interesados la aplicación de los límites a la revisión de oficio previstos en el artículo 106 de la Ley 30/1992, sobre la base del tiempo transcurrido y de los efectos generados por el acto que se pretende anular sobre su patrimonio.*

*A este respecto, ha de señalarse que la íntima relación entre ordenación urbanística y calidad de la vida, sobre la que operan, con toda nitidez, principios rectores de la política social y económica contenidos en el Capítulo III del título I de la Constitución [...]. **Los intereses públicos a que el urbanismo se orienta se están viendo continuamente cercenados por una política de hechos consumados**, lo que ha producido una desnaturalización de una de las razones de aquél, convirtiéndose en un instrumento puramente económico, cuando no al servicio de intereses espurios. No se trata de*

*concluir que eso sea así en el presente caso, sino sólo que **el urbanismo no puede tolerar por más tiempo, si quiere cumplir su finalidad, que las situaciones de hecho imperen sobre el interés general que las normas persiguen.** En cada caso concreto habrá que valorar las circunstancias concurrentes [...] Y máxime en un caso como el presente, en el que nos encontramos ante una actuación ilegal que ha dado lugar a una parcelación en suelo no urbanizable viciada de nulidad, no solo por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento sino también **porque mediante la parcelación y venta de hasta 124 parcelas del suelo no urbanizable, se han adquirido derechos vetados por el ordenamiento jurídico para dicho tipo de suelo, por lo que tales derechos, adquiridos al margen y con violación del ordenamiento jurídico, han de desaparecer.***

*En definitiva, en el presente caso no pueden operar los límites propuestos."*

#### **3.4.6. Necesaria colaboración de notarios y registradores en el control preventivo.**

La colaboración de notarios y registradores en el control preventivo de parcelaciones en suelo no urbanizable se plantea de indudable eficacia<sup>1126</sup>. Esta colaboración resulta fundamental en la materia que analizamos dada la importancia que la constancia registral tiene en el tráfico inmobiliario. La necesaria intervención de Notarios para el otorgamiento de escrituras públicas en las que estos actos de parcelación y construcción en suelo no urbanizable se reflejan así como en sus respectivas transmisiones, los sitúan en una situación privilegiada de control, más aún en el supuesto de que el negocio jurídico no requiera autorización municipal, como ha sido habitual en el pasado. Del mismo modo, la inscripción registral se muestra como un importante filtro de detección de operaciones irregulares. La progresiva incorporación de instrumentos de colaboración por el Registro de la Propiedad ha supuesto un

---

<sup>1126</sup> Hemos de volver de nuevo en este punto al Informe Especial del Defensor del Pueblo andaluz que puso de manifiesto que: *“Una de la cuestiones que se han suscitado, tanto en las Jornadas que se convocaron por esta Institución sobre “Las Urbanizaciones Ilegales en Andalucía”, como en algunas de las respuestas de los Ayuntamientos, es la necesidad de establecer la mayor colaboración posible de los notarios y registradores con los responsables municipales, a fin impedir que, utilizando técnicas cercanas al fraude de Ley, los responsables de parcelaciones ilegales y de sus adquirentes, terminen por obtener el amparo para registrar fincas agrícolas que encubren este tipo de parcelaciones. El problema no es de fácil solución y a algunas de las cuestiones que se plantean hemos hecho referencia en las valoraciones y en otras partes de este Informe Especial. De acuerdo con ello, SUGERIMOS que, por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, se establezcan los contactos oportunos con los Colegios Oficiales de Notarios y Registradores a fin de buscar vías para alcanzar un mayor control y colaboración con los Ayuntamientos que permitan luchar contra las distintas estrategias que se siguen para conseguir la inscripción registral de este tipo de parcelaciones”.*

importante bloqueo para la inscripción registral de actos fraudulentos así como también un importante mecanismo de alarma que permite un conocimiento del estado de cosas por las entidades locales, que han de ser debidamente informadas de estos intentos de incorporación al Registro. Sin embargo, aunque se ha avanzado mucho en esta materia, aún queda mucho por hacer.

Esta circunstancia ha sido puesta de manifiesto por la doctrina, así Fajardo de la Fuente<sup>1127</sup> considera que *"Queda mucho por recorrer para una más efectiva coordinación con notarios, registradores [...] que deberían exigir la licencia urbanística a los propietarios y acabar con una actitud permisiva que favorece la consolidación de estos fenómenos"*.

#### **3.4.6.1. Evolución normativa en esta materia**

La legislación de suelo del 56 contemplaba ya la intervención notarial y registral en los actos divisorios de suelo, debiendo exigir *"para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos que se acredite el otorgamiento de la licencia, que los primeros deberán testimoniar en el documento."* Esta circunstancia da buena muestra del protagonismo que a partir de este momento adquieren estos fedatarios públicos en el control de los actos pretendidos en suelo no urbanizable.

La legislación del 76<sup>1128</sup> prescribía que se considerará parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes que puedan dar lugar a la constitución de un núcleo de población, en la forma que éste se defina reglamentariamente, considerándose ilegal toda parcelación que sea contraria a lo dispuesto en la Norma que le sea de aplicación. Asimismo, el artículo 96, se refería a la imposibilidad de efectuar parcelaciones urbanísticas en el suelo no urbanizable. *"Los Notarios y Registradores exigirán para autorizar e inscribir escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia, que los primeros deberán testimoniar en el documento. En ningún caso se considerarán solares ni se permitirá edificar en ellos los lotes de una parcelación con infracción de las disposiciones de este artículo"*.

---

<sup>1127</sup> La pérdida de los valores paisajísticos y ambientales en el término municipal de Osuna por la proliferación de urbanizaciones ilegales. Amigos de los museos. Pagina 22.

<sup>1128</sup> El Capítulo III del Título II relativo al Régimen del Suelo en la legislación del 76, en su artículo 94

En consecuencia, en esta legislación aparecen las primeras medidas que pretenden efectuar un control notarial y registral de las parcelaciones. Ahora bien, no tardaría en bordearse este precepto mediante las recurrentes operaciones de otorgamientos de cuotas en proinviso en los que se localizaba un aprovechamiento individualizado de los cotitulares.

Seguía la tradición hasta entonces establecida también, el Texto Refundido del 92, en su artículo 259.3. Sin embargo, ninguna mención específica se hacía respecto al otorgamiento de cuotas en proindiviso y las parcelaciones ilegales siguieron refugiándose en escrituras otorgadas e inscritas por esta vía. El otorgamiento de cuotas en proindiviso a distintos titulares sobre una misma finca que por sus dimensiones, resultaba indivisible, ha sido un mecanismo recurrente para la conformación de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. La ley se refería entonces a la exigencia por parte de Notarios y Registradores de la preceptiva licencia, necesaria para la división de terrenos. Este otorgamiento de cuotas en proindiviso, jurídicamente supone la división abstracta de un terreno en porcentajes de propiedad que no quedan materializados ni definidos en la propia finca. Esta división abstracta en cuanto no era una división física del terreno, no requería entonces licencia municipal. La división material posteriormente se producía, y aunque los propietarios de esta clase de suelo se mueven en una gran inseguridad jurídica, la intervención notarial y registral era para ellos suficiente garantía de la legalidad del acto, más aún cuando era de público conocimiento la finalidad de aquellos proindivisos. En la práctica puede apreciarse como algunos propietarios, con escasa formación, desconocen incluso el estado real de lo que han adquirido. Disponen de un título de propiedad y desconocen todo lo demás.

Un avance en este sentido supuso el **Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística**, artículos 78 y 79.

El artículo 80 del RD 1093/1997 prevé remisión de los títulos presentados a la Administración agraria competente cuando se trate de actos de división o segregación de fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo.



La Administración agraria puede declarar que la división o segregación es válida porque no infringe la unidad mínima de cultivo o por concurrir las excepciones previstas en el artículo 25 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, o que por el contrario informar desfavorablemente la división pretendida.

A partir de este momento se atribuye específicamente al Registrador una seria labor de control de las divisiones y segregaciones realizadas en suelo no urbanizable. Sin embargo, la interpretación general respecto al otorgamientos de cuotas en proindiviso se mantuvo, considerándose que no estaban expresamente prohibidas y, por eso, a pesar de que fácilmente podía deducirse de ellos un “peligro de creación de núcleo de población....” se siguieron autorizando en escritura pública e inscribiendo en el Registro de la Propiedad.

Posteriormente, tras la Constitución, esta tradición legislativa respecto a la intervención de Notarios y Registradores en los actos divisorios de suelo fue reproducida íntegramente por todas las Comunidades Autónomas, que irían incorporándola con similar redacción en sus distintas leyes de suelo.

La Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones, no se ocuparía específicamente de esta materia puesto que su Disposición Derogatoria Primera había dejado intactas las previsiones al respecto del artículo 259.3, que continuaría en consecuencia vigente.

Más tarde, el artículo 17 de la Ley 8/2007, de Suelo, ampliaría definitivamente el control por parte de Notarios y Registradores de estos actos fraudulentos al señalar que *“La división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Esta regla es también aplicable a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva.*

*En la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación*

*o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable”.*

Esta previsión se refuerza con la del artículo 18: *“Con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas, los notarios podrán solicitar de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas. Los notarios remitirán a la Administración competente, para su debido conocimiento, copia simple en papel o en soporte digital de las escrituras para las que hubieran solicitado y obtenido información urbanística, dentro de los diez días siguientes a su otorgamiento”.*

El artículo 17 del Texto Refundido 2/2008, vuelve sin embargo a la redacción primitiva del 92 exigiendo sin más a Notarios y Registradores de la Propiedad para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, *“que se acredite el otorgamiento de la licencia, que los primeros deberán testimoniar en el documento”.*

La Comunidad Autónoma andaluza ha realizado un importante esfuerzo por clarificar la necesidad de control por parte de Notarios y Registradores de estos actos de transmisión en los que, en fraude de ley se producían parcelaciones ilegales. Así el **Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía**<sup>1129</sup> después de catalogar pormenorizadamente todos los actos reveladores de una parcelación urbanística incide en la obligación de *“Notarios y Registradores de la Propiedad, para autorizar e inscribir respectivamente las escrituras públicas **de estos actos o negocios jurídicos**”, de exigir el previo otorgamiento de licencia urbanística o declaración de innecesariedad*<sup>1130</sup>.

---

<sup>1129</sup> Este Reglamento propició la celebración de unas jornadas en la sede del Colegio de Registradores de Andalucía Occidental que reunió a los diversos agentes implicados en la materia entre los que se encontraban los responsables autonómicos en materia de inspección. La conclusión que pudo extraerse de aquellas jornadas es que mucho se ha avanzado en esta materia pero que mucho queda aún por debatir pues cuantiosas fueron las dudas y problemas de interpretación planteados.

<sup>1130</sup> Sin embargo, a la fecha, la realidad sigue siendo otra, y así lo muestra la misiva remitida por el Defensor del Pueblo Andaluz a los Ayuntamientos y en la que simplemente se deja notar la advertencia al colectivo de Notarios y Registradores al respecto<sup>1130</sup>: “[...] Por otro lado, hemos mantenido una reunión con el Sr. Decano del Colegio Notarial de Sevilla, al que hemos puesto de manifiesto nuestra seria

Tras una correcta actuación registral advirtiendo la presencia de un peligro de formación de núcleo, debe articularse la actuación administrativa correspondiente que acabará precisando de nuevo la intervención del Registrador de la Propiedad y así la **Resolución de la Dirección General de los Registros y el Notariado de 7 de abril de 2005**<sup>1131</sup>, se refiere a la anotación preventiva de la prohibición de disponer y sus efectos: *“Tratándose de las anotaciones preventivas de prohibición de disponer que traigan su*

---

*preocupación por estas cuestiones y la necesidad de que los Notarios observen, con el máximo rigor, lo establecido en el aptdo. 3 del art. 66 de la LOUA”.*

Con fecha 20 de Marzo de 2007, se celebró en la Sede del Parlamento de Andalucía, en Sevilla, la IV Jornada de Trabajo de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía relativa a los delitos contra la Ordenación del Territorio, el Patrimonio Histórico y el Medio Ambiente en cuya conclusión primera, relativa a la ordenación del territorio y el urbanismo se consideraba conveniente reiterar la colaboración de los fedatarios públicos, notarios y registradores de la propiedad, para impedir, de acuerdo con lo establecido en el art. 66.4 LOUA, que se inscriban declaraciones de obras nuevas en parcelaciones que no cuenten con las preceptivas licencias, de manera singular en aquellos supuestos descritos en el art. 66.2 LOUA.

Las conclusiones fundamentales a las que se llega tras esta coordinación entre la Red de Fiscales y el Defensor del Pueblo Andaluz son las siguientes:

-La necesaria colaboración con las entidades locales de otras Administraciones Públicas, como la Agencia Tributaria ante la preocupación por *“las actuaciones especulativas que realizan los promotores de parcelaciones ilegales, cualquiera que sea la tipología del suelo, y por quienes ejecutan obras no legalizables en suelo no urbanizable, a fin de que se inspeccione fiscalmente si de estas actuaciones y de las transacciones que con motivo de las mismas se realizan, se derivan consecuencias de índole tributaria”.*

- Se transmite una seria preocupación por estas cuestiones que se advierte *“al Sr. Decano del Colegio Notarial de Sevilla, al que hemos puesto de manifiesto nuestra seria preocupación por estas cuestiones y la necesidad de que los Notarios observen, con el máximo rigor, lo establecido en el aptdo. 3 del art. 66 de la LOUA [...] “En el curso de esta reunión, también pusimos de manifiesto que se debe prestar una singular atención a las posibles parcelaciones ilegales que se realizan en el suelo no urbanizable utilizando técnicas legales previstas para otros fines, con el objetivo de eludir las prohibiciones previstas en la LOUA, en el art. 66.1, aptdos. a) y b). Nos referimos –como señala el segundo párrafo del aptdo. b) del art. 66.1- a la interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso y cuotas en pro indiviso de un terreno o de una acción de participación social, cuando pueden existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte de terreno equivalente o asimilable a los supuestos del párrafo anterior (se refiere a divisiones de suelo no urbanizable que pueden dar lugar a la formación de nuevos asentamientos).*

Por parte del representante del Colegio Notarial se asumió el compromiso de que el Decanato enviará a todos los Colegiados una circular en este sentido.

- Esta misma preocupación sería transmitida también a los Sres. Decanos Territoriales del Colegio de Registradores de la Propiedad de Andalucía Occidental y Oriental *“quienes también planteamos que considerábamos de gran importancia el que, en los Registros de la Propiedad, se observara con el máximo rigor el contenido de lo establecido en el aptdo. 3 del art. 66 LOUA, antes mencionado, así como lo previsto para estos supuestos en el Reglamento para la Ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el registro de la propiedad de actos de naturaleza urbanística. El hecho de que se haga observar esta normativa en estos supuestos no sólo tiene importancia en aras a evitar que entren en el tráfico jurídico, con las garantías que aporta el registro, este tipo de parcelaciones y/o los inmuebles que se construyan en los mismos, sino que, además, la no inscripción de las parcelaciones que no reúnen los requisitos legales limita, materialmente, el acceso al crédito hipotecario para financiar las construcciones que se ejecuten sobre ellas. En definitiva, quien adquiera, o ejecute, una obra en este tipo de suelo sin la preceptiva licencia se encontrará con este obstáculo adicional a las consecuencias jurídicas que se derivan de su actuación ilegal.*

<sup>1131</sup>RJ 2005/5020

*causa en resolución administrativa, el efecto de cierre registral viene claramente determinado por el tenor del artículo 145 del Reglamento Hipotecario, que lo restringe a los actos dispositivos que se hayan realizado con posterioridad a la práctica de la misma anotación; no respecto de los anteriores. Algo, por lo demás, plenamente consecuente con la naturaleza instrumental de la anotación preventiva que despliega sus efectos frente a terceros –no se olvide– como enervante de la fe pública del Registro”.*

#### **3.4.6.2. Requerimiento de licencia o declaración de su innecesiedad para autorizar o inscribir el acto parcelatorio.**

Este requisito, presente ya en la legislación urbanística del 76, supone un elemento eficaz de control sobre parcelaciones y edificaciones ilegales en suelo no urbanizable.

También el **Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística**, en el Capítulo X, bajo el título “Inscripción de actos de parcelación”, en su artículo 78, establece la exigencia por parte de Registradores de la Propiedad para inscribir la división o segregación de terrenos de la preceptiva licencia o de la declaración municipal de su innecesiedad, que deberá testimoniarse literalmente en el documento.

En la misma línea, el artículo 79, prescribe: *“en caso de división o segregación de fincas realizadas en suelo no urbanizable, cuando de la operación que corresponda resulten parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo o, en todo caso, aun siendo superiores, cuando por las circunstancias de su descripción, dimensiones, localización o número de fincas resultantes de la división o de las sucesivas segregaciones, surgiere duda fundada sobre el peligro de creación de un núcleo de población, en los términos señalados por la legislación o la ordenación urbanística aplicable, los Registradores de la Propiedad actuarán con arreglo a lo establecido en este artículo.”*

Siguiendo la interpretación de Fuertes López<sup>1132</sup>, en estos casos, *“aun cuando la Administración no conteste, la inscripción no puede ampararse en la regulación reglamentaria del silencio administrativo. Esta opción choca frontalmente con la contundente previsión legal de prohibir las parcelaciones en suelo no urbanizable. La*

---

<sup>1132</sup>Urbanismo y Publicidad Registral. Marcial Pons, 1995.

*consentida omisión de la diligente actuación administrativa no puede significar en todo caso la consumación de la infracción urbanística”.*

El texto refundido 2/2008<sup>1133</sup>, va más allá completando la información de las fincas necesaria para el otorgamiento de escritura pública lo que permite evitar la comisión de infracciones, en este sentido, en las escrituras debe hacerse constar: *“a) La situación urbanística de los terrenos, cuando no sean susceptibles de uso privado o edificación, cuenten con edificaciones fuera de ordenación o estén destinados a algún régimen de protección pública. b) Los deberes legales y las obligaciones pendientes de cumplir”.*

La infracción de estas prescripciones faculta al adquirente para rescindir el contrato en el plazo en cuatro años y exigir la indemnización que proceda conforme a la legislación civil.

El artículo 18 apartado 4 del Texto Refundido 2/2008, establece que con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas, *“Los notarios podrán solicitar de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas”.*

La coordinación entre el Registro de la Propiedad y la Administración urbanística y en consecuencia entre la legislación hipotecaria y la urbanística resulta fundamental para atajar el problema que nos ocupa.

La primera incidencia de interés producida en la legislación hipotecaria en aras de conseguir esta ansiada coordinación, se produce con la modificación llevada a cabo en el artículo 98 del Reglamento Hipotecario por Real Decreto de 12 de noviembre de 1982. Así, la redacción vigente hasta entonces (reforma de Reglamento aprobada por Decreto 393/1959) del artículo 98 del Reglamento Hipotecario establecía que *“cuando las leyes u otras disposiciones impongan como requisito para otorgar o inscribir determinado título la autorización, licencia, aprobación o cualquiera otra intervención de una autoridad u organismo administrativo o la comunicación previa o posterior a los mismos, el registrador, si no se acredita su cumplimiento, podrá practicar la inscripción con la reserva explícita, en el acta de inscripción en la nota al pie del título de no haberse*

---

<sup>1133</sup> Artículo 19.

*justificado, y la advertencia de que transcurridos dos años desde la fecha del asiento será cancelado de oficio o a instancia de parte si no se hizo constar antes el repetido requisito. Practicada la inscripción, si se presenta el documento justificativo, se hará constar por nota marginal. Transcurrido el indicado plazo sin haberse presentado, se cancelará el asiento por nota marginal. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, deberá denegarse la inscripción cuando una Ley sancione expresamente la omisión del requisito que preceptúe con la nulidad absoluta del acto o de su inscripción”.*

Esto dio lugar a un amplio debate doctrinal<sup>1134</sup> acerca de la posibilidad o no de inscripción derivado asimismo de la falta de apreciación del carácter nulo de la parcelación urbanística en la legislación de suelo. Algunos autores, a pesar de la falta de declaración expresa del carácter nulo de la parcelación urbanística realizada sin licencia, las consideraban nulas de pleno derecho en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 del Código Civil.

Tras la reforma del 82, el artículo 98 queda con la siguiente redacción: *“El Registrador considerará, conforme a lo prescrito en el artículo 18 de la Ley, como faltas de legalidad en las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, las que afecten a la validez de los mismos, según las leyes que determinan la forma de los instrumentos, siempre que resulten del texto de dichos documentos o puedan conocerse por la simple inspección de ellos.”*

Gutiérrez-Alviz y Conradi y Romero Candau<sup>1135</sup> también abogan por la necesidad de coordinar el Urbanismo y el Registro de la Propiedad, *“anhelo que dejan traslucir sentencias del TS y resoluciones de la DGRN como la de 12 de enero de 1984 “Una de las materias en que es precisa la máxima coordinación entre las instituciones afectadas es aquella que hace referencia a la constancia en el Registro de la Propiedad de las variadas situaciones urbanísticas que puedan producirse a causa de la legislación especial del urbanismo al objeto de que la función de publicidad propia de los libros*

---

<sup>1134</sup> Sobre este debate puede leerse más en Pareja i Lozano. Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons, 1990.

<sup>1135</sup> Las parcelaciones en el derecho español. Consejo General del Notariado. Granada, 1993.

*registrales muestre a todos los interesados la verdadera situación jurídica en que se encuentran las fincas afectadas”.*

En la actualidad, el requerimiento de licencia para la inscripción de las parcelaciones tiene su apoyo en la legislación estatal y autonómica de suelo en perfecta coordinación con el artículo 82 del Reglamento Hipotecario pero también, con más amplio desarrollo en los artículos 79 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

En esta línea, la **Resolución de la Dirección General de los Registros y el Notariado de fecha 29 de abril de 2003**<sup>1136</sup>, según la cual: *“la inequívoca exigencia legal de la pertinente licencia o de la declaración municipal de su innecesariedad para la división de terrenos, obliga a confirmar el defecto impugnado, sin que el hecho de que se trate de una sentencia firme pueda desnaturalizar tal conclusión so pretexto del general deber de cumplir las resoluciones judiciales, pues la eficacia relativa de la cosa juzgada no permite obviar exigencias legales que debieron observarse en su día (la licencia municipal o declaración de su innecesariedad) para que pudiera tener lugar la segregación practicada”.*

En la misma línea la **RDGN de 7 abril de 2005**<sup>1137</sup>, según la cual: *“Por lo que se refiere a la exigencia de Licencia de Parcelación , o Declaración de Innecesariedad de la misma, bien es cierto que el título calificado contiene una manifestación de las partes en el sentido de que el negocio jurídico en él instrumentado no implicaba la adquisición del uso individualizado de una parte de la finca objeto de dicha escritura (a efectos de lo dispuesto en el art. 66.1.B de la Ley de 17 de diciembre de 2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía; pero con anterioridad a la presentación de dicho título en el Registro (prorrogado con arreglo al artículo 18 de la Ley Hipotecaria, por el despacho de título previo que será causa de la anotación preventiva de prohibición de disponer, tal y como indica el Registrador en su nota de calificación) ha accedido otro título –con virtualidad tabular– que pone de manifiesto la existencia, a los efectos previstos en la*

---

<sup>1136</sup>RJ 2003/4472

<sup>1137</sup>RJ 2005/5020.

*Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, de una posible parcelación ilegal que ha motivado la apertura de un expediente sancionador.”*

Sin embargo perduran los comentarios efectuados por Arnáiz Eguren<sup>1138</sup> en torno a la exigencia de licencia o innecesariedad derivada de la legislación del 92 y es que la aplicación de estos preceptos ha sido objeto, no ya de una interpretación discutida, sino lo que es más grave, de una aplicación variada.

En contra, Fuertes López<sup>1139</sup> que declara no compartir la opinión manifestada por algunos, relativa a la posible inscripción del negocio o acto jurídico de división a pesar de la falta de licencia administrativa, refiriéndose a la inexcusable obligación de los fedatarios públicos de controlar los actos de parcelación. En este sentido, *“aunque las principales facultades de ordenación y control de la actividad urbanística corresponden a la Administración Municipal, nunca está de más que el legislador utilice todo los medios e instrumentos que existen en el Ordenamiento en su conjunto para proteger el correcto cumplimiento de la legalidad urbanística. Y, entre estos, debe destacarse el relevante papel que pueden interpretar Notarios y Registradores. De hecho desde su punto de vista, la regulación urbanística ha contado con la relevante colaboración de Notarios y Registradores para evitar la consumación de parcelaciones ilegales”*.

Para Arnáiz Eguren<sup>1140</sup> la cuestión más importante se centra en si dicho documento debe reflejar la descripción y datos registrales de la finca objeto de segregación o división, *“exigencia prácticamente imposible. Ésta, afirma el autor, es otra de las diferencias entre la licencia de edificación y la de parcelación, puesto que en la primera tal adecuación surge de la intervención del técnico, intervención no prevista en caso de fraccionamiento”*.

Esta afirmación también ha perdido hoy su sentido, al menos en el caso de Andalucía. El Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma Andaluza, Decreto 60/2010, de 16 de marzo<sup>1141</sup>, exige la redacción de un proyecto con la

---

<sup>1138</sup>La inscripción registral de actos urbanísticos: Comentarios al RD 1093/1997, de 4 de julio. Colegio de Registradores de la propiedad y Mercantiles de España, 1999.

<sup>1139</sup>Urbanismo y Publicidad Registral. Marcial Pons, 1995.

<sup>1140</sup>La inscripción registral de actos urbanísticos: Comentarios al RD 1093/1997, de 4 de julio. Colegio de Registradores de la propiedad y Mercantiles de España, 1999.

<sup>1141</sup>Artículo 13.c)



participación de técnico, para la obtención de licencia de parcelación y esta exigencia se extiende también desde nuestro punto de vista por vía interpretativa a la innecesariedad de parcelación. La solicitud de licencia de parcelación debe adjuntar un proyecto de parcelación suscrito por técnico competente y visado por el Colegio profesional correspondiente, que incluirá planos a escala adecuada de la situación y superficie de los terrenos afectados por la alteración y de las fincas y parcelas iniciales y resultantes, así como su identificación catastral y registral, y las condiciones urbanísticas vigentes. Cualquier otra interpretación de este vacío normativo, carecería de sentido.

Esta laguna debió haberse salvado expresamente por el Reglamento. Consideramos que se debiera haber hecho mención explícitamente a los supuestos de innecesariedad de parcelación en los que se persigue un mismo objeto en el suelo no urbanizable. Además esta exigencia no está prevista expresamente en muchas legislaciones autonómicas.

Fuertes López<sup>1142</sup> se refiere no a la necesaria colaboración sino al imperioso control de los fedatarios públicos resultándole “sorprendente la discusión en torno al alcance del control que deben realizar Notarios y Registradores, sobre si puede conducirles a negarse a otorgar escrituras públicas o practicar las inscripciones solicitadas, “y acaba constatando que por diversos motivos (presión de los ciudadanos, inercia en la concepción de otorgar preferencia de los controles administrativos para evitar ilegalidades urbanísticas, imprecisiones en la regulación..) se ha generalizado un clima de posible otorgamiento de escrituras y práctica de inscripciones sin la oportuna licencia de parcelación”.

En este sentido, resulta de interés la sentencia del **Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 24 de marzo de 1999**<sup>1143</sup> en la que se alude a la responsabilidad del Notario por omisión ante una parcelación ilegal.

---

<sup>1142</sup>Urbanismo y Publicidad Registral. Marcial Pons, 1995.

<sup>1143</sup>RJCA 1999/121081

### 3.4.6.3. Inscripción de condiciones.

La inscripción registral de condiciones a las que se encuentran sujetas autorizaciones y licencias municipales resulta fundamental como elemento de control y prevención de parcelaciones y edificaciones irregulares en suelo no urbanizable.

Tal es así que el nuevo Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma Andaluza, prevé expresamente la incorporación de condiciones resolutorias en este sentido. Sin embargo la legislación estatal debiera ser más explícita en esta materia, garantizando una más completa publicidad registral que garantizara los derechos de futuros adquirentes de los inmuebles afectados. En este sentido, las condiciones a las que se sujete la innecesariedad de parcelación de fincas, o las relativas al control de suministros, debieran estar reflejadas registralmente mediante la oportuna nota al margen en aras de la seguridad jurídica y del tráfico inmobiliario.

El amparo normativo a esta pretensión devendría del mismo artículo 74 del Real Decreto 1093/97, que permite la inscripción, si bien con carácter potestativo, mediante nota marginal de las condiciones especiales de concesión de una licencia cuando con ocasión de la concesión de licencias o de autorización de otras resoluciones administrativas se impongan condiciones que han de cumplirse en la finca que afectan, no produciendo otro efecto más que el fundamental de dar a conocer, a quien consulte el contenido del Registro de la Propiedad, la situación urbanística de la finca.

De otro lado, hay que mencionar aquí la no menos importante vinculación de la construcción autorizada a la finca registral. En este sentido, las licencias de obra en suelo no urbanizable deben tener siempre y no sólo en el caso de usos extraordinarios, sino también en aquellas destinadas a usos vinculados, carácter condicionado. La solución más óptima sería la incorporación obligada de estas previsiones al Registro de la Propiedad, garantizando su publicidad frente a terceros de buena fe.

Recordemos que la legislación valenciana de suelo<sup>1144</sup> sin embargo, contempla esta realidad y así, establece que *“Las licencias que autoricen actos de edificación en el suelo no urbanizable se otorgarán tras hacer constar el propietario en el registro de la*

---

<sup>1144</sup>Artículo 200.4 Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

*propiedad la vinculación de la finca o parcela, o parte de ellas, con superficie suficiente según esta ley y el planeamiento urbanístico, a la construcción autorizada, y la consecuente indivisibilidad de la misma, así como a las demás condiciones impuestas en la licencia y, en su caso, en la declaración de interés comunitario.”*

#### **3.4.6.4. La función de Notarios y Registradores como intérpretes del concepto acto revelador.**

En la base de esta función se encuentran dos posiciones enfrentadas que fueron puestas de manifiesto por Arnáiz Eguren<sup>1145</sup> : *“La primera suponía la defensa de un criterio estricto, consistente en entender que el régimen de disciplina urbanística no podría respetarse si las operaciones de fraccionamiento de terrenos carentes de licencia y, por tanto, posiblemente ilícitos desde el punto de vista urbanístico, accedieran al Registro, en consecuencia, la falta de licencia era un obstáculo insuperable para el otorgamiento del título y la inscripción registral.*

*De otro lado, quienes concebían y conciben el Registro como un instrumento esencial en la defensa de la titularidad privada, entendían que se exige una actividad del Notario y Registrador en orden a exigir licencia de parcelación en determinados casos, pero que esta obligación de controlar la existencia del documento acreditativo de la autorización administrativa no llegaba a impedir el acceso al Registro del acto válido desde el punto de vista civil”.*

Sin embargo, creemos que este debate suscitado en el 99 hoy está superado. La legislación urbanística y registral, se ha decantado claramente por la primera de las posiciones, al objeto de evitar confundir al administrado evitando la inseguridad jurídica que determina la existencia de derechos que no puedan llegar a consolidarse. Ante el otorgamiento de títulos a “Asociaciones de Vecinos”, a sociedades mercantiles interpuestas... debe extremarse la cautela en orden a evitar la consolidación registral de actos fraudulentos.

A ello se añade que esto que, en otra época pudo ser un error derivado del intenso debate doctrinal y de la imprecisión legislativa, hoy pudiera ser constitutivo de delito. La normativa urbanística, registral y penal no deja lugar a dudas. Esa es la garantía de la

---

<sup>1145</sup>La inscripción registral de actos urbanísticos: Comentarios al RD 1093/1997, de 4 de julio. Colegio de Registradores de la propiedad y Mercantiles de España, 1999.

función de preservación de la legalidad que el ordenamiento atribuye a Notarios y Registradores. Ciertamente es, como se defiende desde la segunda postura, que la prohibición de instrumentar el negocio no evita en todo caso la actividad, pero que duda cabe que en la actualidad, es una medida disuasoria fundamental.

En este sentido, Arnáiz Eguren<sup>1146</sup> recuerda que el hecho es que *“la carencia de documentación pública y de inscripción no ha frenado nunca la aparición de núcleos urbanos ilegales. Este fenómeno se debe fundamentalmente a la claudicación de los órganos urbanísticos frente a la actividad abusiva, ilícita o que simplemente ha funcionado fuera de los criterios normativos y técnicos sobre la creación de asentamientos poblacionales”*.

Y precisamente ésta para nosotros, es otra de las causas de la proliferación de parcelaciones ilegales, determinados planteamientos doctrinales, la apariencia de legalidad que la presencia de Notarios y Registradores han dado a los diversos mecanismos orquestados en fraude de ley todo ello sin perjuicio de la falta de una contundente respuesta por parte de las Administraciones Públicas con competencias en la materia.

De otro lado argumenta, que no existe norma expresa, a diferencia de los supuestos de declaración de obra nueva en los que expresamente el artículo 55 establece que *“los documentos que no reúnan los requisitos exigidos no serán inscribibles”*. *“En este caso, la norma no se plantea ningún problema sobre validez civil o ilicitud administrativa. Simplemente considera contrario a los intereses generales y el régimen de legalidad urbanística la inscripción de actos de declaración de obra nueva carentes de control acreditado por la Administración encargada de la policía urbanística. En este Capítulo no existe un criterio similar por el que se establezca un cierre registral, por el contrario, sus normas pretenden establecer un régimen de equilibrio entre la actividad obligada de los Registradores y la diligencia debida a las Administraciones, mediante un sistema de notificaciones”*.

---

<sup>1146</sup>La inscripción registral de actos urbanísticos: Comentarios al RD 1093/1997, de 4 de julio. Colegio de Registradores de la propiedad y Mercantiles de España, 1999.

Es más, para Arnáiz, la actuación del Registrador en el supuesto de comunicación de la existencia de expediente de disciplina debe ser sorprendentemente “proceder a la inscripción”, considerando que *“la denegación habría de estar prevista expresamente, porque el artículo sólo prevé como efecto específico la práctica de anotación preventiva como respuesta registral y por último porque la norma reglamentaria va más allá y le añade el efecto de prohibición absoluta de disponer”*.

Y siguiendo con esta misma línea interpretativa, considera que *“en los supuestos de existencia de anotación preventiva, ésta debe realizarse sobre la finca matriz y nunca sobre las segregadas, admitiendo que el Registrador no debe convertirse en un órgano más de policía”*.

Creo debe quedar claro que no compartimos en absoluto esta visión, el Registrador debe ser un órgano de policía porque ésta es la función que le ha atribuido la legislación vigente. En este mismo sentido se pronuncia Fuertes López<sup>1147</sup>.

En este orden de cosas se plantea Arnáiz Eguren<sup>1148</sup> aquellos supuestos en los que el fraccionamiento resulta efectivamente nulo, supuesto de fraccionamiento en contra de la parcela mínima de cultivo en virtud del artículo 6.3 del Código Civil, a quién corresponde apreciar la ilicitud y concluye que *“no al Registrador ni a los órganos ante los que se sustancia su calificación negativa que no están encargados de la preservación de la legalidad. En este caso la competencia correspondería a la Administración agraria”*.

Y al respecto hay que seguir matizando. Todos los agentes intervinientes en el fenómeno parcelatorio tienen su parte de consideración como órganos de policía si así quiere denominárseles, sin que desde nuestro punto de vista esta terminología deba ser considerada con carácter peyorativo como así parece. También a las entidades locales le corresponde ejercer esta labor de policía en el ámbito de sus competencias.

Pero en el supuesto de constitución de asociaciones, cuotas en pro indiviso y otros fenómenos varios, es el Notario quien debe actuar en primera instancia como órgano de policía o preventivo, requiriendo a los intervinientes en el negocio jurídico, ahora en el caso andaluz, la declaración de innecesariedad de parcelación, pero con anterioridad y en todo caso, pruebas que justifiquen la existencia de asociaciones de vecinos o

---

<sup>1147</sup>Urbanismo y Publicidad Registral. Marcial Pons, 1995

<sup>1148</sup>La inscripción registral de actos urbanísticos: Comentarios al RD 1093/1997, de 4 de julio. Colegio de Registradores de la propiedad y Mercantiles de España, 1999

sociedades, sus destinos y justificación de usos en suelo no urbanizable. Más complicadas pueden llegar a ser las adjudicaciones de herencia y la pretendida adquisición en proindiviso pero incluso éstas, sin justificación alguna acreditativa del uso, deben ser impedidas, dice el Código Civil que no es posible la adjudicación de cosas que no son divisibles.

En este sentido, hay que matizar la responsabilidad de Notarios y Registradores dada la confusión introducida por la legislación al respecto, mientras que este cambio normativo se produce, la interpretación del artículo 78 debe ser el llamamiento a las licencias previstas en la legislación urbanística aplicable, y en consecuencia, Notarios y Registradores deberán garantizar la aplicación de la normativa vigente.

Esta función de Notarios y Registradores ha sido resaltada por Parada<sup>1149</sup> para quien *“La división o segregación de un finca para dar lugar a dos o más diferentes, sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable a la ordenación territorial y urbanística. Y al fin de salir al paso de negocios jurídicos fraudulentos orientados a soslayar esas reglas imperativas, la Ley de Suelo prescribe que esta regla es también aplicable a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva”*.

La Ley constituye a los notarios en garantes de estas restricciones<sup>1150</sup> al establecer que en la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación. Y asimismo son garantes del cumplimiento de estos requisitos los registradores de la

---

<sup>1149</sup> Derecho Urbanístico General. La Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo. Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires. 2007. Página 96.

<sup>1150</sup> En las ya aludidas IV Jornadas de Trabajo de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y la Fiscalía del Tribunal Superior de de Justicia de Andalucía, también se extrae como conclusión la conveniencia de *“reiterar la colaboración de los fedatarios públicos, notarios y registradores de la propiedad, para impedir, de acuerdo con lo establecido en el artículo 66.4 de la LOUA, que se inscriban declaraciones de obras nuevas en parcelaciones que no cuenten con las preceptivas licencias, de manera singular en aquellos supuestos descritos en el artículo 66.2 de la LOUA”*.

propiedad que no podrán practicar la correspondiente inscripción si en la escritura no consta acreditado el cumplimiento de aquel requisito.

Partimos de la consideración que la función de Notarios y Registradores debe ser elemental al objeto de interpretar el concepto de acto revelador. La labor del Notario ante posibles actos fraudulentos es fundamental a la hora de evitar la consolidación de este tipo de actuaciones fraudulentas. La justificación de esta consideración viene de la mano de una ineludible motivación principal, ya mencionada por la **jurisprudencia en STSJ Andalucía de 25 de septiembre de 1998<sup>1151</sup> (sentencia casada y anulada)**, la participación de notarios y registradores como asesores, generan una razonable confianza en la licitud de la propia conducta.

En el mismo sentido Gutiérrez-Alviz y Conradi<sup>1152</sup> aludiendo a los supuestos de interposición de sociedades en los que corresponde a los distintos propietarios acciones o participaciones sociales o aquellos otros, afines al anterior, donde se atribuye a una comunidad de propietarios con o sin asignación de uso específico de porciones de ella a cada comunero. *“Figuras todas ellas próximas al fraude y que, cuando revelen de forma indubitada al Notario o al Registrador que encubren una parcelación urbanística, deben llevarlos a exigir la licencia o a negar sus respectivas funciones”*.

Estos autores advierten también de la posibilidad de fraude a través de procedimientos inmatriculadores directos, aunque reconocen la dificultad de acceso al Registro de tales parcelas tanto por la vía del expediente de dominio como por cualquier otra, suponemos en consideración a la falta de acreditación de la titularidad catastral, resaltando en cualquier caso que la inscripción no convalida los actos nulos con arreglo a las leyes, manteniendo por tanto su carácter ilegal.

Necesario es mencionar que la propia **jurisprudencia** ha identificado elementos determinantes de la presunción como ejemplo, la profesión de los adquirentes, **STS 29 de enero de 1991<sup>1153</sup>**, reiterada por **STS de 19 de julio de 1996<sup>1154</sup>**. ¿Puede un notario elevar a público una escritura de estas características obviando la profesión de los adquirentes?.

---

<sup>1151</sup>RJCA 1998/4165

<sup>1152</sup>Las parcelaciones en el derecho español. Consejo General del Notariado. Granada, 1993.

<sup>1153</sup>RJ 1991/602

<sup>1154</sup>RJ 1996/6200

La intervención de Registradores y sobre todo Notarios, es fundamental y no sólo ahora, su función fue resaltada ya en una **Resolución de 17 de junio de 1966** en la que se interesó a la Dirección General de los Registros y el Notariado que *“se indique a los Notarios y Registradores la obligatoriedad de exigir la licencia de parcelación”*, debiéndose tal solicitud al conocimiento que dicha Comisión tenía de que se están realizando inscripciones en el Registro de la Propiedad de parcelas inferiores las mínimas fijadas para el suelo rústico y, por tanto, sin las licencias requeridas por la ley del suelo.

También esta idea de hacer recaer el peso fundamental del control en Notarios y Registradores centra el trabajo de Fuertes López para quien *“La regulación urbanística ha contado con la relevante colaboración de Notarios y Registradores para evitar la consumación de parcelaciones ilegales. No pueden Notarios ni Registradores avalar con su función actos y negocios ilegales y, en algunos casos, nulos. [...] Si el Ordenamiento confía en la labor de los Notarios y Registradores, deben éstos colaborar e impedir la sacralización de parcelaciones ilegales”*.

Sin embargo y a diferencia de los supuestos de parcelación rústica sin más, se advierte en la práctica que el otorgamiento de títulos y su inscripción tergiversan la interpretación del concepto acto revelador, su significado y consecuencias. De ahí la confusa redacción del artículo 8 del Reglamento de Disciplina andaluz que ahora también con carácter expreso exige ante la presencia de actos reveladores la necesaria declaración de innecesariedad así como la obligación de Notarios y Registradores *“para autorizar e inscribir respectivamente las escrituras públicas, el previo otorgamiento de licencia urbanística o declaración de innecesariedad, debiendo los primeros testimoniarlo en las correspondientes escrituras públicas”*.

Esta circunstancia hizo necesaria la consulta planteada a la Dirección General de los Registros y del Notariado que ha quedado sin respuesta alguna.

Considera OtazuAmatriain<sup>1155</sup> que en puridad, *“un Ayuntamiento que no haya incorporado a su planeamiento la exigencia de licencia para la alternativa de dominio en cuotas proindiviso de una sola propiedad o mediante participación en sociedad titular*

---

<sup>1155</sup>Enériz Olaechea. Beltrán Aguirre, José L. Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo. Pg. 324. Thomson Aranzadi. Cizur Menor, 2008.



*del suelo con derecho de utilización exclusiva, o cuya legislación autonómica no contemple dicha exigencia, no podrá acreditar documentalmente como exige la propia LS 2007, la conformidad a la legislación o planeamiento de dicha realidad, debiendo ser los Notarios y Registradores los que deban hacer una operación de valoración e interpretación de adecuación al concepto de parcela mínima de las porciones señaladas sobre las que se materializa el derecho de utilización exclusiva".* Esta situación es impensable con la legislación andaluza y más aún tras el nuevo Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ahora bien, si la existencia de actos reveladores de conformidad con la redacción del nuevo Reglamento de Disciplina Urbanística requiere intervención de la Administración Local en cualquier caso, se ha privado a Notarios y Registradores de la capacidad de discernir ante un acto revelador si se desmonta o no la presunción iuris tantum, quedando expresamente atribuida tal función a la Administración Local.

En este sentido, resultan de interés las prescripciones de la legislación valenciana que introduce una cláusula de responsabilidad estudiada por Cantó López<sup>1156</sup> mediante la obligación de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias de detectar e impedir que se produzca el establecimiento de la base física o jurídica que, en su caso, pudiera desnaturalizar o provocar la transformación del destino legal y natural del propio suelo no urbanizable. Es decir, que dicha obligación puede extenderse a los órganos administrativos competentes en materia urbanística, y a los notarios y registradores implicados en el proceso de parcelación.

### **3.5. REGULARIZACIÓN DE PARCELACIONES.**

Se ha puesto de manifiesto la realidad de nuestro suelo no urbanizable, en la que se constata la presencia frecuente de urbanizaciones construidas al margen de la legalidad urbanística. Mellado Ruiz<sup>1157</sup> se refiere a la "difuminación de lo urbano", "*agravada en los últimos años a causa de diversos factores entre los que hay que destacar la presión inmobiliaria –de las clases medias y altas- por las residencias unifamiliares alejadas de los centros urbanos –y de sus problemas de ruidos, congestión automovilística,*

---

<sup>1156</sup> La vivienda familiar en el Suelo No Urbanizable. Madrid. Iustel, 2007.

<sup>1157</sup> El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma. Editorial Reus SA. Madrid, 2008. Capítulo "La reordenación del territorio del urbanismo desagregado". Páginas 352-353.

*contaminación atmosférica, masificación etc...- [...] La propia realidad de las “urbanizaciones ilegales” o ejecutadas en contra del Plan, en tanto núcleos de viviendas existentes en el suelo no urbanizable, consolidados al margen y en contra de la legalidad urbanística, pero regularizados –una vez prescrita la acción urbanística o penal- muchas veces a través de fórmulas excepcionales articuladas por los instrumentos de planeamiento; el supuesto habitual de las parcelaciones ilegales [...]*”

Estas urbanizaciones irregulares suponen un importante problema para el poder público encargado de garantizar la seguridad y la salubridad de las edificaciones así como también de velar por la protección del medio rural y la preservación de los valores del suelo rústico.

Las Entidades Locales y en su caso, las Comunidades Autónomas ostentan como función pública<sup>1158</sup> indisponible la ordenación territorial y urbanística de su suelo rústico que deberá estar en todo caso orientada hacia el interés general.

El primer debate que centra la regularización de las urbanizaciones clandestinas es si efectivamente acaparan interés general hasta el punto de merecer la atención específica y direccionada de la potestad de planeamiento municipal.

Puede plantearse injusto *a priori*, a modo de premio al infractor que habiendo actuado al margen de la legalidad urbanística, no sólo consigue la protección otorgada por la figura de la prescripción sino que además, acaba obteniendo una costosa y limitada reclasificación urbanística de su suelo. Puede suceder además que los municipios, en su continua escasez de recursos se vean obligados a dirigirlos a estos sectores, priorizando su desarrollo en vez de otros, cuyo desarrollo urbanístico sería de auténtico interés general municipal.

Resumía bien estas circunstancias Martín Rebollo<sup>1159</sup> para quien *“La estrategia más beneficiosa para la Administración es evitar el comienzo del juego. Pero si el juego se inicia por la razón que sea, ante la ilegalidad, su actitud se limita a una de estas dos alternativas: demoler o incorporar la realidad a una nueva legalidad. La primera tiene*

---

<sup>1158</sup> Ver García de Enterría, Eduardo. Los principios de organización del Urbanismo. Revista de Administración Pública. Nº 87. 1978. Páginas 301 y ss.

<sup>1159</sup> “Del suelo no urbanizable al suelo rústico evolución normativa urbanística estatal con referencia a la legislación del suelo de Cantabria”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 222. Año 2005. Página 101.

*costes de popularidad, y, a la postre, coste de votos. La segunda posibilita ganar la partida, pero exige cierto grado de imaginación: exige pensar otros modos de asentamiento que la urbanización tradicional, diseñar infraestructuras con tecnologías blandas para usos no intensivos, considerar que hay una demanda para todo ello, encauzar actividades de ocio productivo, potenciar el uso racional del suelo, a través de fórmulas intermedias entre lo urbano y lo rústico. Todo conduce a una interpretación abierta e imaginativa de la Ley del Suelo [...]”.*

El profesor Jordano Fraga<sup>1160</sup> estima que *“La regularización no puede comprometer la planificación urbanística del municipio cuando este proyecte su futuro. La regularización no puede hacer imposible la opción de diseño de la ciudad y de ordenación estructural. De otro modo, se estaría enajenando o donando –pues no hay contraprestación alguna- la potestad de planificación que no es susceptible de transacción [...]”.*

Sin embargo, a pesar de todo ello, los legisladores autonómicos se han decantado por la necesidad de regularizar estos asentamientos irregulares. Sobre el origen de estos pronunciamientos podríamos encontrar opiniones varias. Sin duda, pesa al poder público la responsabilidad más que evidente en la consolidación de los mismos, propiciada por la dejadez en la tramitación de los instrumentos habilitados legalmente para el ejercicio de la disciplina urbanística. Algunos autores hablan del respaldo popular del que gozan estas regularizaciones. En este sentido se pronuncia López Sales<sup>1161</sup> para quien *“No estamos desautorizando la solvente doctrina que a lo largo de los años ha profundizado en los límites a esta potestad de planeamiento; pero en última instancia, no nos llevemos a engaño, la legalización de los asentamientos irregulares reporta respaldo popular. Frente a esta realidad, es difícil cualquier otra clase de consideración por parte del poder público, no olvidemos de donde emanan las normas- aun a escarnio de quien ha seguido los trámites legales. Por desgracia, de forma casi unánime, los legisladores y las distintas Administraciones de España han implantado mecanismos para la legalización de actuaciones, como alternativa a la demolición. [...] Por tanto,*

---

<sup>1160</sup> La reclasificación del Suelo No Urbanizable. Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra). 2009. Página 217.

<sup>1161</sup>“Régimen de las actuaciones urbanísticas sin título habilitante en la Comunidad Valenciana” presentada por Ramón López Sales y dirigida por el catedrático de Derecho Administrativo D. José Luis Blasco Díaz. Octubre 2012. Página 295.

*siempre razonando en términos generales, la importancia de los bienes en juego exige la mayor racionalización del planeamiento, la mejor solidificación de sus propuestas y soluciones. [...] Se comprueba que el planificador actúa con poca seriedad cuando prohíbe unas actuaciones -a veces, sin demasiada justificación”.*

El profesor Jordano Fraga<sup>1162</sup> se refiere a la “amnistía urbanística” y en este sentido argumenta que *“Probablemente una de las cuestiones más discutibles del urbanismo de nuestros días es la admisibilidad de regularizaciones. Dos posiciones se enfrentan ante este dilema. Una formalista que en defensa del plan como instrumento de ordenación niega esa posibilidad. El plan en el país de las maravillas. Otra posibilista o realista, que trata de regular el problema ya creado. [...] Es evidente que en todos estos ámbitos de la regularización puede inducir “efectos llamada”. Pero es igualmente evidente que no se puede volver la espalda a cientos de miles de inmigrantes irregulares o miles de casas ya construidas. En España y en Estados Unidos se ha regularizado inmigrantes y casas de forma masiva. No podemos ignorar el fenómeno. [...]”*

Gutiérrez Colomina<sup>1163</sup> se refiere a la regularización utilizando una original terminología “medidas de saneamiento” apuntando que: *“En el caso de la Administración municipal, la voluntad política de solucionar el problema de las urbanizaciones ilegales existentes se manifestará a través de dos tipos de actuaciones: de un lado catalogar e inventariar todas las parcelaciones ilegales existentes [...]. Y de otro lado, organizar y potenciar la Inspección Municipal Urbanística de manera que se impida el crecimiento de las urbanizaciones ilegales existentes y ya detectadas; así como el nacimiento de nuevas ocupaciones del suelo no urbanizable mediante la persecución prioritaria de las parcelaciones ilegales”.*

Ya se ha avanzado el enorme coste que para la ordenación territorial y urbanística supone la obligación impuesta de regularizar estos núcleos<sup>1164</sup>. La Administración, que

---

<sup>1162</sup> La reclasificación del Suelo No Urbanizable. Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra). 2009. Página 212.

<sup>1163</sup> Régimen Jurídico Urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 1990. Página 270.

<sup>1164</sup> El Informe del Defensor del Pueblo andaluz tantas veces aludido, pone de manifiesto también la necesidad de hacer frente a la situación heredada, ahora bien, advirtiendo expresamente que “b) Cualquiera que sea el criterio que se adopte sobre la regularización de estas parcelaciones, cuenten o no con plan parcial, éste ha de pasar por la exigencia de que se respeten los principios de igualdad y de justa

no ha prestado la diligencia debida en el ejercicio de sus competencias, ha entonado el *mea culpa*, que tiene como contrapartida un enorme privilegio para aquellos que han actuado al margen de la ley, por eso, se cuestiona la necesidad de poner fin a los beneficios ya obtenidos por el infractor, que goza ahora de un suelo inmejorablemente ubicado en un entorno natural, a bajo coste, que va a adquirir ahora la clasificación de suelo urbano y al que se le van a proporcionar todos los servicios y equipamientos necesarios para garantizar su viabilidad y proporcionarle así su carácter consolidado. La imposición de límites supone que el propietario de esta clase de suelo deberá cumplir las cargas urbanísticas impuestas por el planeamiento para esta clase de suelo sin excepción, y en esto se ha de ser especialmente tajante pues suele ser común que estos propietarios, agrupados en asociaciones, acaben reivindicando de los municipios sus derechos como ciudadanos que pagan el impuesto de bienes inmuebles, a recibir todo tipo de servicios. Reivindicaciones que muchos de ellos han acabado consiguiendo con el transcurso de los años, de tal manera que se percibe en muchas ocasiones que las calles tienen nombre, se les ha compactado el terreno para poder circular e incluso, se les ha dotado de suministros, como bien reconocía la Exposición de Motivos de la Ley 12/1986, de 20 de diciembre, de Medidas para la Protección de la Legalidad Urbanística en la Región de Murcia: *“Los municipios se encuentra, a menudo, con las demandas de los adquirentes de buena o mala fe, planteando exigencias de servicios de todo orden, a las que hay que atender en la práctica totalidad de los casos con fondos públicos o a costa de los adquirentes, por la desaparición jurídica y económica de los promotores, que se aprovechan, absolutamente, de las plusvalías inmobiliarias, sin que reviertan como prevé la Ley, y es de justicia, a la sociedad que las produce”*.

En esta misma línea Fajardo de la Fuente<sup>1165</sup> para quien *“La legalización y regularización de las parcelaciones es una tarea necesaria en aquellos casos en los que son viables tales actuaciones y se puede hacer respetar la legalidad urbanística, pero requiere del Ayuntamiento la ponderación de los intereses en juego: el interés social de la comunidad y de los afectados. Por ello aquéllas en las que sea factible, se deberán*

---

*equidistribución de beneficios y cargas urbanísticas, estableciendo las condiciones mínimas de regularización en términos de dotaciones y cesiones públicas y creación de infraestructuras”*.

<sup>1165</sup> “La pérdida de los valores paisajísticos y ambientales en el término municipal de Osuna por la proliferación de urbanizaciones ilegales”. Amigos de los museos. Página 22.

*repartir las cargas y costes entre los beneficiarios y, si ellos es posible, con los promotores".*

Esta realidad también fue puesta de manifiesto por Gutiérrez Colomina<sup>1166</sup> para quien *"Efectivamente cuando se llega a la legalización de las urbanizaciones ilegales, y se le adiciona el coste de los proyectos y de las licencias de obras así como las infraestructuras, el precio del suelo alcanza un valor similar al de las urbanizaciones legales. Los beneficios que obtiene el usuario, son los de aplazar en el tiempo el precio, pero a cambio de una degradación en la calidad ambiental y una ausencia total de equipamientos. Por otra parte, la Administración pena considerablemente su negligencia e inactividad propiciadora de las urbanizaciones ilegales, teniendo que dedicar un importante capítulo de sus presupuestos a cubrir los déficits de infraestructuras, así como que, normalmente, la conservación de estas urbanizaciones cuando devengan públicas, serán más costosas de mantener. Parece del todo punto inaceptable que el promotor-propietario obtenga mayor porcentaje de beneficios que si se tratase de una urbanización legal".*

Para García Arenas<sup>1167</sup> esta regularización *"no es una amnistía ni una bendición urbi et orbi. La conversión de parte de los pecados pasa por el hecho de que los propietarios beneficiados asuman los deberes y las cargas que la ley y el plan determine. No existe acto de contrición que no conlleve sacrificio. Por este motivo, somos pesimistas ante la actual coyuntura económica y el propio rechazo de los propietarios a asumir cualquier tipo de coste ligado a la incorporación de actuaciones irregulares al proceso urbanístico [...]"*.

Especialmente crítico en esta materia se ha mostrado el profesor Sánchez Sáez<sup>1168</sup> cuya visión compartimos plenamente *"Hay quienes piensan que en este asunto es justificado hablar de "derecho posible", de la necesidad de ser "pragmáticos" y de buscar "soluciones realistas" para las cientos de miles de construcciones que, en nuestro país, caen dentro del ámbito objetivo de las AFO, para salvarlas de la escrupulosidad de la*

---

<sup>1166</sup> Régimen Jurídico Urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 1990. Página 209.

<sup>1167</sup> "Aspectos teóricos y prácticos del Decreto 2/2012. La situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación". Revista de Administración Pública de Andalucía. Nº 88, 2014. Página 179.

<sup>1168</sup> En "El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación. Director: Jordano Fraga, Jesús. Editorial Tecnos, 2015. Página 179.

*LOUA. No estoy para nada de acuerdo. Late en el fondo de esa concepción del Derecho un punto de partida equivocado, a mi juicio, el de pensar que las normas son para unos pocos, para los que las quieren cumplir, para los perfectos, pensando que cuando un jurista o un funcionario se encuentra con una situación de hecho consolidada por multitud de edificaciones clandestinas para las que se ha prescrito el plazo para el ejercicio de las acciones de protección de la legalidad urbanística por parte de los municipios o de las CCAA lo que hay que hacer es ser indulgente, “comprensivos”, y buscar una salida airosa no vergonzante en la que no nos pongamos demasiado colorados, todos, unos y otros. Pues no. Niego la premisa. [...] no puede ser que, de su mala fe, pueda acabar sacando el administrado consecuencias jurídicas que le sitúen en una situación de seguridad jurídica en la que se garantice, de facto o de iure, que no se le va a derribar su casa”.*

Estas circunstancias justifican que en muchos de estos suelos, en los que aún no existen equipamientos, ni viarios, ni señalización... cuestiones en principio secundarias para garantizar la habitabilidad de las edificaciones, los propietarios en su mayor parte bloqueen cualquier iniciativa privada de regularización, llevando estas urbanizaciones a una nueva situación de colapso que sólo encuentra como salida la intervención municipal mediante sistemas de actuación públicos.

Respecto a la gestión de estos instrumentos urbanísticos resulta de interés la apuesta por la sociedad mixta para la regularización de urbanizaciones ilegales, realizada por Reula Sanz y Gavilán López<sup>1169</sup> que consideran que se aúna así la participación pública y privada como los dos sectores implicados en la regularización. *"En el ámbito de la regularización, consideramos que la Administración siempre ha de estar presente y normalmente suele ser la que inicia la regularización de las situaciones ilegales. Por ello la figura de una sociedad mixta, que integre tanto a la entidad pública local como a los propietarios afectados por la regularización, y a ser posible con una participación equitativa, partiendo de las potestades inherentes a la Administración, es lo que lleva a configurar un grado de participación lo más equitativo posible que ni se acerque a la posición mayoritaria de las sociedades locales de gestión directa ni a la participación minoritaria de la entidad local de la gestión indirecta, algo a medio camino entre ambos*

---

<sup>1169</sup> “El urbanismo ilegal en suelo rural, tratamiento legal y regularización”. Revista práctica urbanística. La Ley. Nº 104. Mayo, 2011. Página 21.

*grados de implicación. Tener en cuenta que la base jurídica es la adecuada, ya que se trataría de gestionar de una manera más indirecta que directa el procedimiento de regularización de las urbanizaciones ilegales".*

Sin embargo, aunque jurídicamente ésta sea la solución para la negativa de los propietarios obligados a abonar grandes cantidades, en proporción a sus metros cuadrados ocupados, derivadas de las cargas urbanísticas legalmente impuestas, nos encontramos ante un nuevo impedimento: una Administración municipal colapsada, carente de recursos para ejecutar sistemas de actuación públicos y un poder público, no demasiado interesado en caminar en contra de la voluntad popular. Así lo reconoce Fernández Aparicio<sup>1170</sup> para quien *“La realidad es que los responsables político-administrativos suelen de entrada mostrarse favorables a “regularizar” este tipo de situaciones manteniendo contactos entre los afectados que suelen estar constituidos en comunidades de vecinos o asociaciones cuyo único fin es lograr que la Administración “normalice” su flagrante situación ilegal. En este tipo de contactos suele ya descartarse la demolición como forma de restaurar la legalidad urbanística acudiéndose a otros mecanismos que garanticen los intereses de ambas partes”.*

En orden a favorecerla voluntad de los propietarios de esta clase de suelo, ha reaccionado la Comunidad Autónoma de Cataluña, estableciendo líneas de subvenciones<sup>1171</sup> dirigidas a aquellos propietarios con especiales dificultades, creando una expresa exención de VPO<sup>1172</sup> que facilitará el desarrollo urbanístico del sector o, con la misma lógica, implantando un especial destino en estos casos para las cantidades resultantes de las cesiones de aprovechamiento a la Administración, que podrán *“destinarse, total o parcialmente, a sufragar el coste de la implantación de las infraestructuras, los servicios y los equipamientos dentro del ámbito de actuación o el*

---

<sup>1170</sup>Fernández Aparicio, Juan Manuel. Regularizaciones administrativas y su incidencia en los delitos urbanísticos, la demolición. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 47, nº 284. 2013. Página 30.

<sup>1171</sup> Artículo 22 Ley 3/2009 de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos.

<sup>1172</sup> Artículo 6.2. Ley 3/2009 de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos.



*coste de la ampliación o el refuerzo de las infraestructuras, los servicios y los equipamientos externos que tienen que dar servicio a dicho ámbito*<sup>1173</sup>.

En el mismo sentido, la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, especial para el Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales en la Comunidad de Madrid preveía expresamente, de conformidad con su Exposición de Motivos que *“A la hora de establecer el régimen de obligaciones derivadas de los planes de ordenación de núcleos de población, que parte del principio general de la afección del aumento del valor del suelo derivado de las actuaciones urbanísticas en virtud del planeamiento al pago de los costes de urbanización y a la práctica de cesiones obligatorias a favor de la colectividad. En particular, las actuaciones objeto de la presente ley, que tan radicalmente se apartan de las previstas en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, deben afectar su plusvalía, de un lado, a la ejecución de las infraestructuras necesarias en el ámbito de los núcleos de población y, de otro, a la práctica de cesiones de terrenos libres de cargas, a favor de la Comunidad o de los Ayuntamientos, que los destinaran a explotaciones vinculadas al ocio o a la producción agropecuaria. De esta manera, las cesiones obligatorias habrán de orientarse hacia las dotaciones de los servicios requeridos por los núcleos de población a que la Ley se refiere, así como a la obtención de terrenos con destino a espacios libres, no necesariamente vinculados al servicio de estas actuaciones y prioritariamente encaminados a corregir la agresión del territorio y restaurar su calidad medioambiental y productiva”*.

Estas previsiones pudieran afectar a las condiciones básicas de igualdad, no sólo de otros regímenes jurídicos autonómicos sino incluso respecto de otros propietarios de suelo. En el primer caso, las condiciones básicas de igualdad pudieran quedar afectadas si la regularización de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable se realiza con la asunción de distintas cargas urbanísticas según la Comunidad Autónoma. En el segundo caso, en relación a los propietarios de las restantes clases de suelo, porque estos han contribuido minuciosamente a la satisfacción íntegra, sin ayudas o subvenciones, de sus cargas urbanísticas, y cuyas cesiones de aprovechamiento han ido

---

<sup>1173</sup> Artículo 7.6.Ley 3/2009 de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos.

a integrar normalmente los patrimonios públicos de suelo, y nunca a redundar en la mejora de su propia urbanización.

Es más, este tratamiento diferenciado se observa incluso dentro del propio suelo no urbanizable entre las edificaciones aisladas y aquellas otras que se encuentran dentro de un núcleo de población. Esta circunstancia ha sido observada también por Pemán Gavín<sup>1174</sup> para quien *“El carácter más o menos contingente del sistema se pone de manifiesto en otros aspectos de la aplicación de las medidas de control de legalidad. Entre las más importantes cabe citar el diferente tratamiento que con frecuencia la Administración atribuye a lo indebidamente edificado en función de que constituya una vivienda aislada o un conjunto de ellas. En el primer caso, la Administración procede a adoptar las medidas previstas en el ordenamiento para restituir el orden físico vulnerado, pero en el caso de que constituya un conjunto de viviendas, la propia Administración articula los medios adecuados para su legalización, dado que la ilegalidad deja de configurar un problema aislado para constituir un problema social”*.

Prevé además la legislación catalana la redacción por parte de la Administración Local de Programas de Adecuación, documento aprobado por el Pleno Municipal en el que se contiene *“El conjunto de actuaciones administrativas que se proponen para iniciar y ejecutar la regularización de la situación urbanística de una urbanización, completar sus obras, dotarla de los correspondientes servicios y, en su caso, reducir parcial o totalmente el ámbito que inicialmente estaba previsto urbanizar”*<sup>1175</sup>. Para el acceso a medidas de financiación contenidas en la propia Ley, resulta preceptiva la elaboración de este documento<sup>1176</sup>.

Las medidas económicas previstas en esta Ley, además de las líneas de ayudas específicamente destinadas a los beneficiarios resultan igualmente criticables. Se

---

<sup>1174</sup> “La demolición en la disciplina urbanística”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 187, 2001. Página 31.

<sup>1175</sup> Artículo 12 Ley 3/2009 de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos.

<sup>1176</sup> Artículo 21 Ley 3/2009 de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos. *“El departamento competente en materia de urbanismo, mediante convocatoria pública, puede establecer una línea de ayudas para los ayuntamientos que hayan formulado un programa de adecuación, con el objetivo de facilitar la celeridad en la ejecución de las obras de urbanización y en la implantación de servicios, y garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y tributarias. 2. Las ayudas consisten en préstamos del Instituto Catalán del Suelo [...].”*

establecen “Fondos de regularización de urbanizaciones” destinados a los Ayuntamientos para facilitar la redacción de los documentos de planeamiento precisos. Fondos que se incluyen en los presupuestos de la propia Generalitat<sup>1177</sup>. Este tipo de ayudas pueden igualmente resultar discriminatorias en la medida que no se proporcionan a los propietarios de otra clase de suelo.

Por último, se contemplan medidas de financiación para la ejecución de la urbanización: *“El departamento competente en materia de urbanismo, mediante convocatoria pública, puede establecer una línea de ayudas para los ayuntamientos que hayan formulado un programa de adecuación, con el objetivo de facilitar la celeridad en la ejecución de las obras de urbanización y en la implantación de servicios, y garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y tributarias. 2. Las ayudas consisten en préstamos del Instituto Catalán del Suelo [...]”*.

Se advierte sólo del carácter discutible de esta última medida porque cierto es que este tipo de medidas de financiación, no a fondo perdido sino como préstamos, servirán para facilitar la gestión. Las urbanizaciones ilegales suelen empantanarse envueltas en problemas técnico-jurídicos que requieren de participación de profesionales a los que hay que abonar sus servicios sin que la mayor parte de los propietarios considere fundamental estos costes. Esta previsión, aunque ciertamente desafortunada en orden a garantizar el principio de igualdad entre los distintos propietarios de suelo, puede resultar sin embargo un mal necesario en orden a la consecución de los objetivos propuestos, tras la experiencia dilatada en este tipo de actuaciones urbanizadoras.

Ahora bien, estas medidas deben ser reprobadas en su mayoría pues como decimos, se produce una discriminación respecto a los propietarios de otras clases de suelo.

También Andalucía ha previsto expresamente exenciones con el ánimo de facilitar el desarrollo urbanístico de los suelos ilegalmente ocupados<sup>1178</sup>. La ordenación de áreas

---

<sup>1177</sup>Artículo 16. Se crea el Fondo para la regularización de urbanizaciones, con el objetivo de fomentar la formulación y ejecución de programas de adecuación de las urbanizaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley y para el resto de actuaciones que dispone el artículo 19.3. 2. La dotación económica del Fondo se establece anualmente en el presupuesto de la Generalidad y queda adscrita al departamento competente en materia de urbanismo

<sup>1178</sup>Un tratamiento extenso del Decreto 2/2012 sobre regularización de asentamientos en Andalucía se lleva a cabo en “La modificación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y el régimen jurídico de

urbanas y sectores en Andalucía requiere el cumplimiento de unas reglas sustantivas y de unos determinados estándares de ordenación que sin embargo se eximen para este tipo de suelo, así: *“El cumplimiento de lo dispuesto en el apartado anterior podrá eximirse parcialmente en la ordenación de concretos sectores de suelo urbano no consolidado, cuando las dimensiones de éstos o su grado de ocupación por la edificación hagan inviable dicho cumplimiento o éste resulte incompatible con una ordenación coherente; todo ello en los términos que se prevea reglamentariamente.*

*La exención prevista en el párrafo anterior será igualmente aplicable a los sectores de suelo urbano no consolidado o de suelo urbanizable en que se hayan llevado irregularmente a cabo, total o parcialmente, actuaciones de urbanización y edificación que el Plan General de Ordenación Urbanística declare expresamente compatibles con el modelo urbanístico territorial que adopte<sup>1179</sup>”.*

Esta cuestión ha sido expresamente criticada en el caso balear por Blasco Esteve<sup>1180</sup> para quien: *“Lo que no es de recibo es la remisión en bloque al planeamiento que hace la Ley 7/2012, para que sea éste el que determine los servicios urbanísticos básicos con que deben contar estos asentamientos, así como las reservas de suelo para equipamientos y espacios libres públicos. Como ya he dicho, se produce aquí una deslegalización en blanco de la Ley al Reglamento [...] El problema se agrava si pensamos en que se permite su conversión en suelo de mejor calidad (el suelo urbano) y además, rebajándoles o incluso suprimiéndoles la obligación de cumplir algunos deberes urbanísticos esenciales”.*

Otros autores sin embargo consideran estas exenciones necesarias, así Reula Sanz y Gavilán López<sup>1181</sup> para quienes los problemas económicos para las *“normalmente maltrechas arcas municipales”* pueden tener alguna solución, *“pues las administraciones pueden participar en la sociedad a través de la aportación de suelo e incluso cediendo todo o parte del aprovechamiento que le corresponde”.*

---

las edificaciones y asentamientos urbanísticos existentes en el suelo no urbanizable”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 46. Nº 272. Año 2012. Páginas 129-206.

<sup>1179</sup> Artículo 17.2 Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

<sup>1180</sup> “El suelo urbano, los asentamientos en el medio rural y la regularización de urbanizaciones en la ley balear 7/2012”. Revista de Urbanismo y edificación. Nº 27. 2013. Página 35.

<sup>1181</sup> “El urbanismo ilegal en suelo rural, tratamiento legal y regularización”. Revista práctica urbanística. La Ley. Nº 104. Mayo, 2011. Página 22.

El legislador autonómico se ha visto así abocado a facilitar la gestión del desarrollo urbanístico de esta clase de suelo para evitar el bloqueo en el que tradicionalmente se ha visto envuelto<sup>1182</sup>.

En definitiva, no cabe más que asumir que la potestad de planeamiento debe, a instancia legislativa, direccionarse a la regularización de estos asentamientos irregulares reconociendo pues que como irónicamente recogiera López Sales<sup>1183</sup>, *“En España, costumbres hacen leyes, y a estas leyes de la costumbre se han sometido los tiranos más despóticos y han neutralizado prácticamente muchas instituciones que, en teoría, eran de lo más atroz. Con ellas, por tanto, el hombre prudente procurará transigir, y el que no puede y prefiera encontrar faltas a lo que el país entero aprueba no debería sorprenderse u ofenderse si luego el español le dice, como ciertamente le dirá "Vaya usted con Dios”*.

Revisada la legislación autonómica puede constatarse pues que en su mayor parte prevén la necesaria regularización de estos asentamientos e incluso que algunas Comunidades Autónomas disponen de legislación específica que orientan el desarrollo

---

<sup>1182</sup> Estas medidas han sido instadas desde diversos sectores así y tras reconocer que: *“Como criterio general, son los propios promotores responsables de la situación o, en su caso, los propietarios que se han subrogado en la situación de aquéllos, y que, al menos en el caso de las parcelaciones ilegales adquirieron a un precio determinado, precisamente por las infradotaciones que tenían las parcelas y la ilegalidad de su configuración y venta, los que deben asumir, esencialmente, el coste de los procesos de regularización y la conservación y mantenimiento, una vez regularizadas, impidiendo con ello que sean el resto de los vecinos (que nada tuvieron que ver con estos procesos) quienes tengan que asumir unas cargas que no les corresponden”*, el Defensor del Pueblo andaluz acaba concluyendo que *“Ello, sin perjuicio de que respecto de aquellas unidades familiares que se encuentren en una situación de especial precariedad económica y social, habrá que buscar, como ya hemos manifestado, vías de apoyo financiero para que puedan disfrutar de una vivienda digna y adecuada” [...] “Se debe reflexionar sobre la oportunidad de la misma, con la finalidad, entre otras, de garantizar unas condiciones mínimas e igualitarias de regularización en todo el territorio de la Comunidad, crear figuras de planeamiento flexible, que permitan asumir esas legalizaciones, y establecer un programa y oficinas para su ejecución en aquellos municipios que necesiten un especial apoyo para asumir este problema, o bien sobre la conveniencia de darle un tratamiento más extenso del que, actualmente, se prevé en el borrador del Anteproyecto de la nueva Ley del Suelo de Andalucía, en el que se dedican dos preceptos a esta cuestión. 17. Tanto en el supuesto de que se acepte, finalmente, la aprobación de una normativa de esta naturaleza, como en el de que sea rechazada esta proposición, deberán ser los propios Planes Generales o, en su caso, Normas Subsidiarias, los que contemplen las vías de regularización, ya sea recalificando el suelo (si por sus características constituye la vía más idónea) o previendo y, posteriormente, aprobando Planes Parciales o, en u caso, Planes Especiales de mejora del medio físico, o cualquier otro tipo que se considere conveniente para asumir este problema. Lo que sí creemos, en todo caso, es que la situación heredada debe ser, con todos los condicionantes que se mencionan en este Informe Especial, contemplada en el planeamiento municipal”*.

<sup>1183</sup> Así, comienza la tesis doctoral *“Régimen de las actuaciones urbanísticas sin título habilitante en la Comunidad Valenciana* presentada por Ramón López Sales y dirigida por el catedrático de Derecho Administrativo D. José Luis Blasco Díaz. Cita de Richard Ford, del año 1845 (Manual para viajeros por España y lectores en casa).

de estos sectores<sup>1184</sup>. Para Gutiérrez Colomina<sup>1185</sup> esta regulación era necesaria. *“En efecto, la rigidez de la normativa estatal que había autorizado exclusivamente en el mundo rural la vivienda familiar aislada, había provocado en muchas regiones de España un tratamiento ajurídico de las edificaciones que se realizaban de hecho en los tradicionales núcleos rurales de diversas Comunidades Autónomas. Por ello, la mayoría de las legislaciones autonómicas han ido dedicándole una regulación específica a los núcleos rurales”*.

También así lo considera Suárez Ojeda<sup>1186</sup> para quien *“La propia fuerza de los hechos obliga a adoptar soluciones reconsiderando el impacto de las urbanizaciones ilegales y retomando el problema principal que motiva en cada caso su existencia. A mi juicio, no es fácil la decisión del legislador que se aparte de la regla impuesta por el régimen general aplicable en suelo no urbanizable. La regla es no permitir la parcelación. Son las legalizaciones, pues, una excepción absolutamente necesaria, quizá, para superar un grave problema del urbanismo actual. Por tanto, hay dos vías de solución: una aplicable a aquellas urbanizaciones en las que se puede proceder a su legalización, que pasa desde luego, por el cumplimiento de los deberes de urbanización transgredidos, en los casos en los que no se haya superado la fase de urbanización ni se hayan establecido los servicios mínimos, habrá que acudir a los mecanismos que las legislaciones autonómicas arbitran para la ejecución del planeamiento. Y otra por el contrario llevará la demolición y restauración al estado anterior en la medida de lo posible”*.

Sólo en este supuesto, cuando el sector irregular se ha sometido al correspondiente instrumento de planeamiento, ejecutando las preceptivas obras de urbanización, debe dotársele de los suministros necesarios. Para González-Varas Ibáñez y Carrillo Morente<sup>1187</sup>, *“En este contexto irregular, las infraestructuras de suministro de agua a*

---

<sup>1184</sup>La hoy derogada Ley 12/1986, de 20 de diciembre, de Medidas de Protección de la Legalidad Urbanística en la Región de Murcia en su Exposición de Motivos reconocía además que: “Estas políticas del hecho consumado y el uso de técnicas de planeamiento de homologación o regularización de la actividad ilegal de los especuladores, son, por desgracia, demasiado frecuentes”.

<sup>1185</sup> Régimen del suelo no urbanizable. Derecho Urbanístico de Andalucía. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. Editorial La Ley. Madrid, 2006. Página 239.

<sup>1186</sup> Las urbanizaciones: su evolución y problemática actual. Revista de Urbanismo y Edificación nº 7. Año 2003. Página 69.

<sup>1187</sup> ¿Abastecimiento municipal de agua potable para asentamientos irregulares en suelo rústico? Revista

*estos asentamientos tendrán un carácter puramente privado, sin que surja un derecho subjetivo público frente a la Administración al margen del planeamiento. No está aun plenamente desarrollado este tema urbanístico. Las propias previsiones autonómicas que configuran el abastecimiento de agua como una determinación propia del ordenamiento urbanístico permiten ser valoradas como un avance o relativa novedad. De ahí que sea comprensible que hasta fechas recientes la jurisprudencia haya podido venir buscando mayoritariamente una solución de equidad, por encima de la perfección jurídica. Ello a pesar de que este planteamiento –propio de una típica fase de subdesarrollo jurídico- tendrá que irse superando a la par que progresa el derecho urbanístico y la propia sociedad.*

*En este contexto puede explicarse la jurisprudencia que ha procurado reconocer la concesión del enganche ora aprovechando la ausencia de regulación completa en el ordenamiento urbanístico, ora aprovechando la propia actuación del Ayuntamiento (bien al no responder en tiempo frente a la obra ilegal o bien al haber concedido ya el abastecimiento a situaciones anteriores similares) por referencia al carácter obligatorio del servicio contenido en la normativa de régimen local”.*

*El profesor Jordano Fraga añade “Que sea un proceso posible no significa que sea obligado. Ello no es así ni siquiera cuando por la vía de los hechos se han alcanzado todos los servicios urbanísticos básicos. La jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo en este caso exige que los servicios sean adecuados, y, que procedan de la ejecución de un plan. Por ello se niega el reconocimiento del carácter de suelo urbano a terrenos que dispongan de estos servicios por la fuerza de los hechos en contra o al margen de las previsiones del Plan. De lo contrario, para el TS se llegaría al resulta jurídico inadmisibles de que las ilegalidades urbanísticas se impondrían por la fuerza de los hechos”.*

*Consecuencia evidente de esta necesidad es el cambio normativo propiciado en algunas legislaciones de suelo como la murciana. En un principio, la hoy derogada Ley 12/1986, de 20 de diciembre, de Medidas de Protección de la Legalidad Urbanística en la Región de Murcia en su Exposición de Motivos reconocía que “Una situación endémica de indisciplina urbanística arroja resultados enormemente perjudiciales para*

*el conjunto de la sociedad en la que se produce. Las urbanizaciones ilegales que, frecuentemente, reciben en los medios de comunicación social adjetivos mucho más expresivos, tales como piratas, clandestinas, salvajes etc., provocan daños de extraordinaria gravedad, de los que son víctimas, en primer lugar, el propio medio físico, cuya degradación cuya degradación evidente se produce, no solo por su utilización para usos no previstos en el planeamiento, sino principalmente por el empleo de técnicas abusivas y elementales de construcción, que supone, en definitiva, una alteración del paisaje y del medio ambiente con tendencia a extender indefinidamente la parcelación incontrolada”, pero nada hizo esta legislación por regularizar esta situación. Hoy, la reciente Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, establece en cambio mecanismos precisos para esta regularización.*

Sin embargo, hay que reconocer con Alonso Mas<sup>1188</sup> que *“La normativa de las Comunidades Autónomas en relación con la regularización de actuaciones urbanísticas ilegales es de lo más variado. Así, en unos casos, se busca, sin más, la regularización absoluta de estas actuaciones, mediante cambios en la clasificación de suelo; mientras que, en otros, se persigue simplemente la congelación de la actuación irregular, una vez ha pasado el plazo para el restablecimiento de la legalidad urbanística alterada, de forma que aquella quedará en un régimen suavizado de fuera de ordenación”.*

Recordemos que todas las Comunidades Autónomas, excepto Navarra, contemplan regímenes de regularización de asentamientos ilegalmente constituidos. Algunas, caso de Asturias o Galicia, permiten incluso su consolidación o ampliación. La mayoría de normas contemplan su integración bien como suelo urbano o como suelo urbanizable y su tramitación como Planes Especiales (Planes Especiales de regularización, Planes Especiales de Ordenación pormenorizada, Planes Especiales de regularización de Núcleos Existentes...). No obstante, alguna que otra sigue manteniendo su clasificación como suelo rural.

Otro aspecto en el que coinciden casi todas las normas analizadas es en la elaboración de Inventarios sobre los asentamientos existentes en suelo no urbanizable. Estos reciben distintas denominaciones, Censos, Catálogos, Inventarios...

---

<sup>1188</sup>El nuevo Derecho Urbanístico Valenciano dos estudios. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2006. Página 141.



En definitiva, la actividad urbanística tiene como finalidad específica conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida, vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales subordinar los usos del suelo y de las construcciones, edificaciones e instalaciones, sea cual fuere su titularidad, al interés general. Sin embargo, el legislador autonómico ha considerado con carácter general que la regularización de los asentamientos es una cuestión de suficiente trascendencia para dejar a un lado algunos de estos fines, dotando a esta cuestión del interés general necesario para eludir algunas de estas finalidades básicas.

Cuestión distinta es la de la entidad del asentamiento. Qué parámetros debe cumplir un núcleo poblacional para recibir la calificación de asentamiento y merecer un cambio de clasificación de suelo, es algo genéricamente indeterminado en las legislaciones específicas que regulan esta materia a nivel autonómico. A ellos se añade, la dificultad que plantean aquellas otras legislaciones autonómicas que aun previendo la regularización, no contemplan estándares específicos, dando partida a la más absoluta discrecionalidad de la potestad de planeamiento. En este sentido, resulta primordial, como en el resto de supuestos en el que se ejercita esta potestad, dotar al instrumento de una memoria justificativa suficiente, evitando cualquier acusación de desviación de poder.

A esta materia se ha referido expresamente Blasco Esteve<sup>1189</sup> para quien “[...] *Lo que sí se deriva de la denominación (“asentamientos”) y de dicha caracterización, es que debe tratarse de núcleos poblacionales existentes en el suelo rústico (medio rural) y no de meros terrenos urbanizados sin población asentada, ya que de otro modo no los podríamos llamar “asentamientos”: este término implica necesariamente una población establecida en el núcleo de que se trate. Al margen de ello vemos que la Ley (en relación a la Ley 7/2012, de Islas Baleares) no exige que los terrenos o parcelas tengan uso residencial, sino que basta con que este uso sea predominante o mayoritario en el asentamiento, con lo que alguna de las parcelas pueden tener otro uso distinto, lo cual*

---

<sup>1189</sup>El suelo urbano, los asentamientos en el medio rural y la regularización de urbanizaciones en la ley balear 7/2012. Revista de Urbanismo y edificación. Nº 27. 2013. Página 21.

<sup>1189</sup> Artículo 13.

*me parece otro defecto de la norma. La ley tampoco exige que el asentamiento sea estable o permanente, por lo que cabe pensar en aplicar la figura a núcleos de segunda residencia o meramente vacacionales [...]. Las restantes pautas o criterios [...] que caracterizan la figura de los asentamientos son de enorme imprecisión: “su escasa entidad o dimensión”, [...] “su carácter extensivo”, [...] “por razones de índole territorial o urbanística” [...]. En los tres casos citados estamos ante conceptos jurídicos muy indeterminados que deja una gran libertad al planificador municipal, lo que viene a constituir de hecho un supuesto casi discrecional [...].”*

Además de esta consideración, habrá supuestos en los que no se podrá llevar a cabo la regularización del asentamiento, por su ubicación en suelos protegidos, zonas inundables... Existen límites infranqueables para la regularización en esta clase de suelo y que devienen de la existencia de otros valores superiores protegidos.

Por lo tanto, coincidimos con Fajardo de la Fuente<sup>1190</sup> en que *“No todo proceso edificatorio ilegal puede ser regularizable, pues entonces se extendería la sesión de impunidad. En aquellas parcelaciones que por su localización, impacto ambiental y características no tengan otra salida lógica que la demolición, se deben extremar las medidas para evitar la construcción de más viviendas y buscar soluciones para la restitución de legalidad”*.

Por su parte, la legislación estatal de suelo contempla: *“También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto<sup>1191</sup>”*.

Puede apreciarse sin embargo que el Texto Refundido de la Ley de suelo hace referencia tan sólo a los núcleos rurales “legalmente asentados”, dado que la legislación estatal de suelo contempla las previsiones mínimas para garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes relacionados con el suelo, la

---

<sup>1190</sup> “La pérdida de los valores paisajísticos y ambientales en el término municipal de Osuna por la proliferación de urbanizaciones ilegales”. Amigos de los museos. Página 22.

<sup>1191</sup> Artículo 12.4 del Texto Refundido 2/2008.

regularización de asentamientos irregulares parece no formar parte del contenido estatutario de la propiedad del suelo.

Algunos autores van más allá. Para Rodríguez-Campos González<sup>1192</sup> la Ley 8/2007 abandona la clasificación tripartita de suelo y el suelo urbanizado es el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población: *“Esta afirmación no puede ser más esclarecedora a los efectos que aquí interesan, pues hace innecesaria la búsqueda de más argumentos que legitimen la inclusión de una categoría de suelo específica que refleje la realidad de los núcleos rurales gallegos. El legislador, consciente de que el asentamiento de población del medio rural dista de ser un fenómeno aislado, admite por primera vez de forma expresa, esto es lo importante, la posibilidad de que las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas regulen las formas típicas de ocupación de su territorio”*.

Por último hay que resaltar el acierto de aquellas Comunidades Autónomas que expresamente han distinguido el suelo urbano de núcleo rural (de marcado carácter agrícola), del suelo urbano especial (resultado de actuaciones irregulares), caso de Murcia o Andalucía (en la categoría de Hábitat Rural Diseminado), evitando interpretaciones confusas. También en Canarias se distingue el asentamiento rural (no vinculado) y el agrícola (vinculado). Lo que podría ser una solución intermedia entre Andalucía y la expresa permisividad del uso residencial.

Sobre las virtudes que podrían derivarse de una permisibilidad ordenada de los usos residenciales en suelo no urbanizable a través de estos núcleos se ha pronunciado extensamente la doctrina<sup>1193</sup>. Entre ellas, se daría respaldo legal a una marcada tendencia sociológica de contacto con el medio rural, evitando así un frecuente incumplimiento. Al producirse de forma ordenada se evitarían los problemas derivados de la falta de seguridad y salubridad de estas urbanizaciones clandestinas y se produciría además el preceptivo reparto equitativo de beneficios y cargas entre los propietarios de

---

<sup>1192</sup>La ordenación y protección del medio rural en el Derecho urbanístico de Galicia. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 42. Nº 243. 2008. Páginas 58- 59.

<sup>1193</sup> Jordano Fraga, Jesús. El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación. Editorial Tecnos. Madrid, 2015.

suelo<sup>1194</sup> y respecto al resto de la ciudadanía en general, mediante el abono de las correspondientes cesiones de aprovechamiento.

Ahora bien, en una balanza, consideramos que los perjuicios que se producen por esta urbanización del campo son mucho más graves. Ya se han estudiado las graves consecuencias de un exceso de urbanización y los problemas ambientales que esta repercute en el medio ambiente, sobre los que no cabe insistir. Pero sobre todo, hay que resaltar el carácter desacertado de esta tendencia. El contacto con el campo puede igualmente ofrecerse en el pueblo, núcleo compacto. Ahora bien, lógicamente, no al bajo coste que pretende quien ilegalmente actúa. Desde nuestro punto de vista esta tendencia sociológica no tiene que ver con el contacto con el mundo rural, que perfectamente puede obtenerse como decimos en el pueblo, sino con la edificación a bajo coste, que permite obtener m<sup>2</sup> que en el pueblo nunca podrían permitirse. Si se ofreciera la posibilidad legal de adquirir suelo rústico, con las cargas que legalmente correspondiera asumir en función del porcentaje de propiedad de suelo mediante una correcta equidistribución, la demanda de este tipo de suelo sería inexistente.

Por ello, consideramos que no cabe sino reprimir con contundencia este tipo de actuaciones, y no permitir las siquiera ordenadamente como hacen algunas Comunidades como el País Vasco, que permiten un crecimiento ordenado.

Por último, en cuanto a las consecuencias penales de estas regularizaciones cuando los procedimientos judiciales tendentes a la demolición están en marcha o incluso cuando existe sentencia firme que ordena la demolición de lo indebidamente edificado, Fernández Aparicio<sup>1195</sup> ante la defensa el argumento reiterado por la defensa de los delincuentes de la inmediata “legalización de las obras” concluye que *“Se debe mantener la petición de demolición mientras no exista una aprobación definitiva del plan*

---

<sup>1194</sup> Recordemos que ésta fue ya una cuestión denunciada en la Exposición de Motivos de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Suelo, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo: *“El planeamiento confiere sólo una aptitud inicial para la edificación de un terreno, pero el derecho consolidado se alcanza sólo en una parte (la restante corresponde a la colectividad) y tras cubrir unas determinadas fases, que tienden a garantizar la efectividad del principio redistributivo, el cumplimiento de las cargas de cesión, la realización de la obra urbanizadora precisa y la sujeción del ejercicio del mismo a la verificación de su conformidad plena con la ordenación urbanística mediante la exigencia de licencia municipal”*.

<sup>1195</sup> Fernández Aparicio, Juan Manuel. Regularizaciones administrativas y su incidencia en los delitos urbanísticos, la demolición. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 47, nº 284. 2013. Página 35.

*que clasifique el suelo el suelo donde radiquen las edificaciones como urbano o urbanizable. O cuanto menos, la Administración autonómica informe favorablemente la posibilidad de esa regularización por ser inminente la aprobación definitiva, de manera que la regularización resultaría ya altamente probable”.*

### **3.6. REGULARIZACIÓN DE EDIFICACIONES.**

El régimen de fuera de ordenación fue introducido ya en la legislación de suelo de 1956<sup>1196</sup> para aquellas edificaciones e instalaciones que resultaran disconformes tras la aprobación de un nuevo planeamiento. En ellas, sólo serían posibles pequeñas obras de reparación que exigiera la higiene, ornato y conservación del inmueble. Sólo excepcionalmente se permitirían obras parciales de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición.

Desde entonces, esta figura se ha mantenido en las restantes leyes de suelo<sup>1197</sup>, formando parte de las tradicionales instituciones de nuestra legislación urbanística, advirtiendo expresamente la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo<sup>1198</sup>, del carácter no indemnizable de este tipo de situaciones.

Con posterioridad denunciarían los Ramos Medrano<sup>1199</sup> el exceso de refundición que en este punto realizara el Texto Refundido de 1992, advirtiendo que dicha circunstancia había sido incluso apreciada con carácter previo por el Consejo de Estado. Este *“exceso refundidor se observa en la deslegalización que efectúa el artículo 137.2 del TR con relación al régimen jurídico de los edificios e instalaciones fuera de ordenación, al introducir el TR la expresión “salvo que en el propio planeamiento municipal se dispusiera otro régimen”. [...] “Era loable pretender flexibilizar esta rigidez normativa,*

---

<sup>1196</sup> Artículo 48 Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen de suelo y ordenación urbana.

<sup>1197</sup> Artículo 60 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

-Artículo 137 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

<sup>1198</sup> Artículo 86.

-Artículo 41.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones.

- Artículo 30 Ley 8/2007, de Suelo.

<sup>1199</sup> La pretendida deslegalización del régimen jurídico de fuera de ordenación. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 30. Nº 148. 1996. Página 106 y ss.

*pero de ahí a pasar al extremo opuesto, a la más absoluta permisibilidad al planeamiento municipal, hay una diferencia importante, en la medida en que no es coherente aprovechar el momento de la refundición para deslegalizar esta materia”.*

Margarit Caballé<sup>1200</sup> consideraría incluso que *“Lo que se logró fue, en definitiva, una deslegalización del régimen jurídico de estos edificios, ya que se dejaba en manos del planeamiento municipal, no tan solo la regulación de los efectos de la figura, sino también la propia delimitación del concepto, con evidentes riesgos de una mala interpretación, como señaló el Consejo de Estado en el informe que emitió con motivo de la tramitación del Texto Refundido [...]”.*

En cualquier caso, advertía este autor de conformidad con la jurisprudencia existente que este régimen afectaba sólo a las obras, pues en cuanto al uso del inmueble *“Pese a que el texto legal no dice nada al respecto, la jurisprudencia ha señalado que “las construcciones fuera de ordenación [...] experimentan las limitaciones en el mismo consignadas relativas a la ejecución de obras..., pero no afectan al uso del inmueble determinado en las ordenanzas vigentes en el tiempo en que fue autorizada la construcción...(STS de 12 de diciembre de 1988)”<sup>1201</sup>.*

Ocurre sin embargo que, en el caso del suelo no urbanizable, estas edificaciones no fueron en su mayor parte en ningún caso autorizadas

Tras la asunción de competencias urbanísticas por las Comunidades Autónomas, la legislación estatal se ocupará sólo del especial régimen de valoración de estos inmuebles advirtiéndose expresamente desde la Ley 8/2007, de Suelo<sup>1202</sup> que *“su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil”.*

Esta concepción del régimen de fuera de ordenación, será aprovechada por algunas Comunidades Autónomas<sup>1203</sup>, equiparando los inmuebles legalmente edificados a los

---

<sup>1200</sup> El régimen de fuera de ordenación y de volumen disconforme en la legislación urbanística catalana. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 43. Nº 247. 2009. Página 95.

<sup>1201</sup> Sobre este tema véase a Ariño Sánchez, Rafael. Edificios fuera de ordenación en la Jurisprudencia (1985-1999). Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 34. Nº 181, 2000. Página 25

<sup>1202</sup> Ahora artículo 22.3 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

<sup>1203</sup> García Garro. M<sup>º</sup> Aranzazu. Alcance de la situación de fuera de ordenación. Revista de urbanismo y edificación. Nº 27. 2013. Páginas 153-174.

que posteriormente sobreviene un nuevo planeamiento con aquellos que resultan disconformes por haber sido ejecutados al margen de la legalidad urbanística.

Encontramos esta asimilación en la hoy derogada Ley 8/1988, de 1 de junio, sobre edificios e instalaciones fuera de Ordenación, de Islas Baleares. Explicaba la Exposición de Motivos de esta Ley que trataba de evitarse el impacto negativo que provocaría la aplicación estricta del régimen jurídico estatal de esta institución, después de haber demostrado la *"inutilidad de declarar edificios en fuera de ordenación, ya que la finalidad perseguida por la Ley, que la de adecuarlos a las normas de nueva implantación, se ha conseguido en muy raras ocasiones"*. Asimismo incidían en *"que el artículo que se modifica no contempla el futuro de aquellos edificios erigidos en contradicción con la legalidad urbanística por lo que esta Ley hace mención expresa de esta situación a fin de clarificarla y de proponer las medidas concretas que ayuden a evitar su existencia"*.

En este momento, como señalara Munar Fullana<sup>1204</sup>, *"El régimen balear, a diferencia del resto de regulaciones autonómicas, opta por la conexión de la infracción urbanística con la situación de fuera de ordenación. [...]. La singularidad de este régimen específico, ligado a la existencia de infracción urbanística, se pondría así de manifiesto con relación al régimen estatal, que impedía la incardinación plena llevada a cabo por el legislador territorial autonómico"*

Esta misma asimilación se mantiene en la actual Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, que declara en situación de fuera de ordenación *"Las edificaciones o construcciones ejecutadas sin licencia o con licencia anulada aunque ya no proceda la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición aplicable en cada caso"*.

Ahora bien, a estas edificaciones se les establece un régimen más estricto que las que resultan sobrevenidamente disconformes con el planeamiento. Así *En las edificaciones o instalaciones que se encuentren en situación de fuera de ordenación, en virtud de esta letra b), no se podrá realizar ningún tipo de obra. Además, en el caso de que estas edificaciones se hayan ejecutado con posterioridad al 1 de marzo de 1987, tampoco se podrá obtener la contratación de servicios de suministro de energía*

---

<sup>1204</sup>Edificios e instalaciones fuera de ordenación. Estudio de conjunto y aplicación práctica Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año nº 39. 220, 2005. Página 39.

*eléctrica, gas, agua, saneamiento, teléfono, telecomunicaciones o de similar naturaleza. Este régimen será aplicable mientras no se obtenga la legalización de las construcciones o edificaciones de acuerdo con la legislación y el planeamiento en vigor".*

Todavía añade esta legislación una categoría más, la de "c) *Las edificaciones o construcciones implantadas legalmente en las que se hayan ejecutado obras de ampliación y de reforma sin contar con licencia o con licencia que haya sido anulada*". En estas últimas "son autorizables, en todo caso, las obras de salubridad, seguridad, higiene, reparaciones, consolidaciones y también las reformas, siempre que no afecten a la parte de la edificación o construcción realizada ilegalmente. También se autorizarán las obras necesarias para el cumplimiento de las normas de prevención de incendios, instalaciones de infraestructuras propias de la edificación, instalaciones para el cumplimiento del Código técnico de la edificación y las de adaptación al Reglamento de supresión de barreras arquitectónicas. Sin embargo, mientras no se obtenga la legalización de las construcciones o edificaciones, en la parte ilegal no se podrá realizar ningún tipo de obra".

Posteriormente la hoy derogada Ley 2/1998, de 4 de junio de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística de Castilla La Mancha<sup>1205</sup>, regularía expresamente esta situación, determinando que transcurridos cuatro años desde la terminación de las obras "dichas edificaciones quedarán sujetas al régimen de fuera de ordenación y cualquier operación que implique aumento de volumen o consolidación requerirá la previa aprobación de un proyecto de legalización [...]".

La Ley 7/2012, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, tras la modificación efectuada por la Ley 2/2012, de 30 de enero, añade un concepto similar para "Las instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas al margen de la legalidad urbanística para las que no resulte posible adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística ni el restablecimiento del orden jurídico perturbado", a las que "reglamentariamente<sup>1206</sup> podrá regularse un régimen asimilable al de fuera de ordenación, estableciendo los casos en los que sea posible la concesión de autorizaciones urbanísticas necesarias para las obras de reparación y conservación que exijan el estricto

---

<sup>1205</sup> Artículo 182.4.

<sup>1206</sup> El Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable de la Comunidad Andaluza, desarrollaría reglamentariamente esta materia.



*mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble».* Este régimen resulta incluso más permisivo que el balear en la medida que amplía el ámbito de las obra autorizables. Ahora bien, no podrán concederse licencias de ocupación o utilización a las edificaciones que se encuentren bajo este régimen jurídico en suelo no urbanizable.

Pero como bien advierte Pardo Moreno<sup>1207</sup>, con carácter previo, había sido el Decreto 60/2010, el que había innovado en esta materia: *“Al Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía le debemos el mérito de utilizar y regular positivamente, por vez primera, en nuestro ordenamiento jurídico (entiéndase el andaluz) esta figura “de la situación de asimilación a la de fuera de ordenación” [...]. El Reglamento andaluz no solo viene a completar la regulación jurídica desarrollada por la LOUA, sino que introduce nuevos supuestos materiales y jurídicos como son la generalización de los supuestos de aplicación y el cumplimiento por equivalencia, lo que de inicio choca con la regulación en situación de asimilación de fuera de ordenación por cuanto su objeto es la de dar una alternativa a la reposición de la realidad física alterada como solución “legal” de las mismas”.*

En Andalucía, este desarrollo reglamentario se ha producido a partir del Decreto 2/2012, de 10 de enero<sup>1208</sup>, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Este Decreto como bien señala García Arenas<sup>1209</sup> *“En ningún caso produce una legalización formal de las construcciones ejecutadas al margen de la legalidad vigente, ni condiciona al ejercicio de la potestad de disciplina urbanística que corresponda con respecto a las infracciones no caducadas. No puede constituir excusa alguna para no ejercer las competencias de disciplina urbanística que fuesen procedentes. Más allá de encauzar y orientar las situaciones “alegales”, debe haber una voluntad real de aplicar el ordenamiento urbanístico en toda su extensión para la*

---

<sup>1207</sup> Régimen jurídico de las edificaciones en situación de asimilación a fuera de ordenación. Revista andaluza de Administración Pública. Nº 88. 2014. Página 393.

<sup>1208</sup> Hay que mencionar que el Decreto que desarrolla las previsiones de la Ley 2/2012, de 30 de enero, es de fecha anterior, 10 de enero. De otro lado, la publicación se produce también con carácter previo en BOJA nº 19 de 30 de enero, mientras que la Ley será publicada el 8 de febrero, en BOJA, nº 26.

<sup>1209</sup> Aspectos teóricos y prácticos del Decreto 2/2012. La situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación. Revista andaluza de administración pública. Nº 88, 2014. Páginas 179-180 y 134.

*protección de los bienes jurídicos en liza". Asimismo puntualiza que "no pretendemos a través de estas líneas realizar una defensa acérrima del Decreto 2/2012, de 10 de enero, ni es intención "vender", como vulgar buhonero, las presumibles bondades del mismo, pero tampoco la de acometer una crítica mordaz, cuando probablemente existan sobradas razones para ello, más allá del reproche sobre los confusos conceptos empleados, su deficiente redacción, el exceso creativo y la propia complejidad que presenta. De hecho, si hay alguna cuestión pacífica y que no genera controversia en torno a esta norma reglamentaria es la aceptación generalizada de tildar su articulado como de difícil comprensión en atención a su intrincada y compleja casuística, sin perjuicio de determinada censura que puede realizarse sobre su confusa sistemática normativa".*

En Cataluña, el parlamento catalán aprobó la Ley 2/2002 de 14 de marzo de Urbanismo, introduciendo esta figura para las construcciones, instalaciones o usos disconformes con el planeamiento urbanístico respecto a los cuales no sea posible la aplicación de las medidas de restauración de la legalidad. Este régimen jurídico se mantiene en la normativa actual<sup>1210</sup>.

Además, resume Trayter Jiménez que, en el caso de Cataluña, se permite *"La reconstrucción y rehabilitación de masías y casas rurales y de otras construcciones anteriores a la entrada en vigor del primer instrumento de planeamiento general en cada municipio siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos [...]"*<sup>1211</sup>, entre estos requisitos se requiere la incorporación previa a un catálogo específico que el planeamiento urbanístico debe incorporar, debiendo justificarse las razones que determinan la preservación o recuperación, siempre que sean compatibles con las actividades agrarias y previo pronunciamiento de la Comisión territorial de Urbanismo.

Señala García Garro<sup>1212</sup> que *"En la legislación urbanística Catalana, una construcción ejecutada en infracción urbanística, respecto de la que ha transcurrido el plazo legalmente previsto para reaccionar en contra, puede encontrarse en situación de fuera de ordenación o en situación de mera disconformidad con el planeamiento, no*

---

<sup>1210</sup> Artículo 108 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.

<sup>1211</sup> Derecho Urbanístico de Cataluña. Atelier libros jurídicos. Barcelona, 2012. Página 182.

<sup>1212</sup> Alcance de la situación de fuera de ordenación. Revista de urbanismo y edificación. Nº 27. 2013. Página 165.

*penalizando especialmente el hecho de que tal edificación en su día se hubiese construido en infracción urbanística".*

En Canarias, de conformidad con lo apuntado por Villar Rojas<sup>1213</sup>, *"La legislación incluye como uso ordinario o común, la rehabilitación o la restauración de edificaciones de valor etnográfico, aun cuando estuvieran en situación de fuera de ordenación. Se admite el destino residencial, en cuyo caso se permitirán obras de ampliación indispensables para cumplir con las condiciones de habitabilidad. También se permite la reconstrucción de edificaciones fuera de ordenación, que resulten afectadas por una obra pública. Una y otra previsión moderan el alcance del régimen de fuera de ordenación, que pugna con la restauración y con la reconstrucción"*.

En el caso gallego, esta cuestión se regula en la Disposición Adicional 5ª de la Ley 10/2004, que resume Alonso Más<sup>1214</sup> según la cual *"Esta norma alude a las edificaciones y construcciones en suelo rústico carentes de licencia o autorización, respecto de las que ya hubiera pasado el plazo de restablecimiento de la legalidad urbanística [...] Será asimismo necesaria para la legalización efectiva, la solicitud de previa autorización autonómica, y licencia urbanística, cuyo anteproyecto debe contemplar las medidas correctoras. Esa licencia, además, debe presentarse en el plazo máximo de 3 meses desde la entrada en vigor de la Ley, y el solicitante tendrá que abonar un canon de legalización, consistente en un porcentaje del aprovechamiento legalizado". [...] "La regulación gallega es, pues, muy restrictiva en cuanto a sus efectos; además de que comporta importantes cargas para los propietarios. Pero lo más chocante es la exigencia de demolición en los casos en que no se procediera la legalización, aun cuando se trata de construcciones respecto de las que ya no puedan adoptarse medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística"*.

Para Ramos Medrano<sup>1215</sup>, no existía una regulación similar en la legislación estatal, los planes no preveían los supuestos de infracción urbanística como casos de fuera de ordenación *"por implicar una "contradictio in terminis" la simple posibilidad de admitir la existencia futura de edificaciones contrarias al plan"*.

---

<sup>1213</sup>Derecho Urbanístico de Canarias. Aranzadi. Pamplona, 2010. Página 110.

<sup>1214</sup>El nuevo Derecho Urbanístico Valenciano dos estudios. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2006. Página 149-150.

<sup>1215</sup>Obra citada por Munar Fullana en "Edificios e instalaciones fuera de ordenación. Estudio de conjunto y aplicación práctica". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año nº 39. 220, 2005. Página 39

Existe jurisprudencia contradictoria en esta materia. En contra de esta asimilación se había pronunciado también expresamente la jurisprudencia en STS de 6 de octubre de 1999<sup>1216</sup> al señalar que *“El régimen de fuera de ordenación requiere que las edificaciones o construcciones se hayan erigido legalmente y que hayan pasado a ser disconformes con el ordenamiento por una variación de éste [...] Pero no es éste el caso de autos; aquí las edificaciones se realizaron sin licencia [...] Y además las obras de edificación eran ilegalizables [...] pues en suelo rústico no podían realizarse obras como las de autos [...]”*.

En el mismo sentido STS de 15 de febrero de 1999<sup>1217</sup> según la cual *“Lo construido sin licencia y en contra de la normativa urbanística puede considerarse como fuera de ordenación, en el sentido de que no se ajusta a la legalidad urbanística, pero se diferencia del supuesto de hecho del artículo 60 del TRLS, en que las obras eran ya ilegales en el momento en que las obras eran ya ilegales en el momento mismo en que se estaban llevando a cabo, lo cual impide una traslación automática del régimen establecido en este precepto y de la doctrina legal que lo interpreta. El transcurso del plazo de cuatro años desde la ejecución de obras sin licencia contrarias al planeamiento impide al Ayuntamiento la adopción de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística previstas en el artículo 184.3 TRLS, pero no otorga al propietario de las mismas otras facultades que las inherentes al mantenimiento de la situación creada, esto es la de oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido o de la privación del uso que de hecho esté disfrutando, sin que esto implique legalización de lo construido ni, en consecuencia, la posibilidad de realizar sobre ello nuevas obras de reforma o renovación”*.

Qué ha llevado entonces al legislador autonómico a esta asimilación puede deducirse de la propia motivación de esta figura. Para Ariño Sánchez<sup>1218</sup>, *“La normativa reguladora de las edificaciones fuera de ordenación es limitadora del ejercicio del derecho de propiedad, constitucionalmente protegido por el artículo 33 de la Constitución. Ciertamente, el sólo hecho de que la edificación quede fuera de ordenación autoriza a la Administración para proceder a la expropiación forzosa del inmueble a fin*

---

<sup>1216</sup> RJ 1999/6983

<sup>1217</sup> RJ 1999/679

<sup>1218</sup> Edificios fuera de ordenación en la Jurisprudencia (1985-1999). Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 34. Nº 181, 2000. Página 23.

*de demolerlo. Pero si no lo hace, la interpretación de las normas limitadoras del dominio deben realizarse de modo restrictivo con el fin de no llevarla más allá de lo necesario [...].El problema de la edificación en suelo no urbanizable y la asimilación al régimen de fuera de ordenación puede tener su justificación en la necesidad de restringir al mínimo el derecho de propiedad. Es una realidad, que estas edificaciones irregulares en suelo no urbanizable estaban prescritas. El legislador no podía obviar el problema del progresivo deterioro de las mismas y de la imposibilidad de otorgar licencias en esta clase de suelo, en consecuencia se habilita la posibilidad de conservarlas y mantenerlas por esta vía".*

Dice García Garro<sup>1219</sup> respecto a la situación de asimilación que *"Aunque primera vista pudiera parecer injusto, si el paso del tiempo impide a la Administración reaccionar frente a la construcción ilegal, por razones de seguridad jurídica, esa falta de actuación en tiempo por parte de la Administración, no tiene por qué perjudicar al ciudadano más de lo necesario, pues resulta que la edificación ilegal contraviene el Plan, y al igual que el edificio en situación de fuera de ordenación, puede hacerlo de manera total o parcial."*

Pero hemos de considerar que otras soluciones menos injustas para aquellos que han actuado en el seno de la legalidad urbanística son posibles.

En esta misma línea Esteban<sup>1220</sup> para quienes *"la jurisprudencia constante del Tribunal Supremo impone que, cuando ha transcurrido el plazo durante el cual la Administración puede mandar la demolición de una construcción edificada sin la licencia para construir previa, no se puede ordenarla, ni siquiera legalizarla a salvo, naturalmente, que el ordenamiento lo posibilite y el interesado la promueva sino se le aplicará, por analogía, el régimen de los edificios fuera de ordenación"*.

También Sánchez González<sup>1221</sup> ponía de manifiesto que *"Aunque los supuestos de alteraciones de la normativa de la planificación territorial y/o urbanística, son los casos prototípicos para la calificación de las construcciones, edificaciones o instalaciones en situación de fuera de ordenación, la Jurisprudencia, en la función que le atribuye el artículo 1.6 del Código Civil para completar el ordenamiento jurídico, con la doctrina que,*

---

<sup>1219</sup> Alcance de la situación de fuera de ordenación. Revista de urbanismo y edificación. Nº 27. 2013. Página 165.

<sup>1220</sup> El régimen jurídico de las construcciones existentes e ilegales en el Derecho Urbanístico francés. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 42. Nº 239, 2008. Página 41.

<sup>1221</sup> La concesión de licencias de ocupación o utilización para las edificaciones en régimen de asimilado al de fuera de ordenación en Andalucía. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 48. Nº 289.2014. Página 57.

*de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo, ha extendido la aplicación del régimen de fuera de ordenación a los casos de los edificios o instalaciones erigidos ilegalmente, contrarios a la ordenación territorial y/o urbanística que, por prescripción de las infracciones y caducidad del ejercicio de las potestades de restablecimiento de la legalidad, no pueden ya ser demolidos".*

En este sentido cita **STS de 5 de diciembre de 1987**<sup>1222</sup> según la cual "*La obligatoriedad de los planes, no implica que de forma inmediata hayan de ser demolidos todos los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad al Plan y que resulten disconformes con él, permitiéndose mediante la calificación de fuera de ordenación, la subsistencia de los mismos durante el plazo normal de vida de la construcción y prohibiendo, las obras de consolidación que alargarían artificialmente, más allá de lo previsible, la vida natural de la edificación, y señalando que en una situación análoga, habían de quedar aquellas construcciones que naciendo ya en la ilegalidad, no podían ser destruidas, por haber transcurrido el plazo, durante el cual la Administración puede ordenar la demolición".*

Habría que criticar la jurisprudencia que se posiciona a favor de esta asimilación. Dice el TS<sup>1223</sup> que "*se aplica a estas situaciones el régimen de fuera de ordenación porque es el más análogo que cabe, y porque no puede aceptarse que por la inactividad de la Administración en el ejercicio de sus potestades, el edificio o instalación se legalice con el transcurso del tiempo, pues quedarán en mejor situación los erigidos ilegalmente que los erigidos legalmente, que devienen después fuera de ordenación por un cambio de planeamiento".*

Resume las corrientes doctrinales al respecto Pardo Moreno<sup>1224</sup> para quien una primera corriente doctrinal "*avala la tesis de la "sanación" de la ilegalidad motivada por el mero transcurso del plazo de seis años [...]. Ello supondría adquirir facultades urbanísticas a la Administración "contra norma" [...]. Una segunda postura defiende que lo que es en origen ilegal, continua siéndolo. En tal caso perdería efecto la prescripción,*

---

<sup>1222</sup>RJ 1987/9365. En el mismo sentido de 6 de febrero de 1991 (RJ 1991/774)

<sup>1223</sup> STS 10 de marzo de 1989 (RJ 1989/1961)

-Sobre esta materia véase también Sánchez Goyanes. Enrique. Protección de la legalidad urbanística. Problemas prácticos. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 32. Nº 164. 1998. Páginas 115-117.

<sup>1224</sup> Régimen jurídico de las edificaciones en situación de asimilación a fuera de ordenación. Revista andaluza de Administración Pública. Nº 88. 2014. Página 373.

ya que la Administración estaría siempre facultada para incoar el procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado incluso después del plazo máximo fijado por la norma. Finalmente, el legislador andaluz adoptó una posición ecléctica, determinando que tales edificaciones, construcciones e instalaciones no serían ni legalizables ni ilegales, sino que estarían en “situación de asimilación a fuera de ordenación” operando los plazos de prescripción”.

Para el profesor Jordano Fraga<sup>1225</sup> “Técnicamente estas viviendas en suelo no urbanizable común o natural se encuentran en fuera de ordenación. Precisamente el origen de la categoría es la reacción jurisprudencial frente a lo construido irregularmente y no legalizable [...] Una vez sea apruebe una revisión si no regularizara estas viviendas deberá proceder a su declaración [...] Es obvio que, como sostiene la más autorizada doctrina inspirándose en la jurisprudencia, la situación de fuera de ordenación – que no puede tener carácter punitivo- es una calificación urbanística que debe establecer en el nuevo Plan pues no deben estimarse posibles disconformidades tácitas”.

Nos encontramos por tanto con dos posiciones doctrinales. La jurisprudencia también ha sido vacilante. El legislador parece haberse decantado por esta asimilación. Ahora bien, si ésta no se hubiera producido, cabe la posibilidad de plantear si estas edificaciones con el tiempo hubieran sido inhabitables por problemas de seguridad, abocándolas así a su demolición, circunstancia que el legislador no ha valorado por la falta de respaldo popular que una medida así hubiera podido conllevar.

Con carácter previo a la asimilación a este régimen, como bien reconociera Gutiérrez Colomina<sup>1226</sup>, “La conservación, rehabilitación o reforma de edificaciones o instalaciones existentes, más que constituir un deber del propietario como en el resto de suelos, constituye una facultad, ya que se requiere que esté expresamente permitido por el Plan General de Ordenación Urbanística o Plan Especial de Desarrollo”.

En el sentido que defendemos también el profesor Sánchez Sáez<sup>1227</sup>, “El actual régimen jurídico urbanístico de las edificaciones asimiladas a fuera de ordenación, incurre, a mi

---

<sup>1225</sup> La reclasificación del Suelo No Urbanizable. Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra). 2009. Página 224.

<sup>1226</sup> Gutiérrez Colomina, Venancio. Régimen del suelo no urbanizable. Derecho Urbanístico de Andalucía. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. Editorial La Ley. Madrid, 2006. Página 239.

<sup>1227</sup> “El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación. Director: Jordano Fraga, Jesús. Editorial Tecnos, 2015. Página 179-180.

*juicio, en un trato discriminatorio a favor de los propietarios o promotores que las provocaron, ya que les otorga una seguridad jurídica injusta. [...] . Es obvio que la ley tiene en mente "salvar" a las construcciones AFO, incluso permitiendo el otorgamiento de autorizaciones urbanísticas para reparar y conservar dichas construcciones. Esto a mi juicio, va más allá de lo que debería ser una consecuencia jurídica justa para los casos de ilegalidades flagrantes: el dejar morir esas construcciones por falta de mantenimiento, hasta caer en situaciones de ruina urbanística, ya que han pasado los plazos para que el Ayuntamiento o la Consejería exijan su demolición. Una vez entrada la vivienda en situación de ruina urbanística, ya podría de nuevo el municipio adoptar las medidas apropiadas para un derribo".*

De otro lado, La disconformidad con el planeamiento puede venir de aspectos muy variados: edificabilidad, ocupación, altura.... Ahora bien, en aquellas Comunidades en las que el uso residencial está prohibido, la edificación de este tipo de uso quedaría afecta en su totalidad al citado régimen.

En cuanto a la interpretación jurisprudencial de las obras permitidas realiza una síntesis ejemplar Ariño Sánchez<sup>1228</sup> que se refiere como obras no permitidas al cambio de destino del local, al aumento de volumen, la pequeña reparación va más allá de la conservación de la estructura del edificio insistiendo en que solo estarían permitidas las obras menos.

Otros regímenes jurídicos prevén soluciones distintas para las edificaciones ilegales. En el caso francés, *"El régimen inicial de la legalización perpetua de las construcciones ilegalmente edificadas, que carecen de licencia para construir previa, ha sido muy nítidamente delimitado no por el legislador sino por la jurisdicción contenciosa-administrativa"*. Con posterioridad el informe Pelletier plantearía otras opciones *"Después del vencimiento de un plazo de diez años calculado a partir de la finalización de la construcción, se hubiera legalizado automáticamente, en el plano contencioso-administrativo, la totalidad de los elementos de la construcción ilegal"*<sup>1229</sup>.

---

<sup>1228</sup> Edificios fuera de ordenación en la Jurisprudencia (1985-1999). Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 34. Nº 181, 2000. Páginas 29 y ss.

<sup>1229</sup> Elisabeth Esteban y Felipe Esteban. El régimen jurídico de las construcciones existentes e ilegales en el Derecho Urbanístico francés. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 42. Nº 239, 2008. Página 52.



Por último, en cuanto al régimen jurídico de los suministros necesarios para garantizar la habitabilidad de las edificaciones que se encuentran asimiladas a fuera de ordenación cabe plantear si existe efectivamente un derecho del propietario a exigirlos una vez que esta “regularización” ha tenido lugar.

Con carácter general, tal como se prevé en el régimen jurídico andaluz<sup>1230</sup>, el acceso a las instalaciones debe producirse mediante instalaciones de carácter autónomo, *“ambientalmente sostenibles y sujetas en todo caso a la normativa sectorial aplicable”*, incluso se permite excepcionalmente que pueda autorizarse la acometida a servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y energía eléctrica por compañía suministradora, *“siempre que estos estén accesibles, la compañía suministradora acredite la viabilidad de la acometida, y no induzcan a la implantación de nuevas edificaciones”*.

Para González Varas-Ibañez y Carrillo Morente<sup>1231</sup>, *“No cabe sino concluir que para las edificaciones en situación de “fuera de ordenación asimilada”, no habiendo prescrito la infracción por el uso del inmueble, que es a lo que ha de venir a servir el abastecimiento que se pretende, no queda cercenado el ejercicio de las facultades/deberes de que dispone la Administración de luchar contra el mismo. Al menos sería lege data improcedente la exigencia de abastecimiento. El Ayuntamiento, por tanto, puede denegar su concesión sobre la base de la falta de autorizaciones que exige la normativa, en particular la licencia urbanística”*.

En cualquier caso, si finalmente hay que resignarse a tolerar el uso residencial privilegiado de los infractores, no cabe sino concluir que éste no puede ser bajo ninguna circunstancia gratuito. El infractor regularizado debe tener que hacer frente al coste social que su infracción ha supuesto, sopesando así de este modo, el beneficio incalculable obtenido con su conducta irregular. El infractor debe quedar de alguna forma estigmatizado, y no como ahora sucede, que no solo sale ileso de su conducta ilícita sino que además se le premia con una “venia” administrativa fuera de toda lógica.

---

<sup>1230</sup> Artículo 8.4 y 8.5 del Decreto 2/2012, de 10 de enero por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>1231</sup> ¿Abastecimiento municipal de agua potable para asentamientos residenciales irregulares en suelo rústico?. Revista de urbanismo y edificación. Nº 15. 2007. Página 27.

En esta postura del legislador esta sin duda la base del fracaso del urbanismo, del ordenamiento jurídico urbanístico que no sólo no reprende las conductas ilícitas sino que incluso transcurrido un plazo breve de tiempo, refuerza al infractor *per sécula seculórum*. En esta misma línea, Reula Sanz y Gavilán López<sup>1232</sup> *“Hoy por hoy se produce una clara apuesta por la legalización de toda edificación quebrantadora del ordenamiento, bien buscando refugio en los citados planes o en figuras como la de fuera de ordenación o el planeamiento recogido, todo esto ocasiona un notable desuso de la disciplina urbanística. Creemos que a toda regularización debe acompañar una insalvable medida disciplinaria que aporte sanciones proporcionales además de las necesarias demoliciones. Se debe demoler respecto de la unidad de actuación que se pretenda regularizar, los excesos de edificabilidad y los inmuebles que invadan los sistemas y dotaciones, teniendo en cuenta para ejecutar los mismos los lugares más adecuados sin reparar en los elementos edificatorios preexistentes”*.

---

<sup>1232</sup> El urbanismo ilegal en suelo rural, tratamiento legal y regularización. Revista práctica urbanística  
Revista de práctica urbanística. La Ley, nº 104. Mayo 2011. Página 26.

#### **4. CAPÍTULO IV. LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR: CRISIS DE COMPETENCIAS**

##### **4.1. EVOLUCIÓN NORMATIVA SOBRE LA MATERIA.**

La eficacia del ordenamiento jurídico urbanístico se supedita a la existencia de normas jurídicas que impongan medidas que frente a su incumplimiento así como al establecimiento de garantías para su efectivo cumplimiento. Así decía Parejo Alfonso<sup>1233</sup> *“De nada serviría el delicado y complejo entramado de instituciones y técnicas puestas al servicio de la racionalización del uso y aprovechamiento del territorio, el perfecto desarrollo del proceso urbanístico conforme a la secuencia planificación-ejecución (urbanización)-edificación e implantación de usos, si no quedara luego asegurada permanentemente la observancia de la ordenación material reguladora de los usos y aprovechamientos, de los actos de utilización del suelo y de las construcciones”*.

El profesor Jordano Fraga<sup>1234</sup> al hilo de las regularizaciones ponía de manifiesto que *“Mientras no exista una inspección de ordenación del territorio y urbanismo dotada y eficaz. Mientras no exista un régimen creíble y no dogmático de utilización de suelo no urbanizable común, esta regularización se nos antoja necesaria”*.

Esta circunstancia se aprecia desde las primeras manifestaciones legales del Urbanismo como ciencia jurídica<sup>1235</sup> que inicialmente tenían como finalidad específica la protección del patrimonio de los particulares para pasar después al desempeño de la función pública que hoy salvaguarda. Nace así la “disciplina urbanística” que en un sentido amplio abarca todas la normas jurídicas tendentes a la regulación de la

---

<sup>1233</sup> La disciplina urbanística. Tratado de Derecho Municipal. Editorial Civitas. 1988. Página 1990.

<sup>1234</sup> La reclasificación del Suelo No Urbanizable. Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra). 2009. Página 213.

<sup>1235</sup> *“La intervención de la autoridad pública en la actividad edificatoria particular tiene orígenes muy remotos en el tiempo. En el Derecho histórico español se configuró dicha intervención como una de las manifestaciones de los poderes municipales de policía –entendido este término en su sentido lato-, concretamente de la llamada policía urbana, que venía a abarcar diversos cometidos relacionados con la seguridad, salubridad, comodidad y ornato de las poblaciones, siendo sus fuentes jurídicas originarias de carácter autonómico singularmente las Ordenanzas municipales. Junto a ello se contuvieron también normas sobre policía urbana en ordenamientos de alcance más amplio, cuales fueron las Partidas de Alfonso X (hacia 1260) y, mucho más tarde, la Novísima Recopilación (1805)[...]”*. En Arredondo Gutiérrez José Manuel “Demolición de edificaciones ilegales y protección de la legalidad urbanística”. Editorial Comares. Granada. Año 2000. Página 16.

-Para un mayor detalle véase a Castillo Blanco, Federico A. Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante. Editorial Thomson-Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2006.

-Y Pareja i Lozano, Carles. Régimen jurídico del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons. 1990. Páginas 25 y ss.

intervención del uso del suelo pero también, aquellas medidas relativas a la protección de la legalidad urbanística<sup>1236</sup>. Parte de esas normas son pues las que regulan las infracciones urbanísticas, que reflejan los actos ilícitos en este orden. Como reconoce Arredondo Gutiérrez<sup>1237</sup> *“En el mismo germen histórico del Derecho Urbanístico se pone de manifiesto la voluntad de los poderes públicos de evitar que el uso y aprovechamiento del suelo, en cuanto recurso natural limitado y susceptible de encarecimiento y degradación, quede abandonado al libre juego de los intereses particulares, garantizando en cambio, una utilización del mismo acorde con la utilidad pública”*.

Pareja i Lozano<sup>1238</sup> aprecia dos etapas en la progresión de la Policía Urbana del ius aedificandi, considerando que ésta no sufriría una transformación sustancial hasta la promulgación de la Ley del Suelo de 1956: *“En la evolución del ejercicio de las referidas potestades de policía y, a pesar de la progresiva intensificación de las medidas de control sobre la edificación adoptadas al amparo de las mismas, no aparecen determinaciones significativas en cuanto a la adopción de medidas de intervención pública sobre la edificación en suelo rústico, confirmándose con toda claridad la ya referida concepción absoluta del Derecho de Propiedad que, no sufriría una transformación sustancial hasta la promulgación de la Ley del Suelo de 1956. [...] El proceso de crecimiento de las ciudades fue pues el detonante que indujo a los gobernantes a propugnar la extensión de los planes de urbanización, y el consiguiente ejercicio de las facultades de policía más allá de las áreas estrictamente integradas en los núcleos de población y sus zonas de ensanche, incluso mediante la adopción de medidas preventivas[...]. Se pone así de manifiesto la teleología de la regulación que se efectúa de la propiedad rústica desde una perspectiva jurídico-urbanística durante el período histórico del que nos venimos ocupando, dado que el legislador urbanístico afrontó la cuestión únicamente desde el punto de vista de los problemas generados por el crecimiento de las ciudades. Así, durante la evolución histórica que hemos considerado, se plantea la posibilidad de intervenir la propiedad rústica en lo relativo a los actos de edificación únicamente*

---

<sup>1236</sup> Para Castillo Blanco, Federico, la Disciplina Urbanística incorpora la intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo; la inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva; y, finalmente, la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado. En López Benítez, Mariano y Pizarro Nevado, Rafael. Derecho Urbanístico de Andalucía. Tirant lo Blanch. Valencia. Año 2003. Página 201.

<sup>1237</sup> Las infracciones Urbanísticas. Editorial Comares. Granada, 1995. Página 1.

<sup>1238</sup> Régimen del Suelo no urbanizable. Marcial Pons. 1990. Páginas 30 y 31.

*cuando tal intervención se considera necesaria para ordenar su proceso de integración a lo urbano”.*

El ejercicio de la Disciplina Urbanística en cualquier caso, no es una opción para el legislador, así lo ha reconocido la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el ejercicio de las potestades de disciplina que, que resume Villalón Prieto<sup>1239</sup> *“Son de ejercicio obligado, pudiendo la omisión de ejecución de órdenes de demoliciones de lo ilegalmente construido vulnerar los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de derechos humanos: el no respeto, por las autoridades municipales, de las órdenes de demolición, ha tenido como consecuencia un perjuicio intolerable a la luz del artículo 1 - e mantenimiento de las construcciones ilegales , constituye por su no demolición, una injerencia en el derecho al respeto de los bienes – la construcción ilegal por sí misma constituiría una violación del derecho de propiedad de los vecinos no siendo una expropiación ni formando parte del derecho de los Estados a reglamentar el uso de los bienes”.* En el ámbito disciplinario urbanístico resulta necesario distinguir dos tipos de medidas represivas. De un lado, aquellas que provienen de la restauración del orden jurídico perturbado, que tratan de restablecer la situación a su estado originario y aquella otras que imponen una sanción como consecuencia de la infracción urbanística cometida, manifestación del ius puniendi del artículo 25 de la CE<sup>1240</sup>.

Ambas medidas, como reconociera Valcárcel Fernández<sup>1241</sup> tienen una diferente naturaleza jurídica. *“Las primeras, no tienen atribuido carácter sancionador en sentido estricto, pues no se trata de un efecto o consecuencia jurídica que el ordenamiento disponga como retributivo de la infracción, a modo de pena ligada a ésta. Por el contrario, se conciben como la obligación que deriva, en sí misma, del acto de alteración o modificación del estado de cosas querido por el ordenamiento y que cabe imponer a*

---

<sup>1239</sup> “Las edificaciones sin licencia urbanística frente al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A propósito de las sentencias Vitiello, de 10 de julio y Paudicio, de 24 de mayo 2007, ambas contra Italia”. Revista Española de Derecho Administrativo. Nº 139. Julio-Septiembre 2008 Páginas 575-592 y Protección de la propiedad, urbanismo y ordenación del territorio en la última jurisprudencia del TEDH. Revista Española de Derecho Administrativo. Nº 142. Abril-junio 2009. Página 358. Obra citada por Jordano Fraga, Jesús en La reclasificación del Suelo No Urbanizable. Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra). 2009. Página 231.

<sup>1240</sup> Chinchilla Peinado. Juan Antonio. “El derecho administrativo sancionador en la práctica urbanística. Especial referencia al procedimiento sancionador”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 33. Nº 168. 1999. Página 62.

<sup>1241</sup> Notas sobre disciplina urbanística (Un estudio de la reciente jurisprudencia). Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 41. Nº 238. 2007. Página 18.

*quien lo ha realizado. Y ello, con independencia de que esa conducta, además, pueda reunir la totalidad de las circunstancias, objetivas y subjetivas, que son necesarias para su calificación como infracción administrativa sancionable. Diferente naturaleza jurídica de la que se siguen algunas consecuencias, por ejemplo, que, como viene reconociendo la jurisprudencia, la apreciación de la prescripción de la infracción pueda no constituir obstáculo para la adopción y pervivencia de la decisión que impone la obligación de demoler lo indebidamente realizado”. Asimismo, esta independencia se manifiesta en la posibilidad de culminar un procedimiento de protección de legalidad sin haberse procedido aún al inicio de procedimiento sancionador. Más difícil en cambio se plantea la alternativa contraria dado que, el procedimiento sancionador sí puede quedar afectado por lo que acontezca en el de protección de legalidad. Otra consecuencia fundamental es que no existe vulneración del principio non bis in ídem por la apertura de estos dos procedimientos que se generan ante la comisión de un solo acto ilícito y ello porque sólo el sancionador tiene carácter punitivo. Por último cabe apreciar que el procedimiento de legalidad urbanística tiene un carácter real, de tal forma que causa sus efectos incluso frente a terceros de buena fe mientras que el procedimiento sancionador por el contrario, tiene un carácter subjetivo, dada su finalidad, que no es otra que la de reprender la conducta ilícita”.*

Destaca Barreda Barberá<sup>1242</sup> que “En el ámbito de la protección restauradora debe abandonarse la idea de la prevención, pues en estos casos ya se ha consumado la lesión que se pretendió evitar por otros medios. Consecuentemente, no queda otra opción que la de intentar restablecer la situación inicial [...]” y Arredondo Gutiérrez<sup>1243</sup> que “La potestad sancionadora de la Administración Pública en el ámbito urbanístico constituye tan solo el aspecto meramente represivo o negativo del conjunto de potestades que encuentran su fundamento en la constatación de actos u omisiones que, al menos considerados a priori, transgreden la legalidad jurídico-urbanística. La finalidad primordial de estas potestades es, indudablemente, la restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada o transformada; en definitiva, garantizar el efectivo cumplimiento de la ordenación urbanística en vigor, impidiendo la consolidación

---

<sup>1242</sup> La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008. Página 271.

<sup>1243</sup> Las infracciones Urbanísticas. Editorial Comares. Granada, 1995. Página 8.

*de situaciones contrarias a la misma y removiendo sus efectos”.*

Castillo Blanco<sup>1244</sup> va más allá al señalar que, *“Más que medidas preventivas, se trata de medidas a posteriori reparadoras de la actuación ilícita de quien realiza la actividad o uso no acomodado al ordenamiento urbanístico. La cuestión tiene su importancia que no se reduce a un aspecto meramente terminológico. En efecto, las medidas de reacción para la restauración del orden urbanístico y físico, en su caso, conculcado se diferencian netamente del resto de efectos que el ilícito urbanístico produce y, específicamente del sancionador que, como es conocido, tiene también un efecto preventivo; pero es que, además la técnica jurídica propia articulada por el ordenamiento urbanístico para la prevención es la autorización o licencia urbanística”.*

De otro lado, García Gómez de Mercado<sup>1245</sup> para quien *“No constituye sanción en sentido estricto cualquier consecuencia desfavorable para el interesado que se derive del incumplimiento de la Ley, lo que podría considerarse como “sanción” en sentido amplio. En efecto, toda norma jurídica impone un deber jurídico de cumplimiento u observancia de la previsión establecida por ella. La realización de actos contrarios a lo ordenado por la norma debe ser considerada como una violación o infracción de la misma, la cual acarrea determinadas consecuencias que, en términos generales, se denominan sanción, incluyendo la nulidad del acto, como sanción general en materia civil. Pero, en un sentido más estricto, se habla de sanción cuando estamos ante un mal impuesto al infractor en el ejercicio del llamado ius puniendi (que comprende tanto sanciones penales como administrativas)”.* A ello añade Bermúdez Palomar<sup>1246</sup>, *“Sólo el primero (en relación al sancionador) deberá suspenderse en caso de que por los mismos hechos se esté tramitando una causa penal, pues de lo contrario se incurriría en una vulneración del principio non bis in idem [...] Por consiguiente, el procedimiento de protección de la legalidad urbanística podrá continuar con su tramitación, incluso adoptándose la medida cautelar de suspensión [...]. Finalmente, a consecuencia de que nos encontramos*

---

<sup>1244</sup> Castillo Blanco, Federico A. Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante. Editorial Thomson-Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2006. Página 67.

<sup>1245</sup> La propiedad ante el urbanismo. Planificación y gestión urbanística. Licencias y disciplina urbanística. Expropiación forzosa. Editorial Comares. Granada, 2006. Página 361-362.

<sup>1246</sup> “La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado en la legislación urbanística de Andalucía”. Revista andaluza de administración pública. Nº 83. 2012. Páginas 156-157.

*ante dos procedimientos independientes pero que han de tramitarse de forma coordinada, el inicio del procedimiento de protección de la legalidad urbanística no interrumpirá el plazo de prescripción de las eventuales infracciones urbanísticas [...]”.*

Por último Cano Murcia<sup>1247</sup> en referencia a este procedimiento penal argumenta “*El régimen sancionador que afecta a las infracciones urbanísticas que se producen en el ámbito de actuación del suelo no urbanizable, en sus dos calificaciones de común o genérico y protegido tienen una doble característica: La primera, cuando la infracción urbanística queda dentro del ámbito del derecho administrativo, la misma se califica como muy grave, lo que pone de manifiesto la intención del legislador de potenciar el régimen sancionador cuando se producen infracciones urbanísticas que afectan a esta clase de suelo cuando el mismo está sujeto a algún régimen de especial protección. La segunda, tiene lugar cuando la infracción urbanística adquiera tal carácter que sale del ámbito del derecho administrativo, pasando a la órbita del derecho penal por aplicación del artículo 319 y 320 del Código Penal, relativo a los delitos sobre la ordenación del territorio. Entre ambas situaciones hemos de situar la protección de la legalidad urbanística por acciones u omisiones en el suelo no urbanizable”.*

La Ley del Suelo de 1956 daba ya buena cuenta en su Exposición de Motivos de la importancia de las medidas de protección de la legalidad urbanística. Así, “*Hermana las debidas garantías con las severas sanciones que requieren las infracciones urbanísticas, por el daño social que ocasionan, y puntualiza la responsabilidad solidaria del peticionario de la licencia de construcción, del propietario, del empresario de las obras y del técnico director de las mismas [...]”.* La legislación del 56 contenía ya el esquema básico del procedimiento de protección de legalidad urbanística<sup>1248</sup> que hoy conocemos. Existía la suspensión, la solicitud de legalización o demolición en su caso, así como la Inspección Urbanística<sup>1249</sup>, todo ello con un carácter muy elemental. Entre otras medidas, como la posibilidad de revisión de licencias “que hubieren sido otorgadas erróneamente”<sup>1250</sup> la legislación de suelo de 1956 introdujo la acción pública<sup>1251</sup> en

---

<sup>1247</sup> El régimen jurídico del Suelo No Urbanizable o Rústico. Editorial Aranzadi SA. Cizur Menor (Navarra). Año 2006. Página 349.

<sup>1248</sup> Artículo 171.

<sup>1249</sup> Artículo 173.

<sup>1250</sup> Artículo 172.

<sup>1251</sup> Artículo 223.



materia urbanística, eludiendo la legitimación necesaria para participar en los procedimientos en los que se había cometido ilícitos urbanísticos. Como reconociera Carceller Fernández *“La acción pública evita toda discusión sobre la existencia o inexistencia de legitimación en el actor y en este sentido es interesante su mantenimiento aunque hayan sido frecuente los abusos, bajo la forma de recursos promovidos, como dice Tomás Ramón Fernández, por razones éticamente dudosas, cuando no sencillamente inconfesables”*.

Sin embargo, como ya se ha puesto de manifiesto, tras la legislación de suelo de 1956 se apreció una indisciplina generalizada<sup>1252</sup> que hizo reaccionar al legislador del 75 introduciendo nuevos mecanismos tendentes a evitarla pues, como bien reconociera la Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, *“Todo el poderoso arsenal de instrumentos técnicos, económicos y jurídicos a que hasta ahora se ha hecho referencia, puestos al servicio de una concepción del desarrollo urbano que dosifica ya adecuadamente ingredientes de libertad y de intervención, puede resultar absolutamente ineficaz, si se rompe el último y definitivo eslabón de la cadena. El de la aplicación efectiva de las Leyes urbanísticas y de los Planes de ordenación”*, para esto, trata de *“evitar que la infracción se produzca porque sólo así se evita el coste social que toda infracción comporta. Se procura por todos los medios hacer desaparecer cualquier estímulo al comportamiento antisocial de los presuntos infractores, que pudiera resultar de las insuficiencias del ordenamiento jurídico. Para el supuesto de que, a pesar de todo, se cometa la infracción, todo el peso de la Ley con su secuela de sanciones y responsabilidades debe caer sobre el infractor culpable y, a su sola costa, habrá de prevalecer el interés general”*. Las principales innovaciones legislativas afectan a la suspensión y demolición de las obras ejecutadas sin licencia, contra la licencia o al amparo de una licencia otorgada en contravención a las prescripciones del Plan; la configuración de las infracciones urbanísticas y sanciones económicas, así como el restablecimiento del orden jurídico

---

<sup>1252</sup> Sobre las causas de esa indisciplina se pronuncia expresamente el profesor Jordano Fraga que se refiere a *“un mal diseño que la hace incapaz de actuar sobre la realidad. [...] En este caso se había diseñado un marco normativo sobre la idea de un necesario posterior desarrollo de la misma a través del planeamiento. La falta de medios adecuados para la siempre difícil labor de la planificación hizo que las prescripciones de estas leyes se inaplicasen en su mayor parte, y, desde luego, totalmente, en lo que se refiere a los mecanismos de tutela del medio ambiente que incorporaba”*. En *“La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Editorial Bosch. Barcelona, 1996. Página 176.

violado y la responsabilidad patrimonial de los infractores. Además *“se invierten las respectivas posiciones de la Administración y del infractor; es el interesado, una vez ordenada la suspensión de las obras o apreciada la ilegalidad de las ya ejecutadas, quien debe solicitar la licencia oportuna, de modo tal que, si no lo hace, o su otorgamiento resulta contrario al Plan, se proceda sin más a su demolición”*.

La demolición ha sido incorporada posteriormente por todos los textos urbanísticos como medida última de restauración del orden jurídico infringido. La demolición es la última ratio del ordenamiento jurídico urbanístico en virtud de su importante afección al derecho de propiedad. Quizá de las dificultades que ha planteado la ejecución de esta medida trae causa la indisciplina generalizada. Una medida que, como reconociera Arredondo Gutiérrez<sup>1253</sup>, junto con el resto de facultades administrativas de tutela y restauración de la legalidad urbanística *“No constituyen potestades sancionadoras, de modo que tampoco las resoluciones que hayan de adoptarse en ejercicio de las mismas [...], integran sanciones administrativa en sentido propio. Su específico objeto consiste en garantizar la observancia y cumplimiento de la ordenación urbana prevista por la legislación del suelo y completada por los diferentes instrumentos de planeamiento y Ordenanzas aprobados en desarrollo de las mismas; no existe en ello propósito punitivo alguno, sino una actitud de reintegración a su ser originario de un orden jurídico alterado, mediante las oportunas resoluciones administrativas que, de no cumplirse de grado por sus destinatarios, podrán ser objeto de ejecución forzosa por la Administración”*. Como advirtieron García de Enterría y Parejo Alfonso<sup>1254</sup> *“La Ley de reforma de 1975 introdujo en el ámbito urbanístico una manifiesta imprecisión técnica, al ampliar notablemente el concepto de “infracción urbanística” más allá del estricto marco sancionador, para convertirlo en figura central de todos los mecanismos legales de reacción frente a la vulneración del orden jurídico establecido”*.

Asimismo, la legislación de suelo de 1975 introduce un plazo de prescripción de la obra terminada inexistente en la Ley del 56, bajo la vigencia de la cual, sólo era posible atacar las obras en curso de ejecución. Las infracciones urbanísticas prescribirán

---

<sup>1253</sup> Demolición de edificaciones y protección de la legalidad urbanística. Editorial Comares. Año 2000. Página 23

<sup>1254</sup> Lecciones de Derecho Urbanístico. T.II. Civitas SA. Madrid 1981. Página 328. Obra citada por Valdés Cao. “La protección de la legalidad urbanística en el Principado de Asturias”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 33. Nº 174. 1999. Páginas 19-80.

entonces al año de haberse cometido, salvo que en la Ley se hubiera establecido un plazo superior para su sanción o revisión<sup>1255</sup> y comenzará a computarse desde que se hubiera cometido la infracción o desde que hubiera podido incoarse el procedimiento. El debate<sup>1256</sup> en torno a cuándo ha de considerarse terminada una obra, fue resuelto expresamente por el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, a falta de certificados finales de obras, la fecha de cualquier comprobación que realice la Administración municipal.

Como señala Barreda Barberá<sup>1257</sup> ya en este momento, con ocasión de la reforma de la Ley del Suelo de 1975, fue barajada por el legislador la opción de la tipificación penal de determinados ilícitos urbanísticos, *“pero entonces se decidió finalmente por diseñar un bien trabado sistema de infracciones administrativas. Tuvieron que transcurrir dos décadas para que el artículo 319 del Código Penal castigara algunos actos constructivos ilegales en suelo no urbanizable y en lugares de dominio público o sometidos a una especial protección”*.

En el marco del carácter preventivo en el que se enmarca esta norma, se revela también de especial importancia la medida de suspensión cautelar de las obras, medida *“de carácter inexcusable<sup>1258</sup>”* al objeto de evitar la consolidación de la infracción. Como reconoce Carceller Fernández<sup>1259</sup> *“El interés de esta medida de suspensión y su utilidad son evidentes. En el proceso constructivo su interrupción conviene llevarla a cabo cuando se empieza a edificar, porque más tarde el mal estará ya hecho, y la demolición es difícil y perjudicial no sólo para los intereses del causante de la transgresión, sino para los de terceros que pueden resultar afectados por la medida en un momento en que, por las apariencias, podrían lógicamente pensar que la edificación se levantaba con todos los requisitos legales”*.

El siguiente eslabón de interés en materia de “Disciplina Urbanística” es el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de

---

1255 Artículo 216 bis

1256 Carceller Fernández, Antonio. “Otras medidas de protección de la legalidad urbanística”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 28. Nº 138. 1994. Página 14.

<sup>1257</sup> La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008. Página 277.

1258 Sánchez Goyanes, Enrique. “Protección de la legalidad urbanística. Problemas prácticos”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 32. Nº 164. 1998. Página 96.

1259 “Medidas de protección de la legalidad urbanística en especial la suspensión de obras en curso de ejecución”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 28. Nº 137. 1994. Página 105.

junio, vendría a dedicar un título específico a la “Protección de la Legalidad Urbanística”, pormenorizando el inventario de infracciones y sanciones correspondientes. Más tarde, el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, de Adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbana, ampliaría el plazo de prescripción hasta cuatro años.

En cuanto a la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma de régimen urbanístico y valoraciones de suelo determinó la posibilidad de expropiación o venta forzosa en los supuestos de incumplimiento de deberes urbanísticos. Esta novedad legislativa, teniendo en cuenta las dificultades de implantación de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística parece cuanto menos, poco realista. Como presagiara Carceller Fernández<sup>1260</sup>, esta medida *“desborda el marco de la protección de la legalidad urbanística y como su utilización puede plantear dificultades –económico-financieras, políticas y de otra índole- es de temer que llevará a la omisión, en este punto, del cumplimiento del precepto legal, restando eficacia al conjunto de la medida y creando situaciones de hecho anómalas. A los Ayuntamientos no los vemos con capacidad para acordar la expropiación o, en la otra alternativa, para seguir el complicado procedimiento de venta forzosa [...]”*. Como en efecto ha sucedido.

Como es sabido, el Texto Refundido del 92 graduó con carácter pedagógico el régimen pleno, básico o supletorio de su régimen jurídico, asumiendo las competencias asignadas constitucionalmente a las Comunidades Autónomas. El Título VII, artículos 242 y siguientes se ocuparía de la “Intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y disciplina urbanística. De conformidad con lo previsto en la Disposición Final Primera, tendrá el carácter de básico el procedimiento de protección de legalidad urbanística<sup>1261</sup>, que determinará la suspensión de las obras ejecutadas sin licencia así como la exigencia posterior de su legalización o en caso de disconformidad con el planeamiento, su demolición. Además tendrán carácter básico la nulidad de la licencia efectuada por sentencia<sup>1262</sup> y la regulación de las infracciones constitutivas de delito o

---

1260 “Medidas de protección de la legalidad urbanística en especial la suspensión de obras en curso de ejecución”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 28. Nº 137. 1994. Página 118.

<sup>1261</sup> Artículos 248 y 249.

<sup>1262</sup> Artículo 253.3 y 254.2

falta<sup>1263</sup>. En cambio, serán de aplicación plena, la revisión de licencias u órdenes de ejecución<sup>1264</sup>, los medios de restauración del orden urbanístico en zonas verdes, suelo no urbanizable protegido o espacios libres<sup>1265</sup>, la afección a Notarios y Registradores de la indivisibilidad de las parcelas<sup>1266</sup> así como la necesidad de requerimiento por estos del otorgamiento de licencia o de la declaración de su innecesariedad<sup>1267</sup>.

Por último el resto de preceptos<sup>1268</sup> relativos a la disciplina urbanística: régimen de subrogación de las Comunidades Autónomas, medios de restauración, concepto de parcelación, de indivisibilidad, régimen de parcelaciones, la competencia sobre inspección, la definición, tipificación y prescripción de las infracciones, personas responsables, circunstancias agravantes o atenuantes... serán declaradas por el Texto Refundido de carácter supletorio. Respecto a esta calificación se pronuncia expresamente el Tribunal Constitucional, concluyendo su inconstitucionalidad (FJ 12): *“Dado que, a partir de los arts 148 y 149 CE todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las CCAA la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo, es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, sin que por otra parte el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la causa de invocación de la supletoriedad del artículo 149.3. in fine CE. La calificación como normas supletorias pues, en coherencia con lo que se ha dicho, es contraria al artículo 149.3 in fine y al orden constitucional de competencias”*.

La STC 61/1997<sup>1269</sup>, de 20 de marzo se encargaría del análisis de la constitucionalidad de los artículos del Texto Refundido del 92 relativos a la “protección de la legalidad urbanística”, concluyendo que *“el propio encabezamiento de la sección 3.(“protección de la legalidad urbanística”) del Capítulo I del Título VII resulta bien elocuente en el sentido de que los preceptos en cuestión no persiguen, cuando menos de forma directa, regular el ejercicio del derecho de propiedad urbana en sus elementos*

---

<sup>1263</sup> Artículo 274.

<sup>1264</sup> Artículo 254.1

<sup>1265</sup> Artículo 255.2

<sup>1266</sup> Artículo 258.2 y 258.3

<sup>1267</sup> Artículo 259.3

<sup>1268</sup> 250 a 272 (con excepción de los citados como de aplicación básica o plena y el 276)

<sup>1269</sup> FJ 34

más básicos, sino la reacción del ordenamiento por infracción de la legalidad urbanística, bien determinando que órgano municipal competente acuerde la suspensión inmediata de la ejecución de las obras (art. 248), bien disponiendo las medidas municipales posibles cuando la obra ilegal ya está terminada (art. 249)". En este sentido, como reconociera Sánchez Goyanes<sup>1270</sup>, "La STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre los preceptos del TR de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992, relativos a lo que conocemos globalmente como Disciplina Urbanística, ha dado como resultado el virtual desapoderamiento de competencias estatales en la materia".

Fernández Torres<sup>1271</sup> denunciaría el exceso en la Refundición en esta materia realizado por el legislador en el 92. En este sentido, "Nada autoriza, de acuerdo con la legislación urbanística vigente, a someter las obras de edificación iniciadas o concluidas en suelo no urbanizable o urbanizable no programado sin Programa de Actuación Urbanística aprobado a los regímenes de expropiación o venta forzosa, aun cuando ello se formule en términos facultativos. La ampliación de la severa regulación de las expropiaciones y del régimen de venta forzosa a supuestos no previstos en las normas refundidas por vía del artículo 256 del TR del 92 contraría los límites de la delegación legislativa, con mayor razón aún a la vista de que dicha innovación debilita la posición jurídica de los propietarios que edifiquen sin ajustar sus obras a las prescripciones contempladas en la ordenación urbanística"<sup>1272</sup>.

Por lo que aquí interesa, podemos concluir que si bien el Gobierno intentó que el procedimiento de protección de la legalidad urbanística tuviera carácter básico, el Tribunal Constitucional negó esta posibilidad, considerándolo inserto en el ámbito de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. No obstante, las Comunidades Autónomas han optado por mantener este procedimiento en sus mismos términos, lo que denota finalmente que está bien concebido. La Disposición Derogatoria Única de la Ley 6/1998, optaría por mantener la vigencia del artículo 274 sobre la necesidad de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal cuando se instruyan expedientes por infracción urbanística en los que aparezcan indicios del carácter de

---

1270 "La motivación de las sanciones urbanísticas". Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 31. Nº 157. 1997. Página 73.

1271 "Refundición y Constitución: Examen el Texto Refundido". Revista de Administración Pública, nº 131. Página 154.

1272 Véase FJ 32 STC 61/1997, de 20 de marzo.

delito o falta del propio hecho que motivó su incoación, “a los efectos de exigencia de las responsabilidades de orden penal en que hayan podido incurrir los infractores, absteniéndose aquél de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa sin perjuicio de la adopción de medidas de reposición a la situación anterior a la comisión de la infracción”.

El resto de la regulación de infracciones urbanísticas, como bien señalara Arredondo Gutiérrez<sup>1273</sup> “Es decir, todo lo relativo a su definición, tipificación de infracciones y prescripciones, personas responsables; reglas para determinar la cuantía de las sanciones y normas sobre competencia y procedimiento, tiene carácter supletorio, por lo que será de aplicación “en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias (DF 3ª). La regulación de las infracciones urbanísticas se encuentra pues abierta a la competencia legislativa propia de cada una de las Comunidades Autónomas [...]”.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo que enjuiciara la constitucionalidad el Texto Refundido del 92 se referiría a los preceptos mencionados en el siguiente término (FJ 33c): “Ha de comenzarse por recordar que la mera calificación legal o doctrinal de “disciplina urbanística”, como ha quedado dicho, no constituye un criterio definitivo, sino la materia o materias que esos preceptos encierran a efectos competenciales. En ese sentido, preciso es admitir que los arts. 248 y 249 TRLS tiene por objeto inmediato la restauración de la legalidad urbanística, no la regulación de las condiciones básicas de ejercicios de las facultades que integran el derecho de propiedad urbana [...]. Por el contrario, el mismo encabezamiento de la sección 3ª (“Protección de la legalidad urbanística”) del capítulo I del Título VII resulta bien elocuente en el sentido de que los preceptos en cuestión no persiguen, cuando menos de forma directa, regular el ejercicio del derecho de propiedad urbana en sus elementos más básicos, sino la reacción del ordenamiento por infracción de la legalidad urbanística [...]. Por lo que hace al primero de los preceptos impugnados, las medidas municipales posibles cuando la obra ilegal ya está terminada (art. 249), cabe concluir que no tiene otro propósito que establecer los requisitos subjetivos y objetivos, el procedimiento de suspensión y los

---

<sup>1273</sup> Las infracciones Urbanísticas. Editorial Comares. Granada, 1995. Página 54.

*efectos que se siguen de su posible legalización. En cuanto al segundo, se llega a idéntico resultado, puesto que lo que se contempla en esta otra forma de infracción del ordenamiento jurídico [...] no son sino las medidas que habrá de tomar el Ayuntamiento para preservar la legalidad objetiva, disponiendo también los requisitos, el procedimiento a que ha de sujetarse y sus efectos. [...] No es pues, el art. 149.1.1 CE el que puede dar cobertura a estos preceptos [...] que van más lejos estableciendo las concretas medidas de reacción que la Administración Urbanística ha de adoptar, su procedimiento y efectos, cuestiones éstas que, en principio, encajan en la competencia material urbanística [...] Los artículos 248 y 249 TRLS los desarrollan pormenorizadamente, desbordando entonces la competencia estatal. No concurriendo, por lo demás, otra competencia de titularidad estatal, forzoso es concluir en la evidente inconstitucionalidad de los artículos impugnados por vicio de incompetencia”.*

Además, respecto a la revisión de licencia por actos nulos incide el TC: *“Para que esta concreta forma de reparación o restablecimiento de la legalidad urbanística no invada la competencia urbanística autonómica ha de hacerse una interpretación restrictiva, consistente en entender que no podrá ser cualquier infracción urbanística grave la que pueda legitimar la aplicación del artículo 254.2 TRLS, sino tan sólo aquellas infracciones graves de deberes básicos sobre cuya regulación el Estado ostente algún título competencial, esto es, la infracción grave de los deberes básicos inherentes a la propiedad urbana, y en particular, los que acompañan al derecho a la edificación (art. 37 TRLS)”.*

Ante de referirnos a la legislación autonómica en esta materia conviene resaltar la importancia que para la disciplina urbanística ha tenido la tipificación penal de algunas conductas contrarias a la ordenación del territorio y urbanismo. Resume Carceller Fernández<sup>1274</sup> que *“La introducción en el ordenamiento jurídico penal de los delitos contra la ordenación del territorio se contempló ya en el proyecto de ley orgánica del Código penal de 1980, si bien entre los delitos contra el orden socio-económico. La vinculación de la ordenación del territorio, considerada como bien jurídico, con el medio ambiente se produce por primera vez en la propuesta de Anteproyecto de Código penal de 1983, y se consolida en los sucesivos proyectos legislativos hasta su plasmación en el*

---

<sup>1274</sup> Derecho Urbanístico sancionador. Editorial Atelier. Barcelona, 2004. Página 123.



Código Penal de 1995”.

En este sentido, como bien argumentarían Franco Hernández, Corvinos Baseca y Betrán Abadía<sup>1275</sup>, resumiendo las consecuencias positivas del Código Penal, esta tipificación “Constituirá un mecanismo de “control del controlador”, supeditando a los órganos urbanísticos de la Administración a un control de legalidad por la jurisdicción penal, muy conveniente, dado que de estos mismos órganos, por acción u omisión, proviene una parte significativa de las infracciones urbanísticas. Simultáneamente, todas las Administraciones con competencias urbanísticas relevantes deberán dotarse de servicios de inspección y disciplina, imprescindibles instrumentos de “control de calidad” del planeamiento, la gestión y la intervención, poco frecuentes hasta ahora. Por otro lado, contribuirá a estimular la percepción social de la ilicitud de las vulneraciones del ordenamiento urbanístico, como ha ocurrido, por ejemplo, en materias como el tráfico o la fiscalidad, también caracterizadas por una acendrada tolerancia social”.

Cano Murcia<sup>1276</sup> realiza una interesante interpretación de las causas y la repercusión de la tipificación penal de los ilícitos urbanísticos que aunque extensa, reproducimos literalmente por su interés, “precisamente la intención del legislador pasa por un doble filtro. El primero, el administrativo, tratando de llamar la atención que la realización de conductas contrarias al ordenamiento urbanístico cuando afecta al suelo no urbanizable tiene una consideración especial, siendo “tolerado” en menor grado, y consecuentemente potenciando la sanción de la infracción. El segundo actúa cuando falla el mecanismo anterior, de carácter penal, lo cual ya de por sí no es sino el fracaso del anterior. Recurrir a la incriminación de conductas que a su vez constituyen infracciones de la normativa urbanística no es sino reconocer que la Administración municipal en primer grado, y en segundo la autonómica se muestra incapaz de controlar las ilegalidades urbanísticas que se cometen. Los delitos sobre la ordenación del territorio constituyen un nuevo caso de extensión del Derecho Penal a ámbitos ya notoriamente normativizados, como es el urbanismo, en los que, sin embargo, el número y alcance de las infracciones de la normativa existente se considera intolerable y,

---

1275 “Los nuevos delitos sobre ordenación del territorio y la disciplina urbanística”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 31. Nº 151. 1997. Página 20.

1276 El régimen jurídico del Suelo No Urbanizable o Rústico. Editorial Aranzadi SA. Cizur Menor (Navarra). Año 2006. Páginas 349 y 350.

*además, genera una significativa alarma social. Y en dicha opción por intervención penal se parte siempre de la idea de que, en tales condiciones, el reforzamiento de los mandatos jurídicos a través de la amenaza de sanción penal constituye una vía idónea para reducir dicho número y alcance de las infracciones. Lo cual, evidentemente, no siempre es el caso, por distintas razones: desde las propias causas de la proliferación de infracciones que usualmente está enraizadas en complejos fenómenos sociojurídicos, no fáciles de encauzar sólo con regulaciones normativas, hasta la dificultosa y, muchas veces, técnicamente deficiente descripción legal de las conductas delictivas, que ocasiona frecuentemente perturbadores efectos punitivos, por exceso y por defecto, además de graves problemas procesales. Con lo que sucede en ocasiones que la regulación penal se queda en mero Derecho Penal simbólico, destinado a tranquilizar a la ciudadanía, pero con nula o reducidísima eficacia preventiva”.*

A pesar del carácter positivo de la tipificación penal de los delitos contra la ordenación del territorio, la doctrina no duda en hacer una férrea crítica de la manera en que ésta se ha llevado a cabo. Así, se considera que se ha hecho una selección de infracciones poco acertada, dado que ni siquiera se identifica con las conductas más graves, se deja fuera la parcelación urbanística, infracción urbanística muy grave, y en cambio se castiga la edificación. En esta línea López Ramón<sup>1277</sup> para quien “La lógica de las relaciones entre los sistemas penal y administrativo hubiera debido llevar a la incriminación de las infracciones urbanísticas más graves. No ha sido así. Mientras la legislación administrativa destaca, entre las infracciones urbanísticas graves, “la parcelación urbanística en suelo no urbanizable y la realización de obras sin la previa aprobación del Plan y proyecto de urbanización exigibles [...] la legislación penal se limita a castigar la “edificación no autorizable en el suelo no urbanizable” Quien genera ilegalmente el tejido suburbano mediante la parcelación o suburbanización del suelo no urbanizable, no es objeto de reproche penal, en cambio, quien construye la caseta en el huerto resultante de la parcelación ilegal es reo de delito de edificación ilegal”.

Asimismo resulta importante destacar que la tipificación penal se produce respecto de aquellas conductas que afectan al suelo no urbanizable, lo que evidencia la

---

1277 “Aspectos administrativos de los delitos urbanísticos”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 31. Nº 151. 1997. Página 56.

importancia que la protección de esta clase de suelo tiene para el legislador.

Después de la STC 61/1997, de 20 de marzo a la que nos veníamos refiriendo antes de este inciso sobre la tipificación penal, las Comunidades Autónomas que no hubieran regulado aún la disciplina urbanística, podrían aplicar como derecho supletorio el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

En el marco de un análisis comparado de la legislación sobre protección de la legalidad urbanística<sup>1278</sup> se deducen importantes diferencias en los regímenes jurídicos establecidos en las distintas Comunidades Autónomas<sup>1279</sup>, partiendo no obstante de una misma estructura y concepción de los dos tipos básicos de procedimientos y de sus fases esenciales. Coincidimos en este punto con Carceller Fernández<sup>1280</sup> para quien en referencia a las legislaciones autonómicas en general *“Tiene mucho de común con el viejo Derecho estatal, porque sigue en líneas generales las normas del bien elaborado Reglamento de Disciplina Urbanística, siente la preocupación, de la que explícitamente se hizo eco la ley madrileña 4/1984, de elevar a rango de ley la regulación de las infracciones y sanciones, al paso que introduce innovaciones, más bien escasas, en el cuadro de infracciones y sanciones [...]”*.

En primer lugar, cabe apreciar una diferente tendencia entre las Comunidades

---

<sup>1278</sup> Un análisis detallado de las medidas de protección de la legalidad urbanística en las legislaciones autonómicas puede verse en Arredondo Gutiérrez, José Manuel. “Demolición de edificaciones ilegales y protección de la legalidad urbanística”. Editorial Comares. Año 2000.

<sup>1279</sup> Para Valencia. Véase a Verdú Mira, Antonio T. La disciplina urbanística en la Ley valenciana reguladora de la Actividad Urbanística. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 30. Nº 148. 1996. Páginas 75-102.

-Asturias. Valdés Cao, José. La protección de la legalidad urbanística en el Principado de Asturias. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 33. Nº 174. 1999. Páginas 19-80.

-Castilla La Mancha. Aristóteles Magán Perales, José María Las infracciones y sanciones urbanísticas en la Ley Urbanística 2/1998 de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística en Castilla La Mancha. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 34. Nº 180. 2000. Página 83-108.

-Cantabria. Toloso Tribiño. César. La intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y la disciplina urbanística en la nueva Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. Año nº 35. Nº 188. 2001. Páginas 133-160.

-Andalucía. Martínez Rivas, Francisco Javier. Las infracciones urbanísticas y sanciones en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002, de 17 de diciembre. Año nº 38. Nº 209. 2004. Páginas 173-194.

-Extremadura. Infracciones y sanciones: Legalización y sanción. Infracciones y sanciones urbanísticas en la Ley del Suelo de Extremadura. Fuentes Martín, Pedro Miguel. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 37. Nº 203. Páginas 153-206.

<sup>1280</sup> Derecho urbanístico sancionador. Editorial Atelier. Barcelona, 2004. Página 18.

Autónomas, así mientras unas han optado por establecer una única legislación de suelo, otras, sin embargo, han creado leyes específicas de disciplina urbanística.

En el análisis concreto de las distintas instituciones urbanísticas, se observan diferentes opciones<sup>1281</sup>. Así, la prescripción de infracciones y en particular, la de parcelación urbanística en suelo no urbanizable tiene un distinto tratamiento a nivel autonómico<sup>1282</sup>. Como bien reconociera Sánchez Goyanes<sup>1283</sup> en relación a la imprescriptibilidad de las obras ejecutadas en zonas verdes y espacios libres, *“Existe un tipo de infracciones caracterizado por el valor singular del bien jurídico lesionado, que merece en nuestro Derecho Urbanístico un régimen especial, básicamente sustentado en el principio de no prescripción de las mismas, y, por ende, en la posibilidad perpetua de su sanción y del restablecimiento del orden físico y jurídico vulnerado [...] Tal régimen existía ya en el TRLS 1976, pero en el TRLS 92, nacido en el contexto de una Constitución que proclama, entre los principios rectores de la política económica y social, los derechos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, a la utilización racional de los recursos naturales y a la sanción de las conductas contrarias a tales principios (artículo 45 CE) lógicamente se ve reforzado, como también en el derecho autonómico, donde se ha recogido, en lo esencial, la formulación de la tradición jurídica estatal.”* Este argumento resulta plenamente aplicable a las parcelaciones

---

<sup>1281</sup> También de interés la diferente regulación llevada a cabo en el ámbito de las personas responsables<sup>1281</sup>. González Granado, Juan Miguel. “Infracciones urbanísticas y jurisprudencia. Una breve aproximación”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 36. Nº 197. 2002. Páginas 11-22.

-Véase como especialmente novedoso el artículo 282 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia que amplía el catálogo de personas responsables de la parcelación ilegal incluyendo a *“el propietario de los terrenos, el adquirente de la parcela, los técnicos, asesores e intermediarios y cualquier otro profesional que hubiera intervenido en la actuación”*, de singular relevancia la penalización no sólo al propietario del terreno sino también al adquirente, lo que supone un elemento disuasivo esencial para erradicar definitivamente este tipo de infracciones.

<sup>1282</sup> Imprescriptibilidad de las parcelaciones urbanísticas en algunos casos y distintos plazos de prescripción en otros. Así por ejemplo en el caso gallego la prescripción se extiende hasta los 15 años (Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural. Artículo 218).

<sup>1283</sup> “Protección de la legalidad urbanística. Problemas prácticos”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 33. Nº 168. 1999. Página 30. Sin embargo, continúa *“Tal régimen existía ya en el TRLS 1976, pero en el TRLS 92, nacido en el contexto de una Constitución que proclama, entre los principios rectores de la política económica y social, los derechos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, a la utilización racional de los recursos naturales y a la sanción de las conductas contrarias a tales principios (artículo 45 CE) lógicamente se ve reforzado, donde se reforzado, como también en el derecho autonómico, donde se ha recogido, en lo esencial, la formulación de la tradición jurídica estatal*

urbanísticas. Una progresiva concienciación de la importancia de los valores medioambientales afectados por esta clase de infracciones ha supuesto la ampliación del ámbito de prescripción a las parcelaciones urbanísticas en algunas Comunidades Autónomas, lo que consideramos importante en orden a la trascendencia del bien jurídico protegido.

Diferencias también en orden a las sanciones que se derivan de la comisión de infracciones en esta materia, en algunas Comunidades como Andalucía, la multa se aprecia en función de un porcentaje del valor de venta de los terrenos mientras que en otras por contra se establecen cuantías de distinto orden<sup>1284</sup>.

Muy común es la distinción de la infracción y de la correspondiente sanción en función de si estamos ante suelos protegidos o no. En este sentido para Barreda Barberá<sup>1285</sup> *“La edificación ilícita del suelo no urbanizable rompe de forma especialmente drástica y visible las expectativas de una ordenación equilibrada del espacio físico. En este sentido, no es decisivo que se trate de suelo no urbanizable protegido, porque el territorio que constituye el suelo no urbanizable común ya es de suyo un valor, con una función urbanística y social propia. En definitiva, con la tipificación de estas conductas se protegen intereses colectivos, cuya lesión perjudica a toda la sociedad”*.

Especial atención merece la sanción de nulidad para aquellos actos parcelatorios que infrinjan la normativa urbanística y que sólo está contemplada en algunos casos, como también la de expropiación por incumplimiento de la función social.

#### **4.2. LA CRISIS DEL SISTEMA. LA NECESIDAD DE UN CAMBIO.**

Lo hasta aquí expuesto pone de manifiesto una evidente crisis del sistema. Resume Pareja i Lozano<sup>1286</sup> en una mera idea esto que decimos *“Lo que ha sucedido en los*

---

1284 En Cataluña, as parcelaciones en suelo no urbanizable se consideran infracción muy grave en el caso de que se efectúen en suelos protegidos, con sanción de 30.000 a 1.500.000 € o graves en caso contrario, sancionables desde 3.001 a 30.000 €, cuantías más importantes de las analizadas. Artículo 219 Real Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de urbanismo.

<sup>1285</sup> La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008. Página 278.

<sup>1286</sup> “La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable”. Revista de Derecho

últimos 50 años, desde la promulgación de la primera Ley del Suelo y, con ella, la introducción de esta categoría de suelo, no es para sentirse optimista. De hecho, desde que se produjo dicha promulgación, en la península ibérica se ha urbanizado más suelo que en el resto de su historia desde la noche de los tiempos, aunque tampoco parecería justo hacer recaer la entera responsabilidad de este fenómeno en las posibles deficiencias de la regulación jurídica del suelo rústico”. Si bien es cierto que la entera responsabilidad no deviene de las deficiencias de regulación jurídica del suelo rústico, puede afirmarse que esta deficiente regulación junto a una debilitada competencia local afectan no sólo a la Disciplina Urbanística, sino también porque de ella pende, el cumplimiento del ordenamiento jurídico urbanístico en su conjunto. Ningún sentido tiene un completo régimen jurídico que después no sea capaz de reprimir y restaurar el orden jurídico perturbado que se produce mediante el incumplimiento de sus determinaciones.

Especialmente contundente en este sentido Beltrán Aguirre<sup>1287</sup> para quien “[...] la vigilancia, la protección y la restauración de la legalidad urbanística por las Administraciones competentes han brillado por su ausencia, lo que ha facilitado y propiciado el caos y la anarquía urbanística de las dos últimas décadas, así como la impunidad con la que han actuado los operadores que la han provocado. El descrédito de las Administraciones urbanísticas por su pasividad e ineficacia ante los desórdenes territoriales y urbanísticos ha llegado hoy a sus cotas más altas”.

Para Sampedro Cayón<sup>1288</sup> “La indisciplina urbanística es un mal generalizado en España y es necesaria una profunda reflexión que abarque todos los elementos implicados en el análisis de los motivos por los que hemos llegado a esta situación que ha adquirido la condición de “tradición” en nuestro país [...]”.

Extraemos también la opinión de Castillo Blanco<sup>1289</sup> para quien “Desde prácticamente el inicio de la legislación más reciente sobre suelo [...], la preocupación

---

Urbanístico y Medio Ambiente. Nº extraordinario 225. Año 2006. Página 322.

1287 “La restauración del orden urbanístico infringido de la demolición. De la demolición como medida excepcional a la demolición como medida característica”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 45. Nº 263. 2011. Página 37.

1288 “Reflexiones sobre la disciplina urbanística en España y especial referencia a la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid. Revista de urbanismo y edificación. Nº 23. 2011. Página 53.

1289 Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante. Editorial Thomson-Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2006. Página 156.

*por la indisciplina urbanística ha sido una constante en nuestro ordenamiento jurídico. Y una constante motivada, en buena medida y así se ha señalado, por la incapacidad, o en ciertos supuestos, la consciente inactividad de los municipios para reaccionar frente a la trasgresión del ordenamiento urbanístico”.*

A ello cabe añadir las dificultades no sólo administrativas sino también en sede judicial para la ejecución de sentencias de demolición, ya sea por imposibilidad material o física o legal, como consecuencia de posteriores alteraciones en el planeamiento que produzca la convalidación de lo actuado o demolición parcial que afecte a la estabilidad de lo edificado legalmente, entre otras circunstancias<sup>1290</sup>. Como bien resume el profesor Jordano Fraga<sup>1291</sup>, *“Lo normal es la suspensión de las órdenes de demolición por medida cautelar. Ello a día de hoy, es el criterio jurisprudencial siempre que se trate de viviendas que constituyan residencial habitual y no se hallen en suelo no urbanizable de especial protección [...] Este criterio jurisprudencial ha sido tomado en cuenta por el propio legislador en regularizaciones legales ex lege en Canarias y Baleares consagrando la suspensión de ejecutoriedad por razones socioeconómicas de ciertas órdenes de demolición (que sean vivienda habitual y no situadas en espacios protegidos, zonas demaniales o de protección o suelos reservados a zonas verdes, espacios libres o dotaciones [...])”.*

A ello añade Barreda Barberá<sup>1292</sup> *“La impopularidad de las demoliciones propicia que el legislador adopte actitudes benévolas que incluso suponen, bajo el pretexto de grandes quebrantos sociales, suspensiones de la ejecución de las órdenes de demolición o la reducción de las sanciones impuestas [...]”* en referencia también a la legislación canaria.

No puede dejarse de mencionar aquí los intentos del legislador por proteger al máximo los intereses del propietario afectado por una orden de demolición, baste citar como paradigma la STC 92/2013, de 22 de abril<sup>1293</sup> sobre la Disposición Adicional Sexta

---

1290 Caruz Arcos, Eduardo. “La imposibilidad de ejecutar una sentencia que ordena la demolición de un inmueble. Análisis del artículo 105.2 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa”. Revista Andaluza de Administración Pública. Nº 74. 2009. Páginas 349-376.

<sup>1291</sup> La reclasificación del Suelo No Urbanizable. Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra). 2009. Página 229.

<sup>1292</sup> La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008. Página 273.

<sup>1293</sup> RTC 2013/92.

de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y de régimen urbanístico introducida por el artículo 2 de la Ley de Cantabria 2/2011, de 4 de abril que estableció que *“Cuando la lesión se produzca como consecuencia de actuaciones administrativas declaradas ilegales que determinen el derribo de edificaciones, se deberá iniciar el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, desde el momento en que se tenga conocimiento fehaciente de la existencia de una resolución judicial o administrativa, firme y definitiva, que establezca la obligación de derribar. Se podrá establecer la cuantía aun antes de la efectiva demolición de los inmuebles, aunque en este caso la efectividad de la indemnización quedará condicionada a la puesta a disposición del inmueble a favor de la Administración obligada a materializar el derribo”*. De tal forma que *“Sólo se podrá proceder a la demolición cuando haya finalizado el procedimiento de determinación de la responsabilidad patrimonial, se haya establecido en su caso el importe de indemnización y se haya puesto éste a disposición del perjudicado”*. En este sentido el Tribunal Constitucional aprecia inconstitucionalidad de la norma de referencia al considerar que *“La competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6 CE [...] Qué duda cabe de que los órganos judiciales deberán ponderar la totalidad de los intereses en conflicto a la hora de hacer ejecutar sus resoluciones y que no cabe descartar que tal ponderación pudiera llevar al órgano judicial a acomodar el ritmo de la ejecución material de las demoliciones que hayan de tener lugar a las circunstancias concretas de cada caso. Pero lo que resulta incompatible con la reserva estatal en materia de legislación procesal -art. 149.1.6 CE- es que el legislador autonómico establezca una causa de suspensión o aplazamiento de la ejecución de las Sentencias que han de ejecutarse mediante el derribo de edificaciones, máxime cuando el precepto legal no condiciona la efectividad de la demolición judicialmente acordada al*

---

-Véase también a Sámana Bueno, Pablo. “El Parlamento de Cantabria y las sentencias de derribo”. Año nº 47. Nº 284. 2013. Páginas 129-146.



*transcurso de los plazos para resolver el expediente de responsabilidad patrimonial, sino a su efectiva resolución y al pago de la indemnización acordada, de suerte que la ejecución de la Sentencia termina por escapar del control judicial, único competente para hacer ejecutar lo juzgado a tenor de lo dispuesto en el art. 117.3 CE que resulta igualmente vulnerado”.*

También es necesario referirse a la dilación temporal en el pago de las sanciones urbanísticas<sup>1294</sup> de las que se solicita suspensión cautelar hasta la finalización de los procedimientos judiciales de reposición que se eternizan y que plantean enormes dificultades para la ejecución de sentencias. Esta dilación desde nuestro punto de vista resulta infundada y no debe producirse dados los intereses públicos en juego. En juego, la consolidación de la conciencia social de impunidad<sup>1295</sup>. Se hacía eco de este problema en otro ámbito también García Rubio<sup>1296</sup> para quien *“En relación con los mecanismos necesarios para que existiese una situación judicial con respecto a la competencia urbanística dada la lentitud de la justicia, especialmente exasperante en estos momentos en el nivel de los Juzgados de lo Contencioso, que tienen buena parte de las competencias en materia de licencias y disciplina urbanística, lo cual ralentiza enormemente la existencia de soluciones [...]*

Cierto sector doctrinal<sup>1297</sup> ha defendido la necesidad de hacer una cierta renuncia a un régimen disciplinario tan severo, haciéndose eco de la famosa frase emitida por el padre del Código Civil napoleónico de 1804, Portalis, *“Se hacen leyes para los hombres y*

---

1294 Fernández Torres, Juan Ramón. “Sobre la falta de justificación objetiva de la no suspensión de las sanciones urbanísticas”. Revista de urbanismo y edificación. Nº 23. 2011. Páginas 61-68. *Apoya la suspensión Fernández Torres argumentando que “Si los intereses públicos concurrentes no revisten una cualificación especial, la obligada toma en consideración de los daños de difícil o imposible reparación que deben ser prevenidos, así como de la situación económica del sujeto sancionado deben determinar la tutela de los intereses privados y la procedencia de la suspensión de la ejecución de la resolución sancionadora hasta que sea dictada la Sentencia que ponga fin al proceso y resuelve sobre su legalidad o ilegalidad”.*

<sup>1295</sup> De esta conciencia de impunidad se hacen eco el Defensor del Pueblo andaluz en coordinación con la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía que tras la celebración en Granada de unas Jornadas en el año 2007, concluyeron que:

-Se alertaba de la persistencia de *“cierta sensación de impunidad”* respecto a la ejecución de construcciones ilegales en suelos no urbanizables que todavía que existe en la comunidad. Tanto a los fiscales como al Defensor del Pueblo Andaluz les *“llama la atención”* que algunas de las agresiones medioambientales que han motivado la intervención del Ministerio Público y los jueces *“no habían sido denunciadas ni por los responsables municipales ni por la autoridades autonómicas”.*

<sup>1296</sup> Urbanismo y Edificación. La Gestión Urbanística en el Estado Autonómico. Thomson-Reuters. Cizur Menor. Navarra. 2011. Página 52.

<sup>1297</sup> Véanse las obras citadas de Jordano Fraga o Gutiérrez Colomina.

*no los hombres para las leyes*”, indicando así que era preciso que las leyes se adaptaran a la sociedad y no al revés<sup>1298</sup>.

Salvo que la opción elegida fuera abandonar el suelo a su suerte, algo a lo que en atención al bien jurídico protegido nunca debiera aceptarse<sup>1299</sup>, se hace preciso plantear un análisis que detecte las principales carencias que en el sistema provocan la frustración si no el fracaso del régimen urbanístico disciplinario.

Coincidimos con Sampedro Cayón<sup>1300</sup> en que *“Los instrumentos técnicos y jurídicos al servicio de las Administraciones municipales y autonómicas diseñadas por la legislación, desde el análisis puramente teórico, y en términos generales, debería resultar suficiente para hacer frente a la indisciplina urbanística. Estos instrumentos conforman una estructura coherente que contempla todas las fases implicadas en la comisión y consumación de una infracción urbanística, estableciendo los modos de atajarla, corregirla y reprenderla. Entonces, ¿Por qué la ineficacia final del sistema y la evidente insuficiencia de la intervención administrativa?”*. Para este autor la indisciplina urbanística, *“en el resultado final de esta inoperancia, inciden problemas que no solo afectan a la normativa urbanística, de orden administrativo, o a la ineficacia de la administración, sino que en ella pueden concurrir materias que afectan a otras áreas del ordenamiento jurídico como son la función que en materia de prevención tiene la*

---

1298 “El régimen jurídico de las construcciones existentes e ilegales en el Derecho Urbanístico francés”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año nº 42. Nº 239, 2008. Página 37.

1299 Recordemos en esta sede la importancia de los valores naturales y paisajísticos que determina que *“El Ayuntamiento debe igualmente evitar la extensión del proceso, ejerciendo su potestad sancionadora. En cualquier caso, el interés común demanda que los poderes públicos tutelen el suelo no urbanizable, y ello supone que cualquier edificación en dicho suelo debe estar justificada en razón de su uso y de sus características y valores naturales”*. Fajardo de la Fuente, Antonio. La pérdida de los valores paisajísticos y ambientales en el término municipal de Osuna por la proliferación de urbanizaciones ilegales. Amigos de los Museos. Página 23.

-Véase también Moreno Molina, Ángel Manuel. Urbanismo y Medio Ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible. Editorial Tirant monografías. Valencia, 2008. Página 92 *“[...] La filosofía tradicional de nuestra legislación urbanística ha sido la de considerar el medio ambiente como un elemento más, de la misma manera que a la hora de edificar habría que respetar la legislación laboral o los derechos dominicales. Lo que aporta el principio de desarrollo sostenible es un cambio “cualitativo”, que obliga a realizar un análisis “holístico” del urbanismo, es decir, a plantearse, replantearse y analizar las decisiones urbanísticas desde el prisma de la protección del medio ambiente, reconviertiendo o transformando derechamente el urbanismo (y más en concreto, al planeamiento urbanístico) en una herramienta al servicio de la protección del medio ambiente, posiblemente la más efectiva y determinante”*.

1300 “Reflexione sobre la disciplina urbanística en España y especial referencia a la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid”. Revista de urbanismo y edificación. Nº 23. 2011. Página 54 y 55.

*intervención notarial y la inscripción en el Registro, especialmente importante en relación a las parcelaciones ilegales y las construcciones clandestinas; la restauración de la legalidad y la ejecución de sentencias [...]; la necesidad de una mayor coordinación entre las administraciones públicas municipales y autonómicas; la cercanía social en los pequeños y medianos municipios entre los ciudadanos y los poderes públicos que han de ejercer las potestades disciplinarias; la dilación de los plazos en que se resuelven los procedimientos judiciales; y en otro orden de cosas, el modelo de financiación de los municipios hasta ahora altamente dependiente de la construcción y de los ingresos generados por las licencias urbanísticas que, a su vez, algunos municipios ya intentan suplir con los ingresos derivados no solo de sanciones urbanísticas sino administrativas en general; la imposibilidad de intervención de la Fiscalía en los procedimientos contencioso-administrativos, tal vez deseable en algunos casos etc”.*

Mellado Ruiz<sup>1301</sup> ha denunciado como causa la falta de delimitación objetiva del concepto de suelo no urbanizable, así por ejemplo en el caso de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, se considera dentro de esta clase a aquel que el PGOU considere “improcedente su transformación teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurantes del municipio”. *“No hay aquí, pues, una delimitación positiva del suelo no urbanizable, sino una remisión al “juicio de procedencia” a realizar por el planificador, operación abierta y ampliamente discrecional, a la vista de la generalidad y ambigüedad de los criterios y razones de referencia, auténticos conceptos jurídicos indeterminados. Este “halo de incerteza jurídica”, puede menoscabar el objetivo de controlar los procesos de urbanización sobre el suelo no urbanizable, ampliando el margen de concreción decisional del órgano planificador”.* Esta objeción puede hacerse extensible a la propia definición de las situaciones básicas del suelo contenida en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo<sup>1302</sup>, que ampara la definición de las legislaciones urbanísticas autonómicas.

Algunos autores se han referido genéricamente a la falta de arraigo histórico<sup>1303</sup> de

---

<sup>1301</sup> El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma. Editorial Reus SA. Madrid, 2008. Capítulo “La reordenación del territorio del urbanismo desagregado”. Página 369.

<sup>1302</sup> Artículo 12.

<sup>1303</sup> Sobre el arraigo de la norma se pronunció extensamente el profesor Jordano Fraga para quien

la demolición urbanística<sup>1304</sup> y el carácter contingente del orden urbanístico protegido, pero ya se ha advertido que estas circunstancias tienen un carácter secundario desde nuestro punto de vista, habría que atender principalmente al planteamiento que respecto de cualquier ciudadano reproduce Pemán Gavín<sup>1305</sup>. *“Si la Administración condenada a demoler no lo hace ¿Por qué iba a hacerlo el particular?”*.

No es de extrañar en este sentido que los infractores acudan frecuentemente al principio de confianza legítima a la hora de evitar la reposición del orden jurídico perturbado. La inactividad administrativa puede casar perfectamente con la confusión del ciudadano de formación media. El intento de evitar la restauración de la legalidad urbanística mediante el recurso al principio de confianza legítima ha sido no obstante cortado en seco por los Tribunales *“la negligencia, ignorancia o mera tolerancia de la Administración respecto al ejercicio de una actividad sin licencia no genera derechos o expectativas jurídicas que deban ser objeto de tutela judicial”*<sup>1306</sup>.

En esta misma línea Martín Rebollo<sup>1307</sup> para quien *“Por razones que son fácilmente explicables la presión económica ha hecho que en muchos municipios se haya generalizado la idea (falsa) de que todo el mundo tiene derecho a construir en su terreno y que, en consecuencia, cuando se prohíbe hacerlo el legislador o el planificador está “quitando, reduciendo, esquilmando” al propietario de algo que previamente le pertenece. No hay tal. Pero la idea se ha generalizado a la vista de los (malos) ejemplos del pasado y de la discrecionalidad con la que se ha manejado históricamente las limitadas excepciones previstas en la legislación urbanística de 1956”*.

---

*“Dentro de las que considera “Causas superestructurales” de la desuetudo, se refiere a la diferencia entre “un valor aceptado por moda y un valor arraigado en una sociedad. Esta diferencia viene determinada no sólo por la idea de permanencia que conlleva la situación de arraigo, sino por el efecto que este último produce en el campo de lo jurídico. En una sociedad en la que se ha reconocido por el ordenamiento jurídico y por el cuerpo social el valor medio ambiente, se producen normas para su protección ad pompam vel ostentationem, en una sociedad en la que, además de lo anterior, el valor medio ambiente ha sido asumido, las normas alcanzarán efectividad práctica”*. En “La protección del derecho a un medio ambiente adecuado. Editorial Bosch. Barcelona, 1995. Página 173.

<sup>1304</sup> Véase Arredondo Gutiérrez, José Manuel. Demolición de edificaciones ilegales y protección de la legalidad urbanística. Editorial Comares. Granada. Año 2000.

<sup>1305</sup> “ La demolición en la disciplina urbanística. Una mirada retrospectiva”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 35. Nº 187, 2001. Página 31.

<sup>1306</sup> Véase Valcárcel Fernández, Patricia. Notas sobre disciplina urbanística (Un estudio de la reciente jurisprudencia). Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 41. Nº 238. 2007. Página 37 y 54.

<sup>1307</sup> “Del suelo no urbanizable al suelo rústico evolución normativa urbanística estatal con referencia a la legislación del suelo de Cantabria”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 222. Año 2005. Página 98.

En la base del problema la incompetencia municipal para el ejercicio de la potestad disciplinaria que le ha sido atribuida acompañada, con especial incidencia en el suelo no urbanizable, de una recurrente regularización de actos ilícitos llevada a cabo mediante la delimitación de asentamientos que se someten al planeamiento urbanístico o incluso, de las edificaciones aisladas que en un estrecho margen temporal, reciben como premio la indulgencia del aparato administrativo, impidiendo que exista una verdadera conciencia social de la gravedad del problema que nos atañe<sup>1308</sup>.

Resulta de interés la opinión de Argullol i Murgades<sup>1309</sup> para quien: *“Esta situación de indisciplina exige medidas del legislador en varios órdenes: distribución de competencias y conexión de instrumentos de Derecho Público y Derecho Privado. Habría que iniciar la reflexión sobre si realmente las administraciones encargadas de ejercer los poderes disciplinarios en el campo urbanístico pueden ejercerlos. ¿Es humanamente posible que el alcalde de un pueblo derribe las casas que se levantan más o menos, gradualmente, en suelo rústico por parte de sus vecinos? Es imprescindible iniciar una reflexión sobre si es adecuado asignar las competencias en materia de disciplina urbanística a la Administración más cercana al territorio, o, en cambio, se deberían arbitrar dosis del principio de lejanía, a fin que la Administración que debiera actuar fuera una administración menos próxima a los destinatarios de esas medidas. Por otra se encuentra a faltar en la Ley una regulación que estableciera medios preventivos contruidos sobre la conexión entre Derecho público y Derecho privado. Desde la reforma urbanística de 1975-1976, para hacer frente a la realización de obras irregulares en suelos calificados como zona verde, se dispone que las licencias urbanísticas o los actos realizados en terrenos calificados como zona verde son nulos de pleno derecho.*

---

1308 Esta cuestión también fue específicamente abordada en el Informe del Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento del año 2000. Página 5: *“El respeto al régimen jurídico del suelo no urbanizable es una cuestión que obliga tanto a los poderes públicos como a la sociedad. Sin embargo, distintos Ayuntamientos nos han informado de la escasa conciencia existente, a nivel ciudadano, sobre los perjuicios que se causan con las parcelaciones y construcciones ilegales, hasta el punto de que alguno de ellos nos ha dado cuenta del problema que supone que, cuando han querido afrontar la regularización de las urbanizaciones, se encuentran con la oposición de los propios afectados. Por tal motivo, SUGERIMOS que por la propia Consejería, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos se realicen campañas con el fin de concienciar a la ciudadanos sobre la necesidad de proteger estos espacios y las consecuencias que para los intereses generales, y para ellos mismos, se pueden derivar de la vulneración de sus normas de protección”.*

<sup>1309</sup> La Ley 8/2007, una nueva ley urbanística. Anuario del Gobierno Local 2007. Los retos del derecho urbanístico local en el siglo XXI. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2008. Página 44.

*Esto comporta que el tiempo no sana la irregularidad que conlleva afecta el mismo tráfico de bienes. La legislación de urbanismo de Cataluña, desde 2002, contiene una relación ampliada de supuestos de nulidades de pleno derecho en el campo urbanístico, añadiendo los actos sujetos a licencia en contra de lo previsto en los planes en suelo rústico de especial protección. Se ha incorporado, pues, otro supuesto a las nulidades de pleno derecho. Por ahí, se podría proyectar los postulados de la disciplina urbanística en el tráfico de bienes, y con ello, quizá, alcanzar unos mejores niveles en el cumplimiento de la legalidad. Es de lamentar que la Ley 8/2007 no haya aportado nuevos, y eficaces, instrumentos para mejorar el nivel de nuestra disciplina urbanística.*

*Ahora bien, todo ello, ciertamente, sirve de poco, si no hay un clima social que lo abone. Y desgraciadamente creo que en nuestro país en estos momentos y desde hace mucho no hay un clima social suficientemente sólido que acompañe el cumplimiento de las normas urbanísticas.”*

Recuperamos en este punto la valiosa para nosotros, opinión del profesor Sánchez Sáez<sup>1310</sup> para quien *“La praxis local en Andalucía ha sido la tolerancia (cuando no connivencia) con esas viviendas ilegales. Y lo que no se puede hacer es usar la actividad administrativa (o, mejor dicho, la inactividad administrativa) para subvertir, en fraude de ley, una normativa como la de la LOUA sobre suelo no urbanizable, que puede ser muy exigente, sí, pero que está vigente, es legítima y obedece a un celo extremo en la protección del bien común ínsito en la tutela de los valores del suelo no urbanizable, de los que, para más INRI hacen bandera, con la boca grande, los partidos políticos que la han aprobado, mientras que, con la pequeña, permiten que se usurpe el agro andaluz con miles de chalets clandestinos”*.

La práctica de la disciplina urbanística mediante la competencia atribuida a las entidades locales se ha mostrado insuficiente. La potestad de disciplina urbanística es una competencia hasta ahora propia de los municipios, a diferencia de otras competencias urbanísticas compartidas históricamente con otros entes territoriales<sup>1311</sup>.

---

<sup>1310</sup> “El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación. Director: Jordano Fraga, Jesús. Editorial Tecnos, 2015. Página 179.

<sup>1311</sup> Véase García de Enterría, Eduardo. “Los principios de organización del urbanismo”. Revista de

Compartimos con Beltrán Aguirre<sup>1312</sup> que *“Esta situación trae causa, haciendo abstracción del desinterés e, incluso, en algunos casos, de la connivencia de las autoridades administrativas con los operadores urbanísticos infractores, del manifiesto desequilibrio existente entre las competencias municipales en la materia y los escasos medios financieros, técnicos y humanos de que disponen los municipios para hacer la vigilancia y protección que les corresponde, así como de una clara voluntad municipal de no hacer uso de los instrumentos de disciplina urbanística [...] Las Administraciones urbanísticas municipales ni han ejercido, ni ejercen, ni es previsible que vayan a ejercer sus potestades de restauración de la legalidad urbanística infringida, aunque sean de obligada práctica. En los pocos casos en la que la inactividad no es total y una Alcaldía dicta una orden de demolición de una construcción ilegal e ilegalizable, ante el incumplimiento por el afectado, no procede a la ejecución subsidiaria de la orden de demolición, ni a la imposición de multas coercitivas [...] Algunas veces se zanja la cuestión con una sanción administrativa. En fin, como se ha dicho y escrito muchas veces, los alcaldes y los concejales de urbanismo tienen miedo no sólo al coste electoral de medidas impopulares, sino también al coste de las represalias sociales o familiares que podrían adoptar sus convecinos en el caso de la adopción de las medidas referidas”*.

Consideramos pues que estamos ante un problema que desborda las competencias de la Administración Local y que ha de ser abordado por el legislador en aras a la búsqueda de nuevas soluciones supramunicipales para el sistema, que permitan ponerlo en práctica con todas sus consecuencias, dotando de verdadera eficacia al ordenamiento jurídico urbanístico. Las Administraciones Locales soportan a duras penas este título competencial con escasa efectividad y atendiendo normalmente sólo a las infracciones más graves, aquellas en las que existe denuncia de parte o aquellas

---

administración pública. Nº 87. 1978. Páginas 312-313: *“No estamos en presencia de una simple actividad de tutela del Estado que se sobrepusiese y complementase una autonomía municipal de principio, a la que reconocer, con ese control, una responsabilidad completa en la materia. En efecto, las competencias del Estado no son de mero control, y menos aún de mero control de legalidad, de una actividad urbanística cumplida íntegramente por el municipio; por el contrario, son competencias propias y sustantivas que atribuyen a la Administración estatal una responsabilidad directa e incluso principal, en la política urbanística, en su estrategia y en su dirección, en su iniciativa propia, en modo alguno limitada a controlar iniciativas provenientes necesariamente de los Ayuntamientos”*. Esta previsión pudiera hoy extrapolarse a las Comunidades Autónomas.

1312 *“La restauración del orden urbanístico infringido de la demolición. De la demolición como medida excepcional a la demolición como medida característica”*. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 45. Nº 263. 2011. Página 37.

otras que han sido denunciadas por las fuerzas de orden público. El problema de la aplicación efectiva es pues, ante todo, de orden competencial, y por ello se hace necesario profundizar en esta línea. Coincide en esta observación García Arenas<sup>1313</sup> para quien *“El problema jurídico de la existencia de miles de edificaciones ilegales en suelo no urbanizable, tan necesitado de protección, es algo evidente en todo el territorio andaluz, y que reviste una clara dimensión supralocal. Es indudable que la magnitud de la problemática desborda las competencias correspondientes a la potestad de disciplina urbanística y exige una respuesta territorial en clave autonómica y local a fin de determinar, con mayor claridad y precisión, el marco de intervención y tratamiento de esta cuestión. La entidad del problema demanda la búsqueda de soluciones que afronten el problema en su globalidad como exigencia de la función eminentemente pública del urbanismo”*.

En la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen de suelo y ordenación urbana, las competencias para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística, tal como hoy la conocemos<sup>1314</sup>, eran compartidas entre el Ayuntamiento y la Comisión Provincial de Urbanismo. En las Comisiones Provinciales de Urbanismo estaban representadas las Corporaciones Locales y los Servicios del Estado, estando presididas por el Gobernador Civil de la provincia. Las funciones de la Comisión Provincial de Urbanismo eran *“de carácter informativo, gestor, resolutorio y de fiscalización y se dirigirán especialmente a orientar, fomentar e inspeccionar el planeamiento y la realización de las obras necesarias para el desarrollo urbano”<sup>1315</sup>*, mientras que a los Ayuntamientos les compete todas las facultades de índole local no expresamente atribuida a otros órganos<sup>1316</sup>. Para García de Enterría<sup>1317</sup> *“Esta técnica, que intenta acomodar las necesidades insoslayables de la coordinación de los distintos sectores administrativos en urbanismo con la sectorialización de la organización de éste sobre la técnica de los órganos activos ministeriales comunes, nos parece bien concebida y*

---

1313 “Aspectos teóricos y prácticos del Decreto 2/2012. La situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación. Revista andaluza de administración pública”. Nº 88. 2014. Página 132.

1314 Esta terminología no sería utilizada por vez primera hasta el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.

1315 Artículo 201.

1316 Artículo 202

<sup>1317</sup> “Los principios de organización del urbanismo”. Revista de administración pública. Nº 87. 1978. Página 325.



*sutilmente resuelta en el orden jurídico y en el plano práctico de la eficacia”.*

La Ley preveía además expresamente que ante el incumplimiento en el ejercicio de sus funciones por los Entes Locales, se produjera una subrogación de competencias en las Diputaciones Provinciales previa autorización del Ministerio de la Gobernación<sup>1318</sup>, que en caso de incumplimiento grave podría suponer el nombramiento de un Gerente o incluso el trasvase de las competencias a la Comisión Provincial de Urbanismo<sup>1319</sup>. En la práctica, la indisciplina generalizada mostró el fracaso del sistema planteado en esta norma.

Como denunciaría López Ramón<sup>1320</sup>, “La legislación urbanística tiende a prescindir de las Provincias, según se advertía ya en la legislación de Suelo de 1956, que les reconocía una competencia “paupérrima” en expresión de García de Enterría y Parejo Alfonso”.

Decía la Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana que en cuanto a las competencias para adoptar las medidas de restauración del orden jurídico vulnerado *“el proyecto es absolutamente respetuoso con la posición que el ordenamiento concede a los Ayuntamientos como último pero capital eslabón de la organización administrativa del urbanismo. Ciertamente se amplían las facultades que ya tenían los Gobernadores civiles para llevar a cabo tales acuerdos de suspensión y demolición, pero respecto de esto último, a título subsidiario; sólo en los casos en que no lo haga por sí el Municipio y siempre después de poner los hechos en conocimiento de la Corporación municipal para que sea ella la que adopte las medidas procedentes”*. Esta Ley, establecería un catálogo de autoridades competentes para imponer las sanciones derivadas de la comisión de infracciones urbanísticas en virtud del importe de la multa que incluiría a Alcaldes, Gobernadores Civiles, Ministro e incluso al Consejo de Ministros para multas que superasen los cien millones de pesetas.

---

1318 Artículo 205

1319 Artículo 206

<sup>1320</sup> Introducción al Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Madrid, 2005. Página 43.

La Disposición Final Cuarta de esta Ley prescribiría que el Consejo de Ministros incorporaría tras la publicación de la Ley de Bases de Régimen Local, *“al texto refundido de la Ley del Suelo, en lo que fuera necesario, las competencias urbanísticas de la Entidades Locales, en la forma y ámbito que para cada una de ellas establezca la legislación de Régimen Local”*. Así nacería la redacción del artículo 217 en el Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana según el cual *“Dos. Cuando los Ayuntamientos mostraren notoria negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas, las podrán asumir las Diputaciones Provinciales y, en su caso, los Cabildos Insulares, previa autorización del Ministerio de la Gobernación”*.

Decía entonces García de Enterría<sup>1321</sup> que estábamos ante *“La más extrema forma de tutela, la sustitución por el ente tutelante del ejercicio de las competencias que corresponden al ente tutelado; en tal sentido es conocida en el régimen local común (arts. 425 y ss LRL), como la fórmula más enérgica de tutela, actuable cuando el municipio demuestre su incapacidad de gestión”*.

Posteriormente, como recuerda Carceller Fernández<sup>1322</sup> el Texto Refundido de la Ley del Suelo del 92, se atiene a la jurisprudencia constitucional *“Al eliminar todas las referencia que el texto anterior hacía a las facultades de las autoridades estatales (sustituidas por las de las Comunidades Autónomas), sin otra excepción que la del artículo 252 que lleva la rúbrica “Subrogación de las Comunidades Autónomas”, según el cual, en las actuaciones sin licencia u orden de ejecución, las medidas de protección serán acordadas por el órgano autonómico competente si, requerido el Ayuntamiento a estos efectos, no las adoptara en el plazo de un mes, a contar desde la recepción del requerimiento”*. Sin embargo, puede constatarse que la subrogación de las autoridades autonómicas para colmar la inactividad de las entidades locales, tampoco se ha

---

<sup>1321</sup> Continúa *“Todo este conjunto de técnicas, sutilmente construidas por la Ley del Suelo, aseguran de hecho una supremacía efectiva de la acción del Estado, manteniendo no obstante, una participación local en la actuación urbanística que, en un grado mayor o menor, atribuida a unos u otros entes, sigue siendo imprescindible para su buen funcionamiento. “Los principios de organización del urbanismo”*. Revista de administración pública. Nº 87. 1978. Página 319.

<sup>1322</sup> *“Medidas de protección de la legalidad urbanística en especial la suspensión de obras en curso de ejecución”*. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 28. Nº 137. 1994. Página 101.

producido<sup>1323</sup>.

El recurso a los Tribunales de Justicia mediante la tipificación penal de determinadas infracciones administrativas tampoco ha puesto fin al problema, no habiéndose obtenido los resultados esperados. Como bien reconociera López Ramón<sup>1324</sup> *“El resultado final puede ser muy complicado, con diversos procedimientos administrativos y judiciales desarrollándose paralelamente. Junto a las actuaciones penales por delito urbanístico, los procedimientos administrativos de suspensión de las obras y autorización o legalización de las mismas y después, eventualmente, los procesos contencioso-administrativos contra los actos administrativos resultantes de los anteriores procedimientos. Se pone así de manifiesto, una vez más, que la introducción de nuevos tipos penales no constituye, por sí sola, la solución definitiva de los problemas administrativos, cuyo tratamiento parece requerir la colaboración de muy variadas instancias y técnicas”*.

La nueva configuración del Estado de las Autonomías nacido tras la Constitución de 1978, determinará una multiplicidad de regímenes jurídicos que con carácter general, atribuyen las competencias en materia de disciplina urbanística a los municipios. La propia Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local<sup>1325</sup> otorga a los municipios la competencia sobre “Disciplina urbanística”, todo ello en los términos de la legislación de las Comunidades Autónomas, a quienes expresamente se atribuye las competencias derivadas del Urbanismo y la Ordenación del Territorio en la Constitución, competencias que han ido adquiriendo progresivamente en sus correspondientes Estatutos de Autonomía.

En relación al Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981, aunque puede extrapolarse al resto de Estatutos que se pronunciaban en similares términos, comentaba Pérez Marín<sup>1326</sup> que *“La Provincia como entidad de la Administración Local titular de competencias específica en el sector material del urbanismo, está reconocida*

---

1323 Beltrán Aguirre, Juan Luis. La restauración del orden urbanístico infringido de la demolición. De la demolición como medida excepcional a la demolición como medida característica. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 45. Nº 263. 2011 . Página 39.

1324 “Aspectos administrativos de los delitos urbanísticos”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 31. Nº 151. 1997. Página 62.

1325 Artículo 25.d)

<sup>1326</sup> Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Comares. Granada 2006. Página 270.

en el Estatuto Andaluz (artículo 4). Llamamos la atención que el Anteproyecto LOUA no dedique a la Provincia ni siquiera un solo artículo. Especialmente debemos recordar en este momento y repetir lo declarado por el TC en sentencia 233/1999, de 16 de diciembre a la que nos remitimos en bloque, al conocer sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 39/1988, de Haciendas Locales destacando: “Corresponde, pues en exclusiva a las CCAA determinar y fijar las competencias de las entidades locales que procedan a crear, en sus respectivos ámbitos territoriales. Asignación de competencias que, evidentemente, conllevará una redistribución, si bien con el límite de que esa reordenación no podrá afectar al contenido competencial mínimo a éstas últimas garantizando como imperativo de la autonomía local que la CE les reconoce”. De lo que resulta fácil y lógico deducir que la provincia no puede ser despojada de sus competencias sin saltarse la CE y el Estatuto andaluz. Creemos conveniente resaltar que el Anteproyecto no haga referencia a la ley autonómica 3/1983, de 1 de junio, reguladora de la Organización territorial de la CA, sobre todo si, como previenen los artículos 8 y 9, las Diputaciones tienen las competencias que con carácter específico y para el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia le vengán atribuidos por la legislación básica del Estado y por la legislación que dicte la CA en desarrollo de la misma. Y que, de acuerdo con la CE y el Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Provincia es también división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado y de la CA. Si bien es cierto que las competencias autonómicas a favor de la provincia, como entidad territorial en materia de urbanismo son escasas, también lo es que el TR del 92 “resucitado” como es sabido, casi en su totalidad por la Ley 1/1997 de 18 de junio, otorga a las Diputaciones competencias para supuestos planeamientos que afecten a más de un término municipal. En el mismo sentido, los Reglamentos de Planeamiento y Gestión. [...] La sorpresa por la “ignorancia” de la Provincia en el Anteproyeto que se estudia aumenta al comprobar que la Ley 11/1987 de 26 de diciembre autonómica andaluza, reguladora de las “Relaciones de Andalucía y las Diputaciones Provinciales”, sí se ocupa de la Provincia y de su órgano de gobierno, la Diputación Provincial en su artículo 19: “Son competencias propias de las Diputaciones Provinciales, además de las establecidas con anterioridad en la presente Ley, las previstas en este capítulo, así como las que les

*atribuya en tal concepto la CA de Andalucía en el ejercicio de su potestad legislativa sobre los diferentes sectores de la acción pública. El ejercicio de dichas competencias se efectuará por las Diputaciones Provinciales en régimen de autonomía, respetando, en todo caso, los principios enunciados en el Título Preliminar de la presente Ley”.*

Para Matoso Ambrosiani<sup>1327</sup>, *“La legislación andaluza no ha ampliado de manera significativa la esfera de las competencias provinciales; éstas se orientan, fundamentalmente, al ámbito de la coordinación, asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios, especialmente los de menor población [...] Nuestra Comunidad Autónoma no ha hecho nunca uso de las posibilidades de asignación de competencias que los mismos ofrecían. Más aún, desde muy temprana fecha, el Gobierno andaluz optó por un modelo organizativo de la Administración de la Comunidad Autónoma fundado en la creación de servicios periféricos en cada provincia andaluza, bajo la forma de Delegaciones Provinciales de las distintas Consejerías”.*

En relación a la Ley 11/1987, de 26 de diciembre andaluza, hoy derogada por la Ley de autonomía local de Andalucía comentaba ya Morillo-Velarde Pérez<sup>1328</sup> *“Su carácter desconfiado y centralizador frente a las Diputaciones, pues no es otra la impresión que produce su lectura, con la única reserva de que otras posibles normas autonómicas configuradoras del régimen local lleguen a diseñarlo en su conjunto bajo criterios diferentes de los que presiden la presente Ley, incluso a despecho de sus propias proclamaciones formales [...] La consecuencia del juego de estos dos preceptos es la asunción por la Comunidad Autónoma de todas las competencias provinciales en el ámbito que le marca el Estatuto. No creo que pueda considerarse criticable este primer efecto centralizador de la Ley. Es perfectamente comprensible desde la perspectiva de la supremacía de la Comunidad Autónoma, entidad cuya autonomía es cualitativamente superior [...]”.* Respecto a la posible asistencia de las Diputaciones Provinciales a los municipios en el marco de esta Ley aclaraba que *“A través de los correspondientes convenios las Diputaciones Provinciales podrán asumir la prestación del servicio de recaudación en periodo voluntario o en su caso, también por vía de apremio de todos los*

---

<sup>1327</sup> “Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía”. Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía. Coordinadores: Mónica Ortiz Sánchez e Ignacio Carrasco López. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2008. Páginas 691-693.

<sup>1328</sup> “Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía”. Revista española de derecho administrativo. Nº 65. 1990. Páginas 66, 82 y 86.

*municipios que lo soliciten. Por esta misma vía se canalizará la asistencia en materia de planeamiento, gestión y disciplina urbanística. Esta técnica del convenio está amparando una auténtica transferencia de servicios de los municipios a las Diputaciones Provinciales, aun cuando aquellos conserven, como es lógico, las correspondientes competencias”.*

Sobre esta materia aclara más tarde Morillo-Velarde Pérez<sup>1329</sup> que *“El Estatuto de Autonomía (en referencia al andaluz) aprobado en 2007 supone un importante giro respecto del anterior, en cuanto que ha apostado decididamente por el fortalecimiento institucional de las entidades locales. Su artículo 92 bajo la rúbrica competencias propias declara que el Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio (apartado 1). En el siguiente apartado se enumera un listado de materias sobre las que las leyes deben reconocer competencias propias a los municipios. Se daba sí un paso más sobre el planteamiento original del art. 25. 2LRBRL, determinado por la necesidad de que las competencias que las leyes deben reconocer a los municipios lo fueran como propias, extremo éste sobre el que el precepto básico de 1985 no se pronunciaba con su consiguiente devaluación, pues a despecho de lo que en algún momento pudimos entender, el art. 25 se cumplía si sobre las materias allí enumerabas se atribuía a los municipios competencias delegadas, con lo que ello significaba de sometidas en su ejercicio al dictado de la administración delegante, por lo general, la autonómica. No se podía, pues, decir que hubiera un ámbito material reservado al poder municipal, no obstante es bastante generalizada la opinión y así lo entiende el Consejo de Estado de que la nueva redacción del art. 25 restringe el ámbito de poder garantizado al municipio. Lamento no poder participar de esta opinión. En este sentido y, para Andalucía, el EA fue una de las primeras normas que, sin contradecir lo básico, garantiza un núcleo de materias sobre las que se habían de atribuir competencias propias a los municipios, si bien remitiendo a la ley la concreción de las mismas”.*

En cuanto al protagonismo de la Provincia en el reparto competencial realizado por las Comunidades Autónomas en materia urbanística, se ha pronunciado López

---

1329 “Las competencias municipales en Andalucía (las medidas contenidas en el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo)”. Revista andaluza de administración pública. Nº 89. 2014. Páginas 19-20.

Ramón<sup>1330</sup> para quien *“En la legislación autonómica se advierten tendencias variadas. El País Vasco, conforme a su tradicional reconocimiento del nivel provincial, ha atribuido a los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya importantes competencias en materia de urbanismo. En la misma línea cabe citar a las Comunidades Autónomas Insulares, que reconocen las competencias urbanísticas Cabildos (Canarias) y Consejos Insulares (Baleares), en coherencia con la garantía institucional de las Islas, similar a la de las Provincias. En cambio, nada parecido se observa en las restantes Comunidades Autónomas, a pesar de la vitalidad del nivel provincial en relación con el urbanismo. En Cataluña y Aragón la marginación urbanística de la Provincia corre paralela a la potenciación de las Comarcas, que tienen atribuidas competencias en la materia. Se produce así, una situación sorprendente, con la excepción de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, que han absorbido los servicios provinciales”*.

En cualquier caso, esta atribución de competencias se ha interpretado genéricamente de tal forma que las principales competencias se atribuyen al Alcalde y las Comunidades Autónomas actúan sólo en casos de inactividad<sup>1331</sup>. Como advirtieran Valcárcel Fernández y Pérez Ramos<sup>1332</sup>, *“Conviene insistir, que dicha subrogación de las Comunidades Autónomas en funciones o competencias que ab initio pertenecen a los Ayuntamientos en ningún momento supone un ataque a la autonomía local reconocida por nuestra Constitución”*.

Sobre esta materia se ha pronunciado extensamente Castillo Blanco<sup>1333</sup> que resume la jurisprudencial constitucional<sup>1334</sup> en dos notas principales: *“a) Es conforme al canon de constitucionalidad la actuación de la Administración autonómica cuando ésta se reduce a una mera constatación de la existencia o inexistencia de títulos habilitantes o circunstancias fácticas que no implique, en sí misma, una valoración de la legalidad ya que dicha actuación sí puede incurrir en un exceso legal sobre el diseño de las relaciones*

---

<sup>1330</sup> Introducción al Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Madrid, 2005. Página 43.

<sup>1331</sup> Sobre las consecuencias jurídicas de los actos realizados por los órganos autonómicos en subrogación se pronuncia expresamente Valcárcel Fernández, Patricia. *“Notas sobre disciplina urbanística (Un estudio de la reciente jurisprudencia)”*. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 41. Nº 238. 2007. Página 24 y ss.

<sup>1332</sup> *“Disciplina Urbanística. Resoluciones jurisdiccionales relevantes en el año 2007”*. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 42. Nº 246. 2008. Página 70.

<sup>1333</sup> Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante. Editorial Thomson-Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2006. Página 170.

<sup>1334</sup> SSTC 4/1981, 27/1987, 259/88, 213/88, 148/1991, 11/1999, 159/2000

*entre la Comunidad Autónoma y los municipios que forman parte de la misma. En conclusión, no es conforme al citado canon la capacidad de sustitución de la Administración autonómica frente al municipio, cuando aquélla no se limita a una simple constatación de un hecho fáctico. [...] b) El artículo 60 de la LBRL, en cuanto reflejo de la garantía institucional de la autonomía local, establece el marco en el cual tanto la legislación general autonómica como la sectorial específica ha de desenvolverse a los efectos de regular la sustitución o subrogación. En este sentido, tanto los supuestos – limitados a una sustitución o subrogación meramente funcional y limitada a la actuación de que se trate y no general- como los requisitos para su procedencia (requerimiento y necesidad de lesión) son elementos que han de respetarse”.*

El ejercicio de las competencias disciplinarias por las Entidades Locales se ha planteado como una cuestión de escasa efectividad práctica. Los municipios, ostentan de cara a la gestión de la disciplina una ventaja fundamental, su proximidad al lugar de comisión de la infracción o el perfecto conocimiento del terreno, de las tendencias sociológicas y de otros factores que permiten conocer la idiosincrasia del problema que se plantee al objeto sobre todo de prevenirlo y en su caso, de restaurarlo. Pero es precisamente esta tarea de restauración, de restablecimiento del orden jurídico perturbado la que parece haberse visto frustrada en los municipios, más cuanto más pequeño sea el municipio. Se ha excusado la carencia de medios personales y técnicos. Sin embargo, puede apreciarse el enorme progreso que las entidades locales han tenido en otras disciplinas, fomentando el deporte, la juventud, la cultura...hasta niveles a veces no demasiado razonables. La disciplina urbanística es “el lado menos amable” de las competencias municipales. Se planteaba con buen sentido Pemán Gavín<sup>1335</sup>, “*en qué medida la proliferación de acuerdos que no se ejecutan puede conllevar efectos negativos que resten credibilidad al propio sistema pues no resulta aventurado pensar que su generalizada inaplicación puede terminar creando una conciencia de impunidad en el propio contexto social. Se trata de una cuestión de difícil respuesta, ya que no se han elaborado estudios sobre los efectos que tal situación produce sobre la conciencia de los ciudadanos*”. La cuestión no es baladí. La práctica efectiva de la disciplina urbanística

---

1335 “La demolición en la disciplina urbanística. Una mirada retrospectiva”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 35. Nº 187, 2001.



otorga sentido al propio ordenamiento jurídico-urbanístico en su conjunto como ya se ha dicho.

El urbanismo, la disciplina urbanística permiten una correcta ordenación del municipio. Los intereses municipales afectados implican directamente al municipio en la gestión de estos asuntos. Esta circunstancia, unida al respaldo constitucional de la autonomía local, ha determinado que éstas sean atribuidas principalmente a los municipios y sólo en el supuesto de incumplimientos, a las Comunidades Autónomas mediante subrogación. Para Sarmiento Acosta<sup>1336</sup> *“La posición constitucional de los municipios implica, pues, que, tanto las Leyes estatales como las autonómicas que se dicten o puedan dictarse sobre la disciplina urbanística, respeten el núcleo básico y fundamental de su autonomía, sin someter las competencias que ejercen a controles o limitaciones que desvirtúen dicha posición”*.

Distintas alternativas son posibles. En primer lugar, pudiera plantearse un estricto control de los actos dictados por las Entidades Locales<sup>1337</sup>. Esta materia ha sido extensamente tratada por el Tribunal Constitucional y Sarmiento Acosta<sup>1338</sup> resume su doctrina: No se admite el ejercicio de facultades de revisión y suspensión de actos y acuerdos locales por contravenir la Constitución y la Ley de Bases de Régimen Local, las medidas encaminadas a la protección de la legalidad sólo pueden ser adoptadas por la Comunidad Autónoma por subrogación tras previo requerimiento a la entidad local, es admisible la suspensión de la Comunidad Autónoma cuando se afecte a sus intereses, las entidades locales no pueden condicionar las competencias de las Comunidades Autónomas. En definitiva *“no puede interpretarse de manera maximalista al urbanismo, y concluir acto seguido que todo lo anejo al mismo es competencia municipal exclusiva [...] En el urbanismo existen, como es manifiesto, intereses marcadamente locales, pero no puede minusvalorarse la posición que tiene la Comunidad Autónoma, no sólo para preservar sus competencias propias, sino para garantizar otras áreas o sectores que*

---

1336 “Datos para la identificación de la disciplina urbanística en el estado autonómico”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 32. Nº 159. 1998. Página 59.

<sup>1337</sup> Véase Fanlo Loras, Antonio. “La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística. ¿Está derogado el artículo 186 de la Ley del Suelo?”. Revista de administración pública. Nº 111. 1986. Páginas 217-230.

1338 “Datos para la identificación de la disciplina urbanística en el estado autonómico”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 32. Nº 159. 1998. Páginas 81 y 83.

*están inextricablemente unidos con el urbanismo en la gestión de los intereses públicos”.*

Por último, este autor propone que *“se profundizara más en la configuración dogmática de técnicas e instituciones [...] o se siguieran y explotaran otros caminos, como el establecimiento de sanciones accesorias, los resultados serían más halagüeños, pues el proceso encaminado a la perfección y la maduración de la disciplina tiene que superar la etapa de dictar normas meramente repetitivas y abundar más en la depuración dogmática en orden a condenar bien las infracciones y reprimir las conductas ilegales de forma eficaz”.*

En cualquier caso, si se mantuvieran las competencias por las Administraciones Locales sería necesario dotarlas económicamente pues de nada servirían los esfuerzos regularizadores a los que nos hemos referido sino se potencia la Inspección Municipal, mediante recursos materiales y personales suficientes para atenderla. Ahora bien, esta opción, que se resume en un estricto control de las Entidades Locales por las Comunidades Autónomas y una especial dotación de medios económicos y materiales<sup>1339</sup> para sustentar una suficiente Inspección Urbanística, seguiría planteando el serio inconveniente de la cercanía del infractor con la Entidad Local y con los miembros de sus órganos de gobierno, dependientes electoralmente del presunto culpable. Sin embargo, por ella se decantan autores como López Sales<sup>1340</sup>, para quien no es necesario un desapoderamiento de las competencias de la Administración Local sino más bien dotarla de medios suficientes.

---

<sup>1339</sup> La escasez de medios técnicos y económicos de los municipios fue denunciada ya por García de Enterría en 1978, *“Hay que decir que tanto en el orden de la ordenación urbanística como en el de la gestión de las ordenaciones y en su ejecución la mayoría de los Ayuntamientos españoles carecen en absoluto de los medios técnicos necesarios para esperar de ellos una actuación de calidad, déficit técnico que, con excesiva frecuencia, lleva a actuaciones arbitrarias o por parte de las propias corporaciones o de sus funcionarios. Es lo normal que todo el equipo de un Ayuntamiento para la delicada gestión urbanística se reduzca a un Arquitecto o Aparejador municipal, que además muy rara vez tienen la condición formal de funcionarios y que se presentan o como contratados o como –no es, aunque parezca asombroso, infrecuente, como colaboradores benévolos, que trabajan sin retribución, aunque, naturalmente, intentado obtener de la posición que este trabajo les proporciona frente al público, ventajas profesionales obvias, lo cual por sí solo se comenta”.* Salvo esta última circunstancia, la cuestión no ha cambiado en exceso, como puede apreciarse a título ejemplificativo en los cuestionarios que se adjuntan al presente trabajo.

*“Los principios de organización del urbanismo”.* Revista de administración pública. Nº 87. 1978. Página 310.

<sup>1340</sup> Tesis doctoral *“Régimen de las actuaciones urbanísticas sin título habilitante en la Comunidad Valenciana”* dirigida por el catedrático de Derecho Administrativo D. José Luis Blasco Díaz.

Otra alternativa posible sería el trasvase de competencias disciplinarias en materia urbanística a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, este intento ya se ha producido sin éxito tan siquiera en supuesto de inactividad de la Administración local mediante la subrogación<sup>1341</sup>. Recordemos en este punto la legislación de suelo de Cataluña, Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que en su redacción originaria respecto a los órganos competentes en materia de protección de legalidad urbanística estableció que sería el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas el que ejerciera la potestad de protección de legalidad urbanística *“con respecto a presuntas infracciones graves y muy graves, en el supuesto de que el órgano municipal competente no incoe el expediente correspondiente dentro de los diez días siguientes a la comunicación previa, o bien, en supuestos de urgencia constatada expresamente en la notificación, dentro de los tres días siguientes. En estos supuestos, la adopción de medidas provisionales corresponde al director o directora general de Urbanismo<sup>1342”</sup> y en el mismo sentido la Inspección Urbanística que corresponde a ambas Administraciones Públicas *“en el marco de las competencias respectivas<sup>1343”</sup>*. La reforma operada por la Ley 3/2012, de 22 de febrero, tuvo por objeto, de conformidad con su Exposición de Motivos mejorar y simplificar la regulación vigente. *“A tal fin, remite varios aspectos al desarrollo por reglamento, elimina la preceptiva intervención de la Administración de la Generalidad en la resolución de determinados procedimientos sancionadores tramitados por ayuntamientos, delimita con más nitidez los tipos infractores, adapta las cuantías de las multas y establece un sistema más sencillo para calcular las sanciones aplicables en los supuestos de restauración voluntaria de la realidad física o jurídica alterada”*.*

Cabe mencionar también la regulación de competencias realiza por la legislación extremeña de suelo, Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial

---

1341 Recuérdese en este punto lo apuntado en el Informe especial del Defensor del Pueblo andaluz al Parlamento del año 2000. “Es verdad que la tutela del orden urbanístico corresponde, en primer término, a los Ayuntamientos. Sin embargo, no se puede obviar que, bien por subrogación, para el caso de inactividad de estos, o de la competencia específica de impugnación para el supuesto de otorgamiento de licencias no ajustadas a derecho, o por la vía del ejercicio de la acción pública, las Administraciones supramunicipales territoriales y, en particular, las Diputaciones Provinciales y la Comunidad Autónoma, pueden y deben ejercer las competencias que les correspondan para la defensa de la legalidad urbanística.

<sup>1342</sup> Artículo 200.

<sup>1343</sup> Artículo 201.

de Extremadura<sup>1344</sup>, que expresamente permite para el desarrollo cooperativo de la actividad de ejecución que se constituyan consorcios o que se transfieran o deleguen “*competencias propias en otras Administraciones*<sup>1345</sup>, *organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas*”. La competencia para la protección de la legalidad urbanística en el caso extremeño es de los municipios, salvo en determinados supuestos en los que le corresponde también de forma compartida a la Comunidad Autónoma. Expresamente prevé esta Ley que los municipios se asocien en mancomunidades con este objeto<sup>1346</sup>.

En algunas Comunidades Autónomas se han articulado entes públicos a los que se ha atribuido funcionalmente estas competencias. Es el caso de Galicia<sup>1347</sup> o Canarias<sup>1348</sup>.

---

<sup>1344</sup> Artículo 113.

<sup>1345</sup> El artículo 116.3 en el que se prevé que “*Los actos dictados en ejercicio de la delegación se imputarán jurídicamente al delegado, sin perjuicio de que éste y la entidad delegante respondan patrimonialmente de forma solidaria por las lesiones que puedan derivarse de los dichos actos*”, ha sido objeto de tratamiento expreso por el Tribunal Constitucional en STC 148/2012, de 5 de julio, en la que se concluyó que “*el artículo 116.3 de la Ley extremeña 15/2001 es acorde con la normativa básica estatal (art. 13.4 LPC) siempre que se interprete que no se refiere a las delegaciones entre las Administraciones territoriales y sus entidades de Derecho público dependientes o vinculadas a ellas. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo*”.

<sup>1346</sup> Artículo 169.

<sup>1347</sup> En el caso de Galicia, la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural, crea en su artículo 222 como órgano competente en materia de disciplina urbanística la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística “*que será competente para la imposición de las sanciones cuando ésta le haya sido delegada o transferida voluntariamente por el titular de la competencia*”.

Define este nuevo órgano el artículo 226 según el cual “*1.La Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística es un Organismo Público de naturaleza consorcial, dotado de personalidad jurídica y presupuesto propios y plena autonomía en el cumplimiento de sus funciones, para el desarrollo en común por la Administración de la Comunidad y las Administraciones Públicas consorciadas de la actividad de inspección y sanción en materia urbanística, así como la asistencia a dichas Administraciones en esta materia y el desempeño de cuantas otras competencias le asigna la presente Ley o le sean expresamente atribuidas.2. Su organización, composición y funcionamiento se determinarán reglamentariamente.3. En lo no previsto en la presente Ley y en las normas que la desarrollen, ni en la legislación sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas, se regirá por sus Estatutos, que se aprobarán por Decreto del Consello de la Xunta*”.

<sup>1348</sup> En el caso de Canarias, el artículo 229 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, crea la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural: “*es un organismo público de naturaleza consorcial para el desarrollo en común, por la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las administraciones insulares y municipales consorciadas, de la actividad de inspección y sanción en materia medioambiental y de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, así como la asistencia a dichas administraciones en tales materias y el desempeño de cuantas otras competencias se le asignan en el ordenamiento jurídico.*

*La agencia en el marco del ejercicio de sus funciones fijadas por la ley y con el objeto de mejorar la protección de la legalidad urbanística, territorial y medioambiental, ejercerá la función preventiva mediante:*

Sin embargo, la adscripción voluntaria a estos entes dificulta enormemente su labor en todo el territorio. La creación de nuevos entes tiene varios inconvenientes. Quizá el más evidente sea el innecesario gasto público que se genera en una Administración Pública debilitada presupuestariamente. Asimismo, la Constitución primero y la Ley de Régimen Local después, articulan el nivel provincial dotándolo de una función específica de asistencia a los municipios, que es duplicada con la creación de estos nuevos entes que no serían en toda lógica en ningún caso públicamente entendidos.

Beltrán Aguirre<sup>1349</sup>, va más allá en su propuesta de dar cobertura al ejercicio

---

*1.º el asesoramiento técnico y jurídico a los ciudadanos y colectivos sociales, generando la información y los instrumentos que sean necesarios para evitar la vulneración de la normativa, con la anticipación en la detección y comprobación de las presuntas infracciones;*

*2.º el desarrollo de las acciones formativas e informativas que redunden en beneficio de los objetivos de la agencia;*

*3.º la cooperación y coordinación con otras administraciones para tales fines.*

*1 bis. La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, en el desarrollo de sus competencias, podrá actuar directamente o, mediante convenio autorizado por el Gobierno, a través de empresas de titularidad pública para la gestión y/o ejecución de prestación de servicios, consultorías o asistencias técnicas, gestión de servicios públicos y, en su caso, ejecución de obras por administración.*

*2. Corresponden, en todo caso, a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural las siguientes competencias:*

*a) La comprobación, mediante la práctica de las actuaciones de inspección e instrucción pertinentes, de la legalidad de cualesquiera actos y actividades, privadas o públicas, de ocupación, transformación o uso del suelo o que afecten a cualesquiera de los restantes recursos naturales, así como también de los actos dictados por las Administraciones en ejecución o aplicación de este Texto Refundido, especialmente de los que autoricen la realización de actos de construcción, edificación o uso del suelo.*

*b) La adopción de las medidas cautelares previstas en este Texto Refundido, en especial las de suspensión, en los supuestos y términos contemplados por el mismo y respecto de los actos de ocupación, transformación y uso del suelo, así como de las actividades que incidan en los restantes recursos naturales, que no cuenten con las preceptivas concesiones o autorizaciones administrativas o incumplan las condiciones legítimas de las que los amparen.*

*c) La instrucción de aquellos procedimientos sancionadores para la persecución de las infracciones a las normas protectoras del medio ambiente y las de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, cuya competencia tenga atribuida directamente o le haya sido transferida o delegada.*

*d) La formulación a las distintas Administraciones de toda clase de solicitudes que considere pertinentes para asegurar el mejor cumplimiento de la legalidad medioambiental y de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística.*

*e) La formulación de propuesta en plazo a los servicios jurídicos del Gobierno de Canarias para la impugnación, ante las propias Administraciones y los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo competentes, de los actos administrativos expresos o presuntos que procedan en función de las actuaciones de comprobación previstas en la letra a).*

*f) La denuncia ante la Administración competente de los hechos que, a resultas de las actuaciones de comprobación de la letra a), deban dar lugar al ejercicio de la potestad disciplinaria sobre funcionario o funcionarios o titulares o miembros de órganos administrativos determinados.*

*g) La denuncia ante el Ministerio Fiscal y los órganos del orden jurisdiccional penal de los hechos que, a resultas de las actuaciones de comprobación a que se refiere la letra a), se consideren constitutivos de delito o falta”.*

1349 “La restauración del orden urbanístico infringido de la demolición. De la demolición como medida excepcional a la demolición como medida característica”. Revista de derecho urbanístico y medio

efectivo de la disciplina urbanística proponiendo una discriminación de los municipios en razón al número de habitantes modificando las leyes de régimen local y autonómicas en la atribución de competencias que hacen. “[...] Para salvar esta crónica situación , sería conveniente desposeer de competencias de disciplina urbanística a los municipios menores de 25000 habitantes, la mayoría de ellos de carácter rural con abundante suelo no urbanizable [...] ello sin perjuicio de mantener la licencia urbanística municipal de obras, y atribuir las competencias de control y restauración de la legalidad urbanística a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, que necesariamente deberán ejercerlas a través de entes públicos de carácter técnico y neutrales políticamente. Los municipios mayores de 25000 tienen más base para ejercer la potestad de disciplina urbanística al tener normalmente más medios y mal estar más alejado y desvinculado el Alcalde de los vecinos. De no ser así, voluntariamente podrían delegar sus competencias en los entes públicos. Esta solución podría tildarse de transgresora de la autonomía local [...] soy también consciente de que el desapoderamiento de competencias que propongo choca frontalmente con el segundo pacto local y la segunda descentralización [...] Pero conviene ser realistas y entender que en algunos ámbitos no es bueno ni operativo potenciar las competencias locales, más bien lo contrario. La segunda descentralización debe ir más en línea de una suficiente financiación para el eficaz ejercicio de las competencias asignadas como propias, que, sin más y en lo que aquí nos ocupa, en la confirmación o asunción de mayores competencias urbanísticas”.

Con carácter previo se había ocupado de esta materia García de Enterría<sup>1350</sup> para quien al objeto de amortiguar la falta de capacidad de los Ayuntamientos y los riesgos que ello pudiera conllevar sugiere que “Hubiera sido quizá preferible eliminar la posibilidad misma de esas situaciones de riesgo repasando la oportunidad de mantenimiento de una competencia de principio tan precariamente ejercitada y reduciendo tal competencia únicamente a los municipios que demostrasen tener una suficiencia de medios técnicos, trasladando esa competencia, al menos en su parte relevante, ya que no completa, a las Diputaciones Provinciales, capaces de organizar servicios objetivos, y plurisdiciplinares de urbanismo, y a las que hoy corresponde solo

---

ambiente. Año nº 45. Nº 263. 2011 . Páginas 56-57.

<sup>1350</sup> “Los principios de organización del urbanismo”. Revista de administración pública. Nº 87. 1978.

*una función de cooperación y suplencia [...]”.*

En similares términos Bermúdez Palomar<sup>1351</sup> para quien *“Cabe preguntarse si la responsabilidad principal del ejercicio de esta importante potestad puede o debe recaer en los pequeños municipios de nuestra geografía, y entendamos por pequeños a estos efectos, los de menos de veinte mil habitantes, o bien, si estas potestades, tan difíciles de ejercer en la cercanía del “vecino” con respecto a los gestores municipales y los potentes intereses en conflicto, deberían haberse puesto en manos de otros entes, con mayor capacidad técnica y de gestión, como son la propia Comunidad Autónoma o las tan denostadas Diputaciones Provinciales, que para algo las tenemos, máxime si hoy en día lo que está en tela de juicio no es meramente la autonomía local, sino la propia soberanía nacional. Ya se verá”.*

También en este sentido López Ramón<sup>1352</sup> para quien *“La escasa presencia de la Provincia en el desempeño de funciones urbanísticas propias no es debida a una falta de condiciones del nivel provincial en relación con esa materia. Al contrario, la legislación urbanística demuestra palpablemente la enorme vitalidad de ese nivel, especialmente a través de la fórmula generalizada de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, inicialmente integradas en la organización periférica de la Administración del Estado y luego asumidas en la organización periférica de las Administraciones de las Comunidades Autónomas. La existencia de un órgano en el nivel provincial, como pieza esencial de la actividad urbanística demuestra que puede identificarse un “círculo de intereses” provincial en materia urbanística, que debiera corresponderse con un protagonismo de la provincia”.*

Se suma a esta corriente doctrina García Rubio<sup>1353</sup> quien en el análisis de dónde deben residir las competencias urbanísticas *“La necesidad de potenciar las mancomunidades urbanísticas como instrumentos de asociación entre iguales y voluntarias para la gestión de dichos servicios y competencias inherentes a los procesos urbanísticos, pero también el papel de las Diputaciones en las comunidades*

---

1351 “La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado en la legislación urbanística de Andalucía”. Revista andaluza de administración pública. Nº 83. 2012. Página 191.

1352 Introducción al Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Madrid, 2005. Páginas 43-44.

1353 Urbanismo y Edificación. La Gestión Urbanística en el Estado Autonómico. Thomson-Reuters. Cizur Menor. Navarra. 2011. Página 49.

*pluriprovinciales como entidades competentes para la asistencia y cooperación técnica en los municipios en materia de competencia propia”.*

Sorprende a Castillo Blanco<sup>1354</sup> que *“Con carácter general, la normativa autonómica de protección de la legalidad urbanística omite, o al menos no haya extraído las consecuencias necesarias, mecanismos de colaboración con la actividad municipal, de carácter interadministrativo, expresamente previstos en la legislación de régimen local, más allá de la mera declaración de intenciones sobre la cooperación y la habilitación para celebrar eventuales convenios de colaboración [...] Un buen recurso prácticamente inutilizado en prácticamente toda la legislación autonómica hubiera sido acudir a las Diputaciones Provinciales [...] pero sin embargo, no está clara la razón por la que se ha optado por capitidismuir las capacidades de actuación de este escalón de segundo grado, previsto en la legislación de régimen local,, precisamente para esas finalidades y que, paradójicamente, resulta claramente infrutilizado en esta materia a pesar de lo idóneo del papel que podrían cumplir”.*

En el mismo sentido, en un estudio específico sobre la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía<sup>1355</sup>, *“Corresponde a las Administraciones Públicas ya mencionadas, dirigir, inspeccionar y controlar la actividad privada que no admite su encomienda en forma indirecta ya que el artículo 90.1 establece que se realizará necesariamente de forma directa aquellas actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades de policía, intervención, inspección, sanción y expropiación, lo que lleva ineludiblemente a entender incluidas en éstas las que son objeto del presente análisis [...]”* pero entiende que es posible *“Transferir y delegar competencias en otras Administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas para el desarrollo de la actividad de ejecución (arts. 90 y ss). En cualquier caso, y sin perjuicio de la crítica anteriormente realizada sobre la nula participación de las Diputaciones Provinciales en materia urbanística, mayor interés ofrece a nuestro juicio en el contexto andaluz, desde el punto de vista de las relaciones interadministrativas, la posibilidad establecida en el artículo 92 para suscribir convenios*

---

<sup>1354</sup> Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante. Editorial Thomson-Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2006. Página 174

<sup>1355</sup> Castillo Blanco, Federico. López Benítez, Mariano y Pizarro Nevado, Rafael. Derecho Urbanístico de Andalucía. Tirant lo Blanch. Valencia. Año 2003. Páginas 531 y 532.



*interadministrativos de colaboración con otras Administraciones Públicas. Posibilidad que permite una participación más destacada de las Diputaciones Provinciales en materia urbanística, y en concreto, en las facultades a que nos venimos refiriendo dado que el artículo 4 expresamente se refiere a que dichos convenidos de prestación de asistencia y cooperación pueden versar, entre otros asuntos, sobre la intervención de la edificación y uso del suelo y la protección de la legalidad lo que, sin duda, en algunas provincias andaluzas de estructura municipal altamente fragmentada podría contribuir a garantizar la prestación de dichos servicios”.*

El planteamiento realizado no es pues nada innovador. Advierten Pich Frutos y Arimany Lamoglia<sup>1356</sup> que *“El derecho positivo ha venido atribuyendo tradicionalmente a la provincia esta función de asistencia a los municipios. Por ello, ya el Preámbulo del Estatuto Provincial de Calvo Sotelo resalta que la provincia no tiene funciones diferentes a las del municipio, sino que va a intervenir en ámbitos materiales coincidentes, desarrollando aquellas funciones que el municipio no pueda asumir precisamente como consecuencia de sus limitaciones [...] Tal concepción se mantiene en el actual ordenamiento constitucional, donde, después de la enumeración de la provincia entre los entes básicos de la organización territorial del Estado, al lado de los municipios y de las CCAA (Art. 137 CE), el artículo 141 CE las define como una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada precisamente por la agrupación de municipios. Se trata de una agrupación de existencia constitucionalmente obligada y garantizada que se caracteriza precisamente, por la intensa relación con los municipios de su circunscripción, lo que se traduce en una fuerte interrelación de intereses municipales y provinciales, en el sentido de que el interés provincial va indisolublemente ligado al municipal, siendo el núcleo de interés fundamental de la provincia, precisamente, el apoyo y asistencia a los municipios”.*

Se ha puesto así de manifiesto la necesidad de superar el modelo de atribución de competencias disciplinarias en materia urbanística. La dotación de medios económicos y materiales suficientes no garantizaría su correcta aplicación por los problemas derivados

---

<sup>1356</sup> “Las Diputaciones Provinciales y su función como entes de auxilio a los municipios. Confirmación jurisprudencial (Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1995”. Revista de administración pública. Nº 140. 1996. Páginas 175-192.

de la cercanía al ciudadano. Ha quedado acreditada la incapacidad<sup>1357</sup> de las competencias asumidas en materia de disciplina urbanística por las entidades locales, manifiesta es la necesidad de desconcentración. Desde estas líneas se propone la necesaria delegación de competencias en entes desconcentrados, mancomunidades o diputaciones provinciales, que ejecuten y velen por la disciplina urbanística y por qué no por la ambiental.

Esta previsión se avanzaba en la legislación balear sobre suelo no urbanizable del año 97 que expresamente en su Disposición Adicional Primera modificó la Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística, exigiendo el otorgamiento de licencia o declaración municipal de innecesariedad por Notarios y los Registradores de la Propiedad y por lo que ahora atañe, añadiendo un punto segundo al artículo 21 de la Ley 10/1990 según el cual el control de la legalidad urbanística, en manos de los Ayuntamientos y los Consells, así como *“coadyuvar a la función inspectora podrá desarrollarse por entidades creadas por acuerdo entre las administraciones de ámbito local, insular o autonómico”*.

En aquellas Comunidades Autónomas uniprovinciales, esta tarea deberá ser asumida por las Comunidades Autónomas. Expresamente advierte de esta materia la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja<sup>1358</sup>, disponiendo que los Municipios que no dispongan de medios técnicos, jurídicos o materiales suficientes para el ejercicio eficaz de sus competencias urbanísticas, podrán recabar la asistencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y que *“ la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja prestará asistencia técnica a la actividad urbanística de los municipios para la redacción de los instrumentos de planeamiento, para la inspección y la protección de la legalidad urbanística y, en general, para el asesoramiento urbanístico”* e incluso, pudiendo prestarles ayuda económica a los Ayuntamientos para el cumplimiento de estos fines.

En el caso de Madrid, y particularmente el municipio de Madrid<sup>1359</sup>, *“está*

---

<sup>1357</sup> Muestra de ello el cuestionario realizado en la provincia de Sevilla que se adjunta como Anexo nº II  
<sup>1358</sup> Artículos 7 y 8.

<sup>1359</sup> Sampedro Cayón, Ángela. “Reflexiones sobre la disciplina urbanística en España y especial referencia a la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid”. Revista de urbanismo y edificación. Nº 23. 2011. Página 55.

*promoviendo cambios importantes que afectan tanto a la concesión de licencias como al ejercicio de las potestades estrictamente disciplinarias, sancionadoras, de inspección y control, y de restauración de la legalidad. Estas medidas integradas en el Plan Director de Disciplina Urbanística de la Ciudad de Madrid, de 12 de diciembre de 2008, afectan tanto a la normativa como a la gestión y tramitación de expedientes, trazando una estrategia cuyo objetivo consiste en dotar a las Juntas Municipales de Distrito de mayor capacidad para el control y la aplicación de la disciplina urbanística de modo que contribuyan a la potenciación de una actuación eficaz del Ayuntamiento en esta materia y con el fin de prevenir la realización de actos ilícitos, adoptar las medidas necesarias frente a estos actos y exigir la responsabilidad correspondiente a los implicados. Para la consecución de estos fines articula un modo de actuación administrativa dirigida a promover que exista una interpretación homogénea de la normativa aplicable, que los ciudadanos cuenten con una información técnica acreditada en materia de disciplina urbanística y se impulse una adecuada coordinación con las Juntas Municipales en las actuaciones de control procedimiento de disciplina”.*

También es necesaria la referencia a la legislación de suelo de Castilla y León, Ley 5/1999, de 8 abril, de Urbanismo y Castilla y León, que otorga un especial protagonismo a las Diputaciones Provinciales en materia urbanística<sup>1360</sup>. La propia Exposición de Motivos aclara este papel de las Diputaciones Provinciales. Así, *“Se aborda también la protección de la legalidad urbanística, aclarando las competencias, regulando la inspección urbanística y unificando, en lo posible, el procedimiento sancionador y el de restauración de la legalidad, al objeto de facilitar la actuación administrativa en tan delicada materia. Aunque se trata de una competencia básicamente municipal, se reclama la colaboración de la Diputación y se habilita la actuación de la Comunidad*

---

<sup>1360</sup> Artículo 133: *“Son competencias urbanísticas propias de las Diputaciones Provinciales, además de las atribuidas expresamente en otros artículos de esta Ley, en especial la emisión de los informes técnicos y jurídicos previstos en el artículo 99.1.b), la asistencia y la cooperación técnica, jurídica y económica con los Municipios, al objeto de facilitar el adecuado ejercicio de sus competencias, y en particular el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico.*

*2. En particular, las Diputaciones Provinciales contribuirán a la elaboración y financiación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos, fomentando en la medida más amplia posible su homogeneidad y calidad técnica, y dispondrán de un servicio de gestión urbanística con la finalidad de asumir las tareas urbanísticas que dispone esta Ley.*

*3. Asimismo las Diputaciones Provinciales podrán ejercer las competencias urbanísticas que la Administración de la Comunidad Autónoma les delegue por un plazo determinado”.*

*Autónoma frente a actos no autorizados en suelo rústico. El título se completa con la adaptación del régimen sancionador a la nueva legislación sobre procedimiento administrativo”.*

Otras cuestiones debieran también recibir una respuesta de carácter supramunicipal. La cuestión de la interpretación homogénea de las normas es una reflexión que no debe pasar desapercibida. No resulta lógico que las Entidades Locales tengan que convertirse en intérpretes autónomas de las normas jurídicas, de sus conceptos jurídicos indeterminados y de sus lagunas. Esta circunstancia da lugar a multitud de interpretaciones que provocan inseguridad jurídica al ciudadano y una excesiva dilación en la resolución de los procedimientos administrativos. Entidades supramunicipales, decantándonos por las autonómicas o en cualquier caso, las provinciales, debieran emitir circulares que no sólo faciliten esta labor a los municipios dotando de mayor solvencia al procedimiento administrativo sino también en lo que resulta más fundamental, aportando seguridad jurídica a un sistema que requiere ser perfeccionado.

Se ha potenciado en este estudio el respeto a la autonomía local advirtiendo la innecesaria participación de la Administración autonómica con carácter preventivo y estas conclusiones en materia disciplinaria pudieran resultar contradictorias. Sin embargo, esta aparente contradicción puede explicarse fácilmente. Si un correcto aparato disciplinario se hubiera puesto en marcha, todas las medidas preventivas que han supuesto un control exacerbado de las actuaciones de los entes locales, podrían sin más desaparecer. De ahí que para que la Administración Local recupere íntegramente su potestad autorizatoria de las actividades que pretendan implantarse en su término municipal deba desprenderse en parte de sus competencias disciplinarias.

Conviene recordar en este punto las palabras de García de Enterría<sup>1361</sup> para quien *“Frente a la tradición municipalista del urbanismo que un romanticismo municipal intenta mantener aún, hay que admitir definitivamente que el municipio ha quedado superado como instancia urbanística exclusiva e incluso como instancia predominante o principal [...]”*

---

<sup>1361</sup> “Los principios de organización del urbanismo”. Revista de administración pública. Nº 87. 1978. Página 308.

La afección a la autonomía local en este sentido es defendida por el propio Beltrán Aguirre<sup>1362</sup> con base a varias Sentencias del Tribunal Constitucional en las que claramente se advierte que *“La autonomía local, como una “garantía institucional” no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles conforme a la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, y como un derecho y capacidad efectiva de los entes locales para gestionar y ordenar una parte importante de los asuntos públicos [...] en materia de urbanismo, la autonomía local en este ámbito sigue siendo reconocible cuando normativamente queda garantizada a través de la participación de los entes locales; participación que, en mi criterio, quedaría garantizada a través de la posibilidad de emitir informe en cada actuación de restauración de la legalidad urbanística infringida que realice la correspondiente Agencia de Disciplina Urbanística”*.

En la misma línea con mayor contundencia González-Berenguer Urrutia<sup>1363</sup> para quien *“Es importante que quede claro que la tensión Estado o CCAA-municipios es sociológicamente positiva en cuanto a su valor como instrumento para la salvaguarda de la libertad. Pero de ningún modo puede decirse que la libertad sea, sin más salvaguardada por el polo municipal de esta tensión. Concretamente las CCAA puede ser el agente de libertad, aquí frene a los mecanismos caciquiles, del mismo modo que la implantación de la monarquía absoluta fue un paso hacia la libertad en cuanto que abatió los poderes señoriales. De aquí se deduce que hablar de autonomía local no tiene interés. Lo que interesa es la libertad del hombre. Normalmente ésta aparece más salvaguardada cuando los entes intermedios son fuertes frente al Estado. Pero puede suceder -fijación de derechos mínimos para los servidores de aquellos entes, etc.- que las libertades humanas queden mejor preservadas mediante las intervenciones estatales. En estos casos no es defendible la famosa autonomía”*.

En el mismo sentido, Valera Escobar<sup>1364</sup> para quien *“[...] La Carga Magna tan sólo se*

---

1362 “La restauración del orden urbanístico infringido de la demolición. De la demolición como medida excepcional a la demolición como medida característica”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 45. Nº 263. 2011 . Página 57.

1363 “Reflexiones sobre el urbanismo y la ciencia, la política, la ética, el tiempo, el dinero”. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Nº 18. 2009. Página 2641.

1364 “El control de la legalidad urbanística a la luz de la Directiva de Servicios: Régimen de las Licencias

*ocupa en el artículo 149 de delimitar las competencias exclusivamente estatales y acotar el máximo techo de responsabilidades al que puedan aspirar las CCAA en sus respectivos Estatutos (148, 151), con relación a la Administración Local no existe esta exactitud inicial, trasladándose al legislador sectorial estatal y autonómico la tarea de configurar el ámbito sustantivo de atribuciones que pueden ostentar los Entes locales a partir de esta garantía institucional aclamada y de las bases del régimen local fijadas. Ésta pensada e inconclusa omisión sobre el alcance de lo que sean “intereses respectivos” dentro del único interés público conducirá al legislador ordinario a tener que concretarlos en cada momento, apelando más de una vez a la noción del llamado “interés predominante”, que no es exclusivo ni privativo, y la consecuente asignación a las Entidades Locales de cuantas competencias (conjunto de potestades que detenta un Ente sobre un sector de la actividad) exija la prestación de servicios que demanden los ciudadanos”.*

También Martín Retortillo<sup>1365</sup> se plantea si hay “un lecho mínimo, una competencia inalienable de los entes locales en materia de urbanismo amparada [...] en el concepto constitucional de autonomía local [...] El concepto de autonomía local es un concepto lábil que, como ha señalado el Tribunal Constitucional apunta más al cómo que al cuánto, en la medida que hoy por hoy, las competencias locales dependen enteramente de la Ley. [...] En síntesis, puede decirse que de esa doctrina constitucional se deriva la afirmación de que no hay asuntos exclusivamente locales, que la autonomía local implica el reconocimiento de potestades para actuar como tal poder público, pero no expresa o prejuzga la extensión y alcance de esos poderes en los distintos sectores de actividad [...] El alcance y extensión para diseñar una política local propia depende de la Ley. [...] La Ley por tanto, debe respetar la institución, dar algún tipo de intervención a las entidades locales cuando están en juego intereses propios, postular el principio descentralizador... Pero la ley puede también operar una redistribución de las competencias preexistentes. Redistribución que puede significar la ampliación competencial, pero también al contrario, reducir, modificar, o atribuir a las Comunidades Autónomas competencias antes gestionadas por los municipios [...]. El

---

Urbanísticas en Andalucía”. Revista andaluza de administración pública. Nº 79. 2011. Página 291.

<sup>1365</sup> Fundamentos de Derecho Urbanístico. Thomson-Reuters, Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2007. Páginas 209-222.

*principio general de descentralización y el de subsidiariedad deben matizar la conclusión anterior de manera que la Ley que excluya del ámbito competencial local materias tradicionalmente de la responsabilidad gestora municipal debería motivarlo suficientemente y justificarlo en atención a los intereses supramunicipales en presencia.”*

En base a estas consideraciones, esta desconcentración de competencias es pues posible. Proponemos en este sentido una desconcentración en favor de las Diputaciones Provinciales<sup>1366</sup>, continuamente cuestionadas precisamente por la carencia de funciones específicamente atribuidas.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad del sector público tiene entre sus objetivos reforzar la el papel de las Diputaciones Provinciales mediante la atribución a éstas de nuevas funciones como *“la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios”*. Hubiera sido ésta una buena ocasión para haber hecho una referencia expresa a esta materia.

Muy valiosas resultan aquí las consideraciones que sobre las Diputaciones Provinciales realiza Martín-Retortillo<sup>1367</sup> que se plantea si *“¿sirven o no? ¿Son adecuadas, son incluso las más adecuadas, para el cumplimiento de los fines que debe satisfacer? [...] Establecimiento de las instituciones; vaivenes y vicisitudes en el proceso de su desarrollo. Replanteamiento de su sentido y de u propia realidad. Fenómeno de*

---

1366 Una idea similar ya se proponía en el Informe Especial del Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento, incidiendo en que: *“Con independencia de la actitud crítica que hemos mantenido en este Informe sobre la posición de muchos Ayuntamientos ante el problema que hemos tratado, sería injusto no ponderar aquéllas omisiones, en razón de la crónica insuficiencia de medios personales, técnicos y materiales que padecen la mayoría de estas entidades territoriales y, particularmente los pequeños y medianos municipios. A la vista de esta realidad de la que no podemos prescindir, si de verdad se quiere afrontar, en los pequeños y medianos municipios, el problema del ejercicio de la disciplina urbanística en un futuro inmediato, SUGERIMOS que, por las Diputaciones Provinciales se fomente, e impulse, la firma de convenios de cooperación lo más amplios posibles, a fin de facilitar la más adecuada asistencia técnica y jurídica para el ejercicio de las competencias que, en este ámbito, tienen legalmente atribuidas los Ayuntamientos Todo ello, sin perjuicio de la colaboración que, asimismo, pueda prestar la Comunidad Autónoma, a través de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, bien directamente, bien incorporándose a los mencionados convenios”*.

<sup>1367</sup> “Presente y futuro de las Diputaciones Provinciales”. Revista española de derecho administrativo. Nº 39. Páginas 494-496”.

*carácter general, en relación con el cual el tema de las Diputaciones Provinciales es, como poco, un auténtico testigo [...] El Texto constitucional asumido por la Ponencia con el voto en contra de la Minoría Catalana y del Grupo Comunista, supone un replanteamiento radical en la formulación del tema: generalización y necesidad de la institución provincial como entidad local dotada de autonomía –ya no hay opción alguna- sometiendo además la determinación de sus límites bajo la salvaguarda de la Ley Orgánica. Reconocimiento pues de las Diputaciones Provinciales sobre la base de su necesidad y generalidad. Un reconocimiento que además no puede ser puramente nominal, sino que es preciso asumirlo partiendo de la afirmación de un reducto indisponible de funciones y competencias que, en todo caso, debe respetar el legislador”.*

Morillo-Velarde Pérez<sup>1368</sup> incide en que: *“Curiosamente, al igual que entonces sucediera, la realidad va a discurrir por caminos bien diferentes pues se puede afirmar sin riesgo de exagerar, y desde luego es el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el papel que efectivamente tienen asignado las Provincias es considerablemente más modesto que el que pudiera desprenderse de las proclamaciones más o menos solemnes, incluso, de carácter imperativo de los textos estatutarios, que chocan con frecuencia con las preferencias organizativas de las Comunidades Autónomas”.* De otro lado y en referencia a la consideración de la Provincia en la Ley de Bases de Régimen Local añade *“Creo que se puede afirmar que la Ley de Bases de Régimen Local, ha encontrado el espacio propio de la institución provincial, la funcionalidad que le corresponde dentro del contexto del sistema autonómico y el sentido que la Constitución le asigna hoy a la provincia”.* Por último en cuanto al recurso a técnicas de cooperación en las relaciones interadministrativa denuncia *“Es sabido que la coordinación no supone negación de la autonomía pero no cabe duda que, sin merma de las competencias autónomas, la coordinación implica condicionamiento de su ejercicio. Contra ello naturalmente nada puede argüirse pero es indicativo de una mentalidad que con un cierto fundamento en el pasado impide aceptar con naturalidad el modesto rol que hoy corresponde a las Administraciones provinciales de apoyo a otras Administraciones, los pequeños municipios, sobre todo, importantísima expresión de*

---

<sup>1368</sup> “La Provincia en el Derecho Propio de Andalucía”. Revista andaluza de administración pública. Nº 33. Páginas 18, 19 y 24.



*participación y democracia, tarea en la que la acción de las Diputaciones Provinciales tiene mucho que realizar y a los demás poderes públicos les corresponde potenciar”.*

Por último, José Luis Rivero Ysern<sup>1369</sup> puso de manifiesto que *“Hay en consecuencia un ámbito competencial indeterminado y a determinar por la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica, y una labor coordinadora de los servicios municipales de asistencia a la gestión municipal y de prestación de servicios supramunicipales que, en todo caso, se configuran como competencias propias de la Diputación. [...] Quizá convenga resaltar en esta breve recapitulación que esta determinación de las competencias propias de la Provincia es uno de los varios puntos donde la definición de la autonomía provincial aparece desdibujada frente a la autonomía municipal. Si bien es cierto que el artículo 2 de la Ley de Bases de Régimen Local es aplicable tanto a los Municipios como a las Provincias, y en consecuencia, la legislación sectorial estatal o autonómica ha de asegurar una participación efectiva de estos Entes locales en cuanto afecte a su círculo de intereses, no es menos cierto que las competencias propias y específicas de la Provincia [...] distan mucho de tener la rotundidad de una afirmación de competencias necesarias [...] y distan mucho de poder ser consideradas en realidad como genuinas competencias provinciales. El proceso de articulación de competencias a nivel autonómico y el actual sistema de relaciones interadministrativas más bien van demostrando paulatinamente una generalizada tendencia a atribuir esas funciones a otras instancias supramunicipales distintas de la Provincia”.*

Esta desconcentración es posible debiendo garantizarse asimismo su efectividad. Si los municipios con dificultades para el ejercicio de la disciplina urbanística solicitaran el ejercicio de esta competencia por las Diputaciones Provinciales, serían pocos los que la continuaran asumiéndola en exclusiva como propia. Y frente a estos, las Comunidades Autónomas deberían extremar su vigilancia procediendo a la subrogación inmediata en casos de inactividad. Pretender que la Comunidad Autónoma asuma mediante subrogación la inactividad municipal en estos momentos es una tarea poco realista pues debiera crearse una ingente organización administrativa sólo con esta finalidad. Sin embargo, puntualmente, la subrogación podría llevarse a efecto con plenas garantías.

---

<sup>1369</sup> Manual de Derecho Local. Editorial Thomson-Civitas. Madrid, 2004. Página 225. Este autor realiza un análisis pormenorizado de la STC 32/1981 que sienta la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la autonomía local. Página 219.

El diseño competencial que se propone es muy simple, y puede explicarse en orden a los principios de cooperación y coordinación. Cooperación y coordinación, con las Diputaciones Provinciales, y sólo en caso de conflicto, intervención de la Comunidad Autónoma mediante subrogación.

En esta misma línea García Rubio<sup>1370</sup> para quien *“Debemos señalar como un horizonte deseable en el ámbito de las competencias urbanísticas la necesidad imperiosa de la implantación de mecanismos institucionalizados de coordinación y cooperación territorial entre las diversas administraciones con competencias, o títulos competenciales que tengan incidencia sobre el territorio”*.

Resume la diferencia entre ambos principios Carballeira Rivera<sup>1371</sup> partiendo de la consideración de que *“Las relaciones interadministrativas constituyen la clave maestra del buen funcionamiento del Estado compuesto. [...] Dentro de las relaciones de colaboración cabe destacar como más importantes los mecanismos de información, colaboración y coordinación. [...] La cooperación y la coordinación son dos técnicas que, como dice el Tribunal Constitucional, están dirigidas a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del sistema de distribución de competencias de los entes locales [...] si bien las diferencias entre ambas son notables. La cooperación se asocia a la idea de voluntariedad e inalterabilidad de las competencias mientras que la coordinación a la idea de imposición y límites al ejercicio competencial [...] La coordinación carece de la nota de la negociabilidad y libre disposición por parte de las Administraciones Públicas”*. En definitiva, tres fases serían posibles en la distribución de competencias en materia urbanística. Una primera fase, en la que el municipio, de forma voluntaria, analizadas sus capacidades decide voluntariamente poner en práctica el principio de cooperación, solicitando a la Diputación Provincial o Comunidad Autónoma, para aquellas Comunidades uniprovinciales, la prestación efectiva de la disciplina urbanística.

Una segunda fase, en la que, bajo supervisión autonómica y detectada la incapacidad de un municipio para el ejercicio de sus competencias, se imponga al

---

<sup>1370</sup> Urbanismo y Edificación. La Gestión Urbanística en el Estado Autonómico. Thomson-Reuters. Cizur Menor. Navarra. 2011. Páginas 48-49.

<sup>1371</sup> Fundamentos de Derecho Urbanístico. Thomson-Reuters, Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2007. Páginas 222-225.

municipio mediante coordinación el necesario trasvase de competencias a las Diputaciones Provinciales o Comunidades Autónomas en su caso.

Por último, en caso de conflicto, se llevará a cabo la subrogación por parte de la Comunidad Autónoma que, en última instancia a su vez, podrá también delegar en la Diputación Provincial en su caso, el ejercicio de la labor disciplinaria.

La propuesta que se realiza significaría una dotación de medios importante para las Diputaciones Provinciales que podrán proveerse de personal cualificado de las Entidades Locales mediante concurso y que deberán recibir dotaciones presupuestarias de las Comunidades Autónomas con este objeto. Para García Rubio<sup>1372</sup> *“Debe de implantarse y desarrollarse, con fuertes dotaciones presupuestarias, y de medios humanos, sistemas de asistencia técnica a los pequeños municipios, que están dotados en buena parte de las mismas competencias urbanísticas que los grandes municipios, y que carecen de los medios financieros, materiales y humanos, que hagan posible el ejercicio y desarrollo de dichas competencias”*.

Este necesario apoyo de competencias supramunicipales para salvar la crisis en la que el urbanismo se encuentra inserto no es nada nuevo, se avanzaba ya en la Crónica Administrativa de las Primeras Jornadas del ICAI<sup>1373</sup>, en el año 1972, destacando las palabras de Santaella que *“La protección por la Administración del Estado de la competencia municipal en materia urbanística [...] constituye un principio capital en esta materia. Junto a ello es asimismo imprescindible un detallado asesoramiento técnico por parte de la Administración Central a las Corporaciones Locales, que debido a su ya tónica debilidad económica, resulta inalcanzable a éstas, y en este asesoramiento destaca el relevante papel a jugar por un unos técnicos cualificados: los arquitectos municipales”*.

Mucho más contundente, también ya en 1980, el profesor Tomás-Ramón Fernández<sup>1374</sup>, apuntaba *“La reforma de 1975 no ha alterado en lo esencial la posición de los Ayuntamientos, cuya competencia de principio sigue afirmando el artículo 214 del Texto refundido vigente con carácter general, lo cual es, por lo menos, discutible, ya que*

---

<sup>1372</sup> Urbanismo y Edificación. La Gestión Urbanística en el Estado Autonómico. Thomson-Reuters. Cizur Menor. Navarra. 2011. Página 49.

<sup>1373</sup> “Primera semana de Derecho urbanístico del ICAI”. Revista de administración pública. Nº 68. 1972. Página 376.

<sup>1374</sup> Manual de Derecho Urbanístico. Publicaciones Abella. El consultor. Madrid, 1990. Página 32.

*una gran mayoría de ellos carece de medios aptos, personales y técnicos, para llevar a buen fin la gestión urbanística, en la que podrían ser suplidos con ventaja, sin salirse del ámbito local, por las Diputaciones Provinciales, a las que se reconoce solo una función de cooperación y la posibilidad excepcional de asumir las competencias municipales en los casos de notoria negligencia de los Ayuntamientos (Artículo 217)”.*

Más próximamente, esta propuesta a nivel general está ya contemplada en algunas legislaciones autonómicas. En este sentido, el Decreto-Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística de Castilla La Mancha, aboga por la participación de las Diputaciones Provinciales cuando el Ayuntamiento no ejerce sus competencias en orden a la protección de la legalidad urbanística.

En el caso de Andalucía, la posible asunción de competencias por las Diputaciones Provinciales se ha hecho efectiva mediante la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local<sup>1375</sup>, dejando como manifiesta Fernández Luque<sup>1376</sup> *“un resquicio para que el municipio pueda desligarse de los “intereses cercanos” a los que aludiera Parada Vázquez. En este sentido “Las Diputaciones provinciales andaluzas habrán de prestar obligatoriamente, en todo o en parte, el servicio de disciplina urbanística, del que se desligará al Ayuntamiento correspondiente. Entendemos que los órganos provinciales competentes para dictar actos y resoluciones en la materia, habrán de concretarse en la norma provincial prevista en la Ley”.*

Las Diputaciones Provinciales deben pues prestar asistencia técnica a los municipios que abarque desde la Inspección<sup>1377</sup>, con la vigilancia y el seguimiento de los preceptivos

---

1375 Artículo 14.2. “Asimismo, en la forma y casos en que lo determine una norma provincial, prestará obligatoriamente, a petición del municipio, al menos, los siguientes servicios municipales: b) Disciplina urbanística y ambiental”.

1376 “El procedimiento de protección de la legalidad urbanística en Andalucía: Su nueva regulación reglamentaria”. Revista andaluza de administración pública. Nº 77. 2010. Página 349.

<sup>1377</sup> Castillo Blanco incide también en este punto advirtiendo en relación a la LOUA que *“La ley silencia cualquier eventual papel que a la provincia u otras entidades supramunicipales pudiese corresponderle, obviando los medios materiales y humanos que las Diputaciones Provinciales tienen y relegándolas a un papel prácticamente nulo. Máxime cuando si se trata de una potestad cuyo ejercicio se considera imprescindible para velar por el cumplimiento de la ordenación urbanística hubiese sido lógico establecer la obligación municipal de contar con una unidad destinada a dicha función como, a título de ejemplo, se realiza en Madrid (art. 191 LMS) y la realidad es que inclusive se hubiese podido, si hubiese habido el más mínimo interés en delimitar*

Planes de Inspección que también redacten, tras su aprobación por el municipio, así como mediante la tramitación y resolución de procedimientos de protección de legalidad y sancionadores.

Aventuramos en esta línea una postura favorable de los municipios<sup>1378</sup> en orden a desligarse de las competencias disciplinarias, de esa cara “menos amable” del urbanismo que tanto molesta a Alcaldes y Concejales, que han preferido en muchos casos dilatar o incumplir sus obligaciones frente a causar un perjuicio al ciudadano infractor y de lo que da buena muestra el cuestionario que se adjunta al presente trabajo.

Una última reflexión sobre la futura virtualidad de estas propuestas que no son utópicas y que son fácilmente sostenibles a nivel económico. Si ha sido evidenciada hasta la saciedad por el propio legislador estatal y autonómico la falta de disciplina urbanística, y si las primeras propuestas doctrinales favorables a la desconcentración como solución eficaz al problema estaban presentes ya desde los años 80, qué ha motivado que no se haya movido ficha en tres décadas, a quién no interesa la disciplina urbanística. La disciplina urbanística muestra en este sentido unos rasgos de hipocresía como pocos sectores en el ordenamiento jurídico. De su existencia pende la propia motivación del ordenamiento jurídico en su conjunto, un ordenamiento riguroso, restrictivo y garantista de los valores de preservación que se pretenden con la clasificación de un suelo como no urbanizable y que, sin embargo, cuando se incumple no acarrea las consecuencias debidas. Permítaseme de nuevo acudir al profesor Sánchez

---

*la actuación provincial, realizar algún tipo de distinción sobre el ejercicio de dicha actividad en el caso municipal según tramos de población atribuyendo, subsiguientemente, a las provincias un papel destacado en el caso de municipios de escasa población y recursos”. En López Benítez, Mariano y Pizarro Nevado, Rafael. Derecho Urbanístico de Andalucía. Tirant lo Blanch. Valencia. Año 2003. Página 586.*

1378 En este sentido puede resultar ilustrativa la experiencia puesta en marcha por la Diputación de Granada de la que daba cuenta el Informe del Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento, según el cual: *“Asimismo, es de gran interés la información que se nos presta por parte de la Diputación granadina, en el sentido de que en el marco de asistencia de las Leyes citadas, se ha abierto otra línea de actuación que es la creación del servicio de inspección del territorio y medioambiente que, a través de sus inspectores y respecto de los municipios que voluntariamente se adhieran, pretende detectar cuantas actuaciones se produzcan en el suelo no urbanizable y en el patrimonio histórico artístico, ponerlas en conocimiento de los Ayuntamientos y colaborar con ellos en las medidas que correspondan. Desde esta perspectiva, en el fenómeno que nos ocupa la prevención es fundamental, creemos que la idea de esta Diputación es realmente positiva y que debiera ser asumida por otras Entidades Provinciales sin perjuicio de la colaboración que pueda prestar la Consejería de Obras Públicas y Transportes; según se desprende del informe de esta institución Provincial hasta el momento se han adherido al servicio 43 municipios”.*

Sáez<sup>1379</sup> y a su gráfica imagen del embudo “*Que tiene su boca estrecha por el lado de las autorizaciones, y la ancha por el lado de la tolerancia para con las edificaciones ilegales construidas, a las que, además, se las suele sancionar, con lo que se llega, finalmente, a una perversa venalidad administrativa basada en la voluntaria dejación de funciones en el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística, que sale rentable económica y electoralmente*”.

## **5. CONCLUSIONES**

I. El régimen jurídico del suelo no urbanizable ha tenido históricamente un papel residual en nuestro ordenamiento jurídico frente al protagonismo de los suelos urbanos y urbanizables. La normativa urbanística se ocupó en primera instancia de la ciudad como fuente de conflicto pues era allí donde se originaron las primeras deficiencias que hicieron necesaria una urgente intervención legislativa. Nuestro ordenamiento jurídico se ha dotado de normas de una calidad técnica considerable tratando de dar respuesta a la ordenación territorial y urbanística de los grandes núcleos urbanos y subsidiariamente, del suelo no urbanizable. Como resultado de esto, se han ordenado las ciudades, dotándolas de suficientes equipamientos y servicios, garantizando la seguridad, la salubridad y la convivencia de los ciudadanos en un entorno adecuado. A nivel urbano pues, se ha conseguido un ejercicio óptimo de la función pública que el urbanismo representa en el marco del principio de un desarrollo sostenible, sin perjuicio de que se hayan podido producir también algunos excesos. Esta lógica preocupación por el suelo urbano como fuente inagotable de problemas ante la emigración masiva a la ciudad que en un determinado momento se produjo, determinó un ritmo más lento en la evolución de los instrumentos jurídicos que afectan al suelo no urbanizable. Ello no obstante, a medida que se iba produciendo un progresivo control de los problemas urbanos, el suelo no urbanizable fue adquiriendo cada vez mayor relevancia. Es en estos momentos cuando se centran las miradas en los efectos de esa atención

---

<sup>1379</sup> “El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación. Director: Jordano Fraga, Jesús. Editorial Tecnos, 2015. Página 178.

secundaria al campo por el interés despertado primero por la ciudad consolidada, y después, por aquella que debía desarrollarse para dar cobertura a la demanda existente. Esa visión resultaría contraria a varios principios que presiden nuestro ordenamiento jurídico. Muchos han sido los avances normativos que han determinado que en el suelo no urbanizable los mecanismos jurídicos de prevención y reacción se hayan ido perfeccionando con el transcurso de los años a nivel normativo, pero aunque se ha seguido progresando, no puede hablarse de la misma dinámica en cuanto al ejercicio efectivo de estos instrumentos.

El régimen jurídico del suelo no urbanizable, parte del urbanismo como ciencia jurídica, tiene un carácter multidisciplinar que afecta a diversos sectores de convivencia. Las implicaciones del régimen jurídico del suelo no urbanizable no son sólo de carácter urbanístico, existen también afecciones de tipo sociológico. Se aprecia en este sentido una marcada tendencia de retorno a los valores naturales que el suelo rústico representa que ha propiciado su ocupación al margen de la legalidad urbanística. Las hay también que afectan al ámbito económico, que requieren dotar al espacio rural de un suficiente protagonismo con políticas de empleo y formación que sean capaces de sostener su destino natural, evitando usos disconformes con el ordenamiento jurídico. El análisis comparado de legislación ha determinado además diferencias de orden sustancial en cuanto a las actividades que puedan incardinarse en suelo rústico y los requisitos a los que éstas deben quedar sometidas. Estos requisitos parecen afectar a las condiciones básicas de igualdad que constitucionalmente deben predicarse para todos los ciudadanos, lo que consideramos mereciera una intervención de la legislación estatal que garantice la uniformidad en este sentido, protegiendo el principio de unidad de mercado también constitucionalmente avalado.

A ello se añade que el régimen jurídico del suelo no urbanizable afecta también al medio ambiente como bien jurídico protegido constitucionalmente. Las decisiones legislativas se han ido adoptando en el marco de la tensión desarrollo económico – medio ambiente, habiéndose producido una clara inclinación por el principio de desarrollo sostenible que permite garantizar un equilibrio en la utilización de los recursos que el suelo rústico proporciona y que ha determinado la incorporación de normas limitativas o restrictivas de derechos en esta clase de suelo. Estas normas

limitativas no han sido siempre bien entendidas, lo que ha planteado una necesaria reflexión acerca de las causas de su desuso sobre las que existen divergencias doctrinales. Parece cierto que si el bien jurídico protegido merece la protección que se le ha otorgado por el ordenamiento jurídico, no baste argüir una mera falta de conciencia social. Por el contrario, habrá que adoptar las medidas necesarias para ir generando esa cultura urbanística que, más asumida en el suelo urbano, aún queda por penetrar en suelo no urbanizable. Y sobre todo, habrá que cumplir el régimen jurídico urbanístico para que esa otra conciencia de impunidad se erradique definitivamente. De ello depende la propia subsistencia del ordenamiento jurídico urbanístico en su conjunto.

II. Nuestro estudio vuelve en varias ocasiones sobre la necesidad de garantizar un mínimo común denominador en el régimen jurídico del suelo no urbanizable que debe partir de la legislación básica estatal de suelo, apoyada en el abanico de competencias que tiene el Estado y respetando el marco de las competencias urbanísticas que han sido constitucionalmente asignadas a las Comunidades Autónomas. Nosotros defendemos que el Estado debe ir más allá de lo que hace actualmente para homogeneizar el régimen jurídico de esta clase de suelo que tiene una regulación dispar en la variada legislación autonómica.

Nadie duda que ese mínimo común debe permitir distintas posibilidades constructivas en esta clase de suelo. El suelo rústico en el que la regla general es la restricción de usos como consecuencia de la importancia del bien jurídico, debe permitir no obstante la implantación de determinadas actividades que, por su propia naturaleza, no se adecuan al suelo urbano. Nace así el concepto de utilidad pública o interés social que junto a otros conceptos jurídicos indeterminados, van a marcar un régimen jurídico confuso, que se complica aún más por la multiplicidad de criterios utilizados por las distintas Comunidades Autónomas. La propia naturaleza jurídica de la utilidad pública e interés social en su pluralidad de denominaciones autonómicas ha sido controvertida para la doctrina que, incluso, ha querido ver en ella manifestación del poder discrecional de la Administración. Ello unido a diferencias de todo orden que afectan a procedimiento, competencia, pero sobre todo a aspectos determinantes como la



temporalidad del uso concedido o la existencia misma de cánones por el aprovechamiento excepcional de esta clase de suelo, desvirtúan el régimen jurídico de esta figura, haciéndolo incomprensible en el marco de un mercado único.

A este concepto jurídico indeterminado como decimos, se suman otros como la necesidad de emplazamiento rural o el tradicional de núcleo de población que debieran ser suprimidos cuando resulten innecesarios, defendiendo en cualquier caso, el carácter reglado de la potestad que se apoya en estos conceptos jurídicos indeterminados.

Probablemente el aspecto más controvertido del régimen jurídico del suelo no urbanizable sea la aceptación del uso residencial. Mucho se ha debatido en torno al contenido esencial del derecho de propiedad garantizado constitucionalmente en las distintas clases de suelo. La legislación estatal de suelo que comprende este contenido esencial, no contempla el uso residencial en suelo no urbanizable que sin embargo, algunas Comunidades Autónomas permiten. No nos estamos refiriendo en este punto a cuestiones accesorias, sino a la posibilidad o no de implantar usos residenciales en suelo no urbanizable. El posible uso residencial o no en esta clase de suelo debiera estar integrado dentro de las condiciones básicas del derecho de propiedad, formando parte de la legislación básica estatal, quedando establecido en todo el país.

Uno de los ejes de nuestra tesis ha sido la salvaguarda de la autonomía local y su confrontación con la intervención autonómica. El eterno debate sobre la necesidad de tutela por la Administración autonómica plantea en esta sede una cuestionada intervención en los procedimientos que afectan al régimen jurídico del suelo no urbanizable. La tutela autonómica de los procedimientos administrativos de régimen local que afectan a esta clase de suelo muestra de un lado de nuevo, la importancia del bien jurídico protegido, que merece una especial atención por una administración supramunicipal, pero de otro, una cierta desconfianza en las competencias atribuidas a las entidades locales. Esta intervención no debiera suponer trámites innecesarios en el seno del procedimiento que dilaten aún más su resolución. La tutela, si es que ésta debiera existir en un estado normal de las cosas, debe producirse sobre un análisis directo de las resoluciones dictadas y no con intromisiones en el procedimiento.

III. Partimos de la contrastada falta de rigor en la aplicación de los instrumentos de restauración de la legalidad urbanística, algo que ha sido constatado doctrinal y jurisprudencialmente. Las distintas Exposiciones de Motivos de nuestras legislaciones urbanísticas se han hecho eco de esta circunstancia, parece tratando de purgar así su culpa.

Esta indisciplina ha motivado que las sucesivas leyes urbanísticas se hayan inclinado por la necesidad de reforzar los mecanismos preventivos pues la posibilidad real de ejecución de órdenes de restauración *a posteriori*, aun siendo generosos en la valoración, ha resultado incierta. Estas medidas de prevención que pueden resultar muy eficaces en torno al fin pretendido, deben tener como límite de nuevo, el contenido esencial del derecho de propiedad. Una muestra de esto que decimos son las edificaciones vinculadas. Éstas deben permitirse siempre cuando se cumplan las condiciones legalmente establecidas, que como hemos dicho antes, debieran ser dispuestas por el legislador estatal. Deben permitirse en todo caso porque forman parte del *ius aedificandi* del suelo no urbanizable, y los instrumentos de prevención no debieran impedir el uso natural que con ellas se pretende. Ha sido tradicional establecer un especial filtro respecto a estas edificaciones que frecuentemente han sido objeto de fraude. Por ello se propone de nuevo la necesidad de establecer criterios objetivos que garanticen el correcto uso del inmueble vinculado. Nos estamos refiriendo fundamentalmente a la concreta acreditación de la vinculación del titular de la explotación y a la solicitud de informes a las Administraciones Públicas sectoriales competentes en la materia de que se trate, tratando así de objetivizar estos criterios. Ahora bien, este derecho no debiera coartarse cuando haya situaciones en la práctica que puedan afectar a terrenos colindantes y que en ningún caso pueden perjudicar a quien ha cumplido.

Volvemos en este punto sobre la falta de rigor en el ejercicio de la disciplina urbanística. Esta circunstancia conlleva que nos encontremos ante una nueva problemática que ha sido generalmente afrontada por el legislador: la existencia de múltiples edificaciones y parcelaciones en suelo no urbanizable. Para gran parte de la doctrina esta realidad no puede ser ignorada, y deben iniciarse procedimientos de regularización. Para otro sector, en el que nos posicionamos, el ordenamiento jurídico y

la Administración no están desde luego en ningún caso obligados a poner sus recursos a disposición de los incumplidores para garantizarles una seguridad jurídica que no merecen. El ordenamiento jurídico y la Administración por el contrario, deben obviarlos como auténtica manifestación de reproche social, e intervenir únicamente cuando existan problemas de seguridad o salubridad en el seno de la función pública que tienen encomendada. Las viviendas irregulares no son una especie protegida por ello no se entiende por qué el legislador primero y la Administración después, deben agotar sus escasos recursos para de alguna forma, darles un reconocimiento y permitir su supervivencia, otorgando un beneficio inmerecido al infractor que en el caso de las edificaciones aisladas, ni siquiera contribuirá a la obligada equidistribución o reparto de beneficios y cargas que preside el urbanismo moderno.

La doctrina y la jurisprudencia se han ocupado extensamente de establecer las categorías para estas edificaciones que aunque al margen de la ley, no es posible ejercer contra ellas medidas de restauración del orden jurídico perturbado, al haber transcurrido los plazos para el ejercicio de esta acción. Han existido divergencias a nivel doctrinal e incluso sentencias contrarias en este sentido. Cierta doctrina y jurisprudencia se ha inclinado por asimilarlas a aquellas actuaciones que quedan al margen de la ley por sobrevenir un nuevo instrumento de planeamiento. Sin embargo, tratar de asimilar viviendas que fueron legalmente construidas con aquellas otras que lo han sido al margen de la legalidad vigente, supone un flaco favor a una ya de por sí tocada disciplina urbanística. Hay autores que en este sentido insisten en un especial reconocimiento al infractor por el hecho de que la Administración no haya hecho sus deberes a tiempo. No consideramos sin embargo que por el mero hecho de que la Administración no haya actuado dentro del plazo legalmente establecido al efecto deba recibirse más premio que la ya impagable existencia misma de la edificación irregular. Nunca se insistirá lo suficiente en esta circunstancia. El propietario de una edificación residencial irregular a la que haya transcurrido el plazo para restitución de la legalidad, goza de un bien enormemente preciado, un inmueble en ocasiones inmejorablemente ubicado, con grandes áreas libres para el disfrute privado, en pleno contacto con la naturaleza, lejos del ruido y la polución, y todo ello al bajo coste que supone la no

participación en el reparto de beneficios y cargas que sustenta al Urbanismo, sin obviar los nada despreciables costes de licencias y proyectos que también han sido librados.

IV. Por último, se ha dedicado el capítulo final a la protección de la legalidad urbanística, tratando de indagar las causas de la crisis del sistema. Se ha advertido en este punto que la normativa relativa a la disciplina urbanística y en concreto los procedimientos de restauración de la legalidad están concebidos impecablemente. De hecho se ha constatado que habiendo sido creados en la legislación del 56, y reproducidos hasta el 92, y no teniendo la consideración de preceptos de contenido básico, de conformidad con la STC 61/97, de 20 de marzo, todas las legislaciones autonómicas posteriores los han copiado íntegramente. Por tanto, no cabe sino concluir que el régimen jurídico en este aspecto resulta adecuado. Sin embargo falla estrepitosamente su ejercicio, produciéndose una situación de incumplimiento muy generalizada en los municipios. Esto puede evidenciarse en los cuestionarios y gráficos que se han adjuntado a esta tesis sobre la disciplina urbanística en la provincia de Sevilla. Diversas causas se han argumentado frente a esta incapacidad municipal para el ejercicio de la disciplina urbanística. Se ha mencionado la falta de medios técnicos y personales de la Administración Local, pero sobre esta circunstancia hay matices que hacen sospechar que quizá no sea la más relevante. Es criticable que en una fase larga en el tiempo de fuerte crecimiento urbanístico incluso en los pequeños municipios, que han sido dotados de instalaciones deportivas, culturales...tales como pabellones deportivos, piscinas cubiertas, casas de la juventud, casas de la cultura, casas de la música, centros cívicos...no se haya invertido en dotar medios para la disciplina urbanística. Por lo que es discutible que sea ésta la verdadera razón. La causa está probablemente relacionada con las prioridades de aquellos que ejercer la función pública. La disciplina urbanística es una materia ingrata, poco amable, y trata de ser eludida por los responsables públicos, que no quieren dañar a un vecino, y sobre todo, a un elector.

Por estas circunstancias, se ha propuesto una necesaria desconcentración de competencias en materia de disciplina urbanística en favor de las Diputaciones Provinciales. Las Diputaciones Provinciales son entes reconocidos constitucionalmente, dotados de autonomía y cuya propia existencia ha sido enormemente debatida. Además

tienen la ventaja de que se trata de una entidad local como el municipio y con suficiente lejanía. Nosotros defendemos la subsistencia de estos entes intermedios que con una estructura ya existente, y siendo la Administración generalmente menos endeudada, puede afrontar con garantía esta tarea sin la proximidad que preocupa a los regidores municipales. Consideramos que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local ha sido una ocasión perdida para dotar de protagonismo en esta materia a las Diputaciones Provinciales.

Esta opción ha sido acogida por alguna Comunidad Autónoma y es posible su adopción con la legislación vigente por muchas otras, si no, la cuestión bien merece desde luego la atención del legislador. No olvidemos que del ejercicio efectivo de la disciplina urbanística depende la subsistencia de nuestro propio ordenamiento jurídico urbanístico. Somos conscientes de que en España hasta siete Comunidades Autónomas son uniprovinciales, habiendo absorbido las competencias de las provincias y algunas con graves problemas de indisciplina en suelo no urbanizable. Lo que se trata es de dar un impulso político a la labor de la Diputación en materia de disciplina, que podría venir de la mano del legislador estatal o autonómico.

El Urbanismo no puede seguir mostrando dobleces. De un lado, una normativa urbanística rigurosa, restrictiva incluso en el caso del suelo no urbanizable. De otro, “laissez faire, laissez païsser”, porque el sistema no resulta creíble. El sistema así considerado genera una conciencia de impunidad como pocos sectores en el ordenamiento jurídico y las regularizaciones, como amnistías propiciadas por los responsables públicos con carácter cíclico ante periodos electorales contribuyen a consolidar esa conciencia. De nada sirven los esfuerzos de la doctrina por tratar de mejorar nuestro sistema urbanístico a nivel de planeamiento o de gestión, de nada sirve el esfuerzo de todos aquellos que creen que otra realidad es posible y que se enfrentan a diario desde su modesta condición a los responsables políticos. Ha llegado el momento de que las Administraciones Públicas con competencias en la materia encargadas de velar por la sostenibilidad territorial, asuman su obligación de no tolerar más agresiones en nuestro patrimonio ambiental.

Creemos que otro Urbanismo es posible. Creemos que el Urbanismo es posible.

## **ANEXO I. FICHAS-RESUMEN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

## FICHA RESUMEN ANDALUCÍA

**-Legislación:** Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía y Decreto 2/2010, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía

- **Construcciones permisibles:** Además de las vinculadas, conservación, rehabilitación o reforma de edificaciones, construcciones o instalaciones existentes, las características propias de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado, la ejecución y el mantenimiento de las infraestructuras y los servicios, dotaciones y equipamientos públicos y genéricamente, infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como los usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos, pero en ningún caso usos residenciales.

- **Instrumento:** Licencia Urbanística para las construcciones vinculadas, conservación, rehabilitación o reforma de edificaciones, construcciones o instalaciones existentes, las características propias de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado, la ejecución y el mantenimiento de las infraestructuras y los servicios, dotaciones y equipamientos públicos excepto viviendas que se someterán como el resto a Proyecto de Actuación o Plan Especial, en supuestos tasados.

-**Motivación:** Al margen de las vinculadas, rehabilitación, Hábitat Rural e infraestructuras, utilidad pública o interés social de su objeto y procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan este régimen jurídico.

**-Condiciones:**

A) Compatibilidad con el régimen del suelo no urbanizable de que se trate.

- Artículo 52.6:

*a) Asegurar, como mínimo, la preservación de la naturaleza de esta clase de suelo y la no inducción a la formación de nuevos asentamientos, ni siquiera en la categoría del Hábitat Rural Diseminado; adoptar las medidas que sean precisas para corregir su*

*incidencia urbanística, territorial y ambiental, y garantizar el mantenimiento de la calidad y funcionalidad de las infraestructuras y los servicios públicos correspondientes.*

[...]

**b) Garantizar la restauración de las condiciones ambientales y paisajísticas de los terrenos y de su entorno inmediato.**

- Artículo 57. Normas de aplicación directa [...]

B) No se induzca a la formación de nuevos asentamientos

C) Duración limitada aunque renovable vinculada al plazo de amortización de la actividad

D) Sometida a canon: prestación compensatoria, 10% del presupuesto de la inversión, excluida maquinaria y equipos

E) Sometida a garantía del 10% 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.

F) No consta inscripción registral.

G) Sujeción a licencia urbanística en el plazo de un año

**-Competencia para su aprobación:** Ayuntamientos, previo informe preceptivo y no vinculante de la Comunidad Autónoma, que deberá emitirse en plazo no superior a 30 días.

**-Parcelaciones urbanísticas.** Expresamente prohibidas (Artículo 68.2).

**-Concepto de acto revelador de parcelación urbanística.** Artículo 66.2 de la LOUA y 8b) del Reglamento de Disciplina Urbanística.

**-Concepto de formación de nuevos asentamientos.** Artículo 52.6: “52.6ª) como “Actos de realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que por sí mismos o por su situación respecto de asentamientos residenciales o de otro tipo de usos de carácter urbanístico, sean susceptibles de generar demandas de infraestructuras o servicios colectivos, impropios de la naturaleza de esta clase de suelo”.



**-Prohibición uso residencial no vinculado** (Artículos 42 y 52)

**-Categoría de Hábitat Rural Diseminado.** Clase de suelo no urbanizable vinculados en su origen al mundo rural.

**-Regularización de asentamientos.** Mediante su incorporación al PGOU.

**-Regularización de edificaciones fuera de asentamientos.** Mediante su declaración de asimilación a fuera de ordenación.

## FICHA RESUMEN ARAGÓN

- **Legislación:** Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

- **Construcciones permisibles:** Además de las vinculadas, construcciones e instalaciones de interés público o social por su contribución a la ordenación y al desarrollo y cuyo emplazamiento en el medio rural sea conveniente por su tamaño, características o por el efecto positivo en el territorio, edificios destinados a vivienda unifamiliar aislada y obras de rehabilitación de construcciones en aldeas, barrios o pueblos deshabitados, así como de bordas, torres u otros edificios rurales (Artículo 35).

- **Instrumento:** Documento descrito en artículo 36, sin denominación específica.

- **Motivación:** Interés público o social y necesidad de emplazamiento en el medio rural.

- **Condiciones:**

A) Artículo 37. *“En el suelo no urbanizable especial está prohibida cualquier construcción, actividad o cualesquiera otros usos que impliquen transformación de su destino o naturaleza, lesionen el valor específico que se quiera proteger o infrinjan el concreto régimen limitativo establecido por los instrumentos de ordenación territorial, los planes de ordenación de los recursos naturales, la legislación sectorial o el planeamiento urbanístico.*

*2. Los instrumentos previstos en el apartado anterior podrán prever actividades, construcciones u otros usos que puedan llevarse a cabo en suelo no urbanizable especial sin lesionar el valor específico que se quiera proteger o infringir el concreto régimen limitativo establecido en planeamiento o legislación sectorial. Para la autorización de estos usos se aplicarán, en su caso, los procedimientos establecidos en los artículos 30 a 32 para la autorización de usos en suelo no urbanizable genérico, sin perjuicio de cualesquiera otras autorizaciones, licencias o controles ambientales o de otro orden que pudieren resultar preceptivos”.*

B) No se menciona riesgo de formación de núcleo, sólo carácter aislado de las viviendas.

C) No existe limitación temporal.

D) Prestación patrimonial a introducir mediante Ordenanza, no superior al 5% de la inversión (Artículo 31.6).

E) No consta sometimiento a garantía 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.

F) No se menciona inscripción en el Registro de la Propiedad sobre vinculación, salvo en relación a la indivisibilidad de las parcelas en el caso de viviendas.

G) Sujeción a licencia urbanística

- **Competencia para su aprobación:** Ayuntamiento previo informe favorable del Consejo Provincial de Urbanismo (Artículo 36).

— No se someterán al procedimiento de autorización especial en suelo no urbanizable las construcciones e instalaciones que deban someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental o de autorización ambiental integrada conforme a la normativa sectorial correspondiente. En estos supuestos, el órgano ambiental consultará al Consejo Provincial de Urbanismo competente siendo su informe vinculante en cuanto a las afecciones supralocales del uso o actividad planteados, la justificación del emplazamiento en el medio rural, la posibilidad de formación de núcleo de población, la conveniencia y alcance de la rehabilitación y los parámetros urbanísticos de aplicación. En caso de discrepancias entre el órgano ambiental y el Consejo Provincial de Urbanismo, el Consejero competente en materia de medio ambiente o de urbanismo podrá requerir su resolución al Gobierno de Aragón (Artículo 35.2).

-**Parcelaciones urbanísticas.** Artículos 28 y 241. Distingue parcelación urbanística y parcelación rústica.

-**Núcleo de población.** Artículo 242. *“agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes”*.

- Artículo 34: *“salvo que el plan general o directrices de ordenación territorial establezcan condiciones más severas, se considera que existe la posibilidad de formación de núcleo de población cuando, dentro del área definida por un círculo de 150 metros de radio con origen en el centro de la edificación proyectada, existan dos o más*

*edificaciones residenciales.”*

**-Uso residencial no vinculado.** Artículo 35.

**-Regularización de asentamientos.** Mediante su incorporación al PGOU. Artículos 247 y ss. Preceptivo Censo municipal y Censo autonómico de parcelaciones ilegales existentes con anterioridad a 20 de marzo de 2012.

Disposición Transitoria Séptima:

*“1. Los procedimientos iniciados al amparo del Decreto 77/1995, de 18 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la elaboración y ejecución de los Planes Especiales de Regularización Urbanística, habrán de adaptarse a lo establecido en esta Ley.*

*2. Sólo podrán realizarse procesos de regularización o erradicación de las parcelaciones ilegales existentes a la entrada en vigor de esta Ley en las condiciones que establezca reglamentariamente el Gobierno de Aragón, de conformidad con los siguientes criterios:*

*a) En suelo urbano no consolidado o urbanizable deberá actuarse, en la medida de lo posible, a través de los procedimientos regulados en esta Ley para dichas clases de suelo.*

*b) En suelo no urbanizable genérico, cuando sea posible ajustar la parcelación ilegalmente realizada a las disposiciones de esta Ley, mediante su reclasificación como suelo urbanizable, se aprobará y ejecutará el correspondiente Plan Parcial.*

*c) En suelo no urbanizable especial, se establecerán los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística infringida por los fenómenos de parcelación ilegal, contemplando la posibilidad de expropiación sin consideración alguna de los elementos ilegalmente construidos o urbanizados”.*

## FICHA RESUMEN PRINCIPADO DE ASTURIAS

-**Legislación:** Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

- **Construcciones permisibles:** Instalaciones al servicio de la obra pública y actividades, equipamientos o dotaciones de interés público o social, ya sean de titularidad pública o privada, cuando sus características hagan necesario el emplazamiento en el medio rural, y aunque el planeamiento general no la contemple. Concreción de interés público en artículo 201 Reglamento con cláusula abierta.

Viviendas para el mantenimiento del peculiar sistema de poblamiento asturiano debiendo tratarse de edificios aislados y en el seno de la tradicional quintana asturiana.

- **Instrumento:** Estudio de Implantación y autorización previa. (Artículos 128.4 y 131)

- **Motivación:** Artículo 201 Reglamento.

a) Se trate de equipamientos o dotaciones respecto de las que exista una demanda social real.

b) Su emplazamiento presente una vinculación funcional al medio rural y se justifique que no puede emplazarse en otra clase de suelo.

c) Que mejoren la calidad de vida de los habitantes del medio rural.

- **Condiciones:**

A) Los espacios que, por sus características, deban ser objeto de una especial protección no podrán ser dedicados a utilizaciones que impliquen transformación de su destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se quiera proteger. (Artículo 121)

Sólo se podrán autorizar instalaciones en áreas del suelo no urbanizable cuyo régimen de protección no las impidan directa o indirectamente.

- Artículo 126. *En el suelo no urbanizable no podrá autorizarse ninguna clase de edificaciones si no estuviere resuelta la disponibilidad, al menos, de los servicios de acceso rodado, saneamiento, abastecimiento de agua y energía eléctrica. Cuando el uso*

*a que se destine la edificación o el terreno lo requiera, se exigirá la dotación de aparcamiento suficiente. Se exceptúan aquellas construcciones para las cuales esta exigencia carezca de sentido y el planeamiento no exija la disponibilidad de otros servicios.*

B) No se menciona riesgo de formación de nuevos asentamientos en actividades, sí respecto del uso residencial (Artículo 124)

C) No existe limitación temporal.

D) Se establece con carácter potestativo un canon de cuantía no superior al cinco por ciento del importe del proyecto, que será dedicado por el Ayuntamiento a financiar las obras y demás costes que la implantación del nuevo equipamiento pueda suponer en el medio rural (Artículo 128.4).

Además el propietario debe:

- Ceder gratuitamente los terrenos destinados a viales, con independencia del deber de conservación.

- Ceder obligatoria y gratuitamente el diez por ciento del aprovechamiento que resulte dentro de su propio ámbito, salvo que el Ayuntamiento, por razones de interés público debidamente acreditadas, renuncie al mismo. El aprovechamiento que corresponda al Ayuntamiento podrá satisfacerse, cuando éste así lo disponga, en metálico. La valoración del aprovechamiento se basará en el incremento de valor que experimente el terreno, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

- Costear la urbanización necesaria para la implantación que se pretenda.

E) No consta sometimiento a garantía 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.

F) No se menciona inscripción en el Registro de la Propiedad sobre vinculación.

G) Sujeción a licencia urbanística (Artículo 132.c).

- **Competencia para su aprobación:** Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, salvo que la competencia hubiera sido delegada al

Ayuntamiento (Artículo 131.3).

-**Parcelaciones urbanísticas:** Prohibidas. Artículo 189.3. Las parcelaciones rústicas no requieren declaración de innecesariedad.

-**Núcleo de población:** No se define.

-**Uso residencial no vinculado:** expresamente permitido, sujeto a determinadas condiciones. (Artículo 124).

-**Regularización de asentamientos:** En la categoría de núcleos rurales. Artículos 136 y ss.

## FICHA RESUMEN ISLAS BALEARES

- **Legislación:** Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de Islas Baleares, Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible y Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del suelo.

- **Construcciones permisibles:** actividades relacionadas con el destino o con la naturaleza de las fincas , actividades vinculadas a la explotación y a la conservación del medio natural, actividades vinculadas a los usos complementarios de la explotación tradicional, actividades relacionadas con las infraestructuras públicas, actividades relacionadas con el uso de vivienda unifamiliar y actividades declaradas de interés general

- **Instrumento:** Declaración de interés general.

- **Motivación:** Que contribuyan a la ordenación o al desarrollo rurales o resulten de ubicación necesaria en el suelo rústico.

- **Condiciones:**

A) - Artículo 16.2. La autorización de una actividad deberá, en todo caso, valorar su impacto en el medio natural y su incidencia paisajística. Con esta finalidad podrán solicitarse de los órganos con competencia medioambiental informes sobre los aspectos del proyecto que se estimen convenientes.

- Artículo 26.2 La declaración de interés general se podrá otorgar a todas aquellas actividades que respeten las limitaciones que se establezcan de acuerdo con los usos y sean compatibles con el grado de protección de la zona.

- Artículo 27. Regulación general de las condiciones de las edificaciones y de las instalaciones.

- Artículo 28. Condiciones de la edificación.

- Artículo 29. Condiciones de posición e implantación

- Artículo 30. Dotación de servicios.

*B) No se menciona concepto de núcleo de población, aunque se establecen condiciones*



*para garantizar su impacto.*

C) Inexistencia de temporalidad.

D) Canon del 10% aunque se contemplan expresamente exenciones y bonificaciones (Artículo 16).

E) No consta fianza o prestación de garantía.

F) Inscripción registral de la vinculación (Artículo 15).

G) Si se otorgase la declaración de interés general y fuera precisa la obtención de licencia municipal, ésta deberá solicitarse en el plazo máximo de seis meses desde la notificación de la declaración. (Artículo 37.4)

- **Competencia para su aprobación:** Comisión insular de urbanismo respectiva, o por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en los casos contemplados por el artículo 3.4 de la Ley 9/1990, de 20 de junio, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares en Materia de Urbanismo y Habitabilidad.

-**Parcelaciones urbanísticas:** Prohibidas. Artículo 146.2. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del suelo.

-**Núcleo de población:** Artículo 27. No se menciona, pero se garantiza el carácter aislado de la edificación: *“sólo podrá resultar una vivienda unifamiliar por parcela, que deberá tener la superficie determinada por el instrumento de planeamiento general que, para los terrenos calificados como suelo rústico común, deberá ser superior o igual a 14.000 metros cuadrados”.*

-**Uso residencial no vinculado:** expresamente permitido como uso condicionado (Artículo 3, 19).

-**Regularización de asentamientos:** Artículo 26. Incorporación al planeamiento como categoría de suelo urbano.

## FICHA RESUMEN CANARIAS

-**Legislación:** Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

- **Construcciones permisibles:** Dotaciones, de equipamiento, o de actividades industriales, energéticas 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. Prohibición de uso residencial no vinculado.

- **Instrumento:** Proyecto de Actuación Territorial o Calificación Territorial.

- **Motivación:** Razón de interés público o social y que hayan de situarse necesariamente en suelo rústico o que por su naturaleza sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable.

- **Condiciones:**

A) Artículo 62.1.ter “Implantación en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental”

- (Artículo 65):

**a)** En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos históricos, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de carreteras y caminos de carácter pintoresco, no se permitirá la construcción de cerramientos, edificaciones u otros elementos cuya situación o dimensiones limiten el campo visual o desfiguren sensiblemente las perspectivas de los espacios abiertos terrestres, marítimos, costeros o de los conjuntos históricos o tradicionales.

**•b)** No podrá realizarse construcción alguna que presente características tipológicas o soluciones estéticas propias de las zonas urbanas y, en particular, las viviendas colectivas, los edificios integrados por salón en planta baja y vivienda en la alta, y los que presenten paredes medianeras vistas, salvo en los asentamientos rurales que

admitan esta tipología.

- c) Las construcciones o edificaciones deberán situarse en el lugar de la finca menos fértil o idóneo para el cultivo, salvo cuando provoquen un mayor efecto negativo ambiental o paisajístico.
- d) No será posible la colocación y el mantenimiento de anuncios, carteles, vallas publicitarias o instalaciones de características similares, pudiendo autorizarse exclusivamente los carteles indicativos o informativos con las características que fije, en cada caso, la Administración competente.
- e) Ninguna edificación podrá superar las dos plantas por cualquiera de sus fachadas.
- f) Todas las construcciones deberán estar en armonía con las tradicionales en el medio rural canario y, en su caso, con los edificios de valor etnográfico o arquitectónico que existieran en su entorno cercano.
- g) Las edificaciones deberán presentar todos sus paramentos exteriores y cubiertas totalmente terminados, empleando las formas, materiales y colores que favorezcan una mejor integración en el entorno inmediato y en el paisaje.

2. En defecto de determinaciones expresas del planeamiento de ordenación, las construcciones y edificaciones deberán observar las siguientes reglas:

- a) Ser adecuadas al uso y la explotación a los que se vinculen y guardar estricta proporción con las necesidades de los mismos.
  - b) Tener el carácter de aisladas.
  - c) Respetar un retranqueo máximo de cinco metros a linderos y diez metros al eje de caminos, así como un retranqueo mínimo de cinco metros respecto de este eje.
  - d) No exceder de una planta con carácter general ni de dos en los asentamientos rurales existentes, medidos en cada punto del terreno que ocupen.
  - e) No emplazarse en terrenos cuya pendiente natural supere el 50 por ciento.
- B) Preceptivo impedimento de formación de nuevos asentamientos.
- C) Tiempo limitado no inferior al necesario para amortizar la inversión.

D) Canon por cuantía mínima del 5% y máxima del 10% del presupuesto de inversión que podrá ser sustituido por cesión de suelo cuando lo determine el municipio.

E) La prestación de garantía ante el Tesoro de la Comunidad Autónoma por un importe del diez por ciento del coste total de las obras a realizar para cubrir, en su caso, los gastos que puedan derivarse de incumplimientos o infracciones o de las labores de restauración de los terrenos. Este importe podrá ser elevado por el Gobierno en casos singulares, según se determine reglamentariamente, hasta el veinte por ciento del mismo coste total.

F) La resolución se comunicará al Registro de la Propiedad para la práctica de la anotación o inscripción que proceda.

G) Necesidad de licencia en plazo de un año.

- **Competencia para su aprobación:** Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo salvo dotaciones, equipamientos, o construcciones o instalaciones industriales y energéticas de pequeña dimensión o escasa trascendencia territorial que previa valoración de esta circunstancia por la Consejería serán remitidos al Cabildo Insular. Las actividades sometidas a Calificación Territorial serán también competencia del Cabildo Insular.

-**Parcelaciones urbanísticas:** Prohibidas en suelo rústico. Artículo 83

-**Núcleo de población:** No se menciona, pero las edificaciones no pueden contribuir a la formación de asentamientos no previstos (Artículo 66).

-**Uso residencial no vinculado:** Permitido en asentamientos rurales.

-**Regularización de asentamientos:** Artículo 55 c) distingue el asentamiento rural del asentamiento agrícola. Regularización pormenorizada en Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

## FICHA RESUMEN CANTABRIA

- **Legislación:** Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

- **Construcciones permisibles:** Sistema de lista tasada en una doble perspectiva según se trate de suelo protegido o no, a la que se añaden aquellas que sean consideradas de interés público o social por la Administración sectorial correspondiente y aquellas otras que fuera imprescindible ubicar en suelo rústico, bien por ser éste su normal ámbito de desarrollo, bien por ser inadecuado para ello el suelo urbano, como criterios diferenciados. Expresa permisibilidad de viviendas aisladas.

- **Instrumento:** Autorización. Sin figura específica.

- **Motivación:** Interés público o social o imprescindible ubicación en suelo rústico.

- **Condiciones:**

A) En ausencia de previsión específica más limitativa que se incluya en la legislación sectorial, así como en los instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico que resulten aplicables, y en las condiciones que los mismos establezcan, en el suelo rústico de especial protección podrán ser autorizadas, con carácter excepcional, determinadas construcciones, instalaciones, actividades y usos expresamente tasados.

- Normas de aplicación directa (Artículo 114):

a) Será de aplicación en todo caso lo dispuesto en los artículos 32 y siguientes de la presente Ley como normas de aplicación directa.

– b) Quedan particularmente prohibidas las construcciones residenciales colectivas, urbanizaciones u otras propias del entorno urbano.

– c) Las edificaciones que se proyecten se adecuarán a la pendiente natural del terreno, de modo que ésta se altere el menor grado posible, tanto en el perfil modificado como en el resto de la parcela.

– d) Las infraestructuras necesarias para obtener servicios tales como abastecimiento de agua, evacuación y tratamiento de aguas residuales, suministro de energía eléctrica y

recogida, tratamiento, eliminación y depuración de toda clase de residuos, correrán por cuenta del promotor de la actuación, tanto la construcción como su conservación y mantenimiento, y se procurará que los servicios se extiendan soterrados.

– **e)** Sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria novena, para la construcción de una vivienda, la parcela mínima será al menos de dos mil metros cuadrados, salvo que el planeamiento establezca una parcela mínima inferior.

– **f)** Los cerramientos se situarán de tal manera que la distancia mínima al límite exterior de la calzada, vial o camino sea de tres metros, salvo que el planeamiento establezca una distancia mínima inferior, en atención a las características del entorno. Los propietarios deberán ceder gratuitamente al Ayuntamiento, y acondicionar, con esos límites, los terrenos necesarios para la ampliación del viario preexistente.

– **g)** Se respetarán y, en su caso, se repondrán, los cierres de piedra perimetrales de la parcela objeto de edificación, y se respetarán los setos vivos y arbolado relevantes.

– **h)** La altura máxima de las viviendas que puedan autorizarse no será superior a nueve metros, medidos desde cualquier punto del terreno en contacto con la edificación hasta su cumbrera.

– **i)** Las explotaciones agropecuarias permitidas por el planeamiento, así como sus ampliaciones, tendrán en cualquier caso la condición de uso compatible con las construcciones residenciales y de ocio y turismo rural que se edifiquen al amparo de esta sección.

– **j)** Las nuevas edificaciones deberán apoyarse en la red de caminos existente, salvo justificación expresa, introduciendo únicamente los viarios o caminos imprescindibles.

- Pantallas vegetales. Al objeto de limitar los impactos visuales de instalaciones industriales y otras construcciones será obligatoria la instalación de pantallas vegetales y especies arbóreas o similares que los mitiguen en los términos que el planeamiento determine (Artículo 35).

B) No consta temporalidad ni sujeción a plazos.

C) Ninguna mención respecto al núcleo de población.

D) No consta canon

E) No consta prestación de garantía.

F) Los terrenos de suelo rústico en los que se autoricen las construcciones e instalaciones a que se refieren los artículos 112 y 113 quedarán vinculados al uso autorizado, debiendo dejar constancia en el Registro de la Propiedad de las limitaciones impuestas por la autorización.

G) Sujeción a licencia urbanística en el plazo de un año.

- **Competencia para su aprobación:** Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CROTU) si el suelo está protegido y en todo caso si no existe Plan General. En suelos no protegidos cuando existe Plan General la competencia es municipal.

-**Parcelaciones urbanísticas:** No aparecen expresamente prohibidas, tan sólo limitaciones genéricas a las facultades de disposición (Art. 111)

-**Núcleo de población:** No se menciona, tan sólo se hace referencia al carácter aislado de las viviendas, y se exige una parcela mínima de 2000 m<sup>2</sup>.

-**Uso residencial no vinculado:** Permitidos en suelo rústico de protección ordinaria (Artículo 113)

-**Regularización de asentamientos:** Artículo 100 bis. Régimen del suelo urbano de núcleo tradicional.

## FICHA RESUMEN CASTILLA-LA MANCHA

-**Legislación:** Decreto-Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, Decreto Legislativo 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico e Instrucción Técnica de Planeamiento sobre requisito de obras en construcciones e instalaciones en suelo rústico, aprobada mediante Orden de la Consejería de 31 de marzo de 2003.

- **Construcciones permisibles:** Actividades vinculadas y otras que deban emplazarse o desarrollarse en suelo no urbanizable. Sistema de lista tasada. Artículo 54.

- **Instrumento:** Calificación urbanística.

- **Motivación:** Necesario emplazamiento en suelo no urbanizable.

- **Condiciones:**

A) En el suelo rústico no urbanizable de especial protección sólo podrá atribuirse, mediante calificación urbanística de los correspondientes terrenos, los usos y aprovechamientos que estén expresamente permitidos por la legislación sectorial y el planeamiento territorial y urbanístico aplicable por ser necesarios para la mejor conservación de las características y valores determinantes del régimen de especial protección o para el uso y disfrute públicos compatibles con unas y otros.

– Artículo 54.3:

*a) Asegurar, como mínimo, la preservación del carácter rural de esta clase de suelo y la no formación en él de nuevos núcleos de población, así como la adopción de las medidas que sean precisas para proteger el medio ambiente y asegurar el mantenimiento de la calidad y funcionalidad de las infraestructuras y los servicios públicos correspondientes.*

*Existe riesgo de formación de nuevo núcleo de población desde que surge una estructura de la propiedad del suelo consistente en más de tres unidades rústicas aptas para la edificación que pueda dar lugar a la demanda de los servicios o infraestructuras colectivas innecesarias para la actividad de explotación rústica o de carácter*



*específicamente urbano. Asimismo, se considera que existe riesgo de formación de un núcleo de población cuando se propongan edificaciones a una distancia menor de 200 metros del límite del suelo urbano o urbanizable, salvo en supuestos de ampliación de instalaciones industriales y productivas ya existentes.*

**b) Garantizar la restauración de las condiciones ambientales de los terrenos y de su entorno inmediato.**

– Artículo 55:

**“a)** Ser adecuados al uso y la explotación a los que se vinculen y guardar estricta proporción con las necesidades de los mismos.

**b)** No podrán, en los lugares de paisaje abierto, ni limitar el campo visual, ni romper el paisaje, así como tampoco desfigurar, en particular, las perspectivas de los núcleos e inmediaciones de las carreteras y los caminos.

**c)** No podrá realizarse ningún tipo de construcciones en terrenos de riesgo natural.

**d)** No podrán suponer la construcción con características tipológicas o soluciones estéticas propias de las zonas urbanas, en particular, de viviendas colectivas, naves y edificios que presenten paredes medianeras vistas.

**e)** Se prohíbe la colocación y el mantenimiento de anuncios, carteles, vallas publicitarias o instalaciones de características similares, salvo los oficiales y los que reúnan las características fijadas por la Administración en cada caso competente que se sitúen en carreteras o edificios y construcciones no sobresalgan, en este último supuesto, del plano de la fachada.

**f)** Las construcciones deberán armonizarse en el entorno inmediato, así como con las características propias de la arquitectura rural o tradicional de la zona donde se vayan a implantar.

**g)** Las construcciones deberán presentar todos sus paramentos exteriores y cubiertas totalmente terminados, con empleo en ellos de las formas y los materiales que menor impacto produzcan, así como de los colores tradicionales en la zona o, en todo caso, los que favorezcan en mayor medida la integración en el entorno inmediato y en el paisaje.

**B)** Debe evitarse la conformación de núcleos de población (Artículo 54.3).

C) Por plazo indefinido, las relativas a vivienda familiar, obras, construcciones e instalaciones y sus respectivos usos o actividades, vinculadas a explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas o análogas.

Por el plazo que proceda conforme a la legislación sectorial correspondiente, las relativas a las obras, construcciones e instalaciones, y sus usos o actividades correspondientes, vinculadas a la extracción o explotación de recursos o la primera transformación de éstos, así como las que descansen en concesiones demaniales o de servicio público.

Por plazo determinado fijado en función del tiempo preciso para la amortización de la inversión inicial en los restantes casos previstos en la letra b) del apartado 3º del número 1 del artículo 54.

D) Para los actos previstos en la letra b) del apartado 3º del número 1 del artículo 54, la resolución municipal de otorgamiento de la licencia deberá bien fijar el importe que deba satisfacerse en concepto de canon de participación municipal en el uso o aprovechamiento atribuido por la calificación, bien, cuando así lo haya aceptado el Municipio, determinar la superficie de suelo sustitutiva de valor equivalente, materializable en cualquier clase de suelo (Artículo 64.3).

E) El afianzamiento del cumplimiento de las condiciones legítimas de las correspondientes calificación y licencia, por importe del tres por ciento del coste de la totalidad de las obras o los trabajos a realizar, sin cuyo requisito no podrá darse comienzo a la ejecución de las obras, ni serán eficaces los actos de calificación y licencia que legitimen éstas.

F) Necesaria inscripción registral de los deberes y cargas en relación con los usos y aprovechamientos del suelo rústico. Artículo 58.

G) Las autorizaciones deberán ejercitarse en el plazo máximo de dos años desde que se otorgaran, transcurrido el cual agotarán sus efectos, previa declaración por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y audiencia al interesado, y devendrán ineficaces, salvo que se prorroguen expresamente a través del mismo procedimiento.

- **Competencia para su aprobación:** La calificación urbanística será otorgada por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística cuando se trate de los actos previstos en el número 1 del artículo 54, con la excepción de los enumerados en el apartado 1º y en la letra a) del apartado 2º, que pretendan ejecutarse en el suelo rústico no urbanizable de especial protección de cualquier Municipio.

La calificación urbanística será otorgada por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística cuando se trate de los actos previstos en el apartado 3º del número 1 del artículo 54 que pretendan ejecutarse en el suelo rústico de reserva en Municipios de menos de 10.000 habitantes de derecho.

En los restantes supuestos la concesión de la calificación urbanística corresponderá a los Municipios, que se pronunciarán sobre ella en el procedimiento de otorgamiento de licencia y con motivo de la resolución del mismo.

-**Parcelaciones urbanísticas:** Expresamente prohibidas (Artículo 91)

-**Núcleo de población:** Que no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población. (Artículo 54.1.2ºf).

- Artículo 10 del Reglamento *“se propongan edificaciones a una distancia menor de 200 metros del límite del suelo urbano o urbanizable”* o *“se contengan, sin incluir la propuesta, tres o más edificaciones correspondientes a distintas unidades rústicas, en un círculo de 150 metros de radio, con centro en cualquiera de las edificaciones mencionadas”*.

- Artículo 5 Instrucciones Técnicas de Planeamiento. Orden Consejería 31 de marzo 2003.

-**Uso residencial no vinculado:** Expresamente permitido (Artículo 54.1.2ºf))

-**Regularización de asentamientos:** No existe regulación específica.

## FICHA RESUMEN CASTILLA Y LEÓN

- **Legislación:** Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo y Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

- **Construcciones permisibles:** Además de las vinculadas sujetas directamente a licencia, actividades extractivas, obras públicas e infraestructuras en general, construcciones e instalaciones propias de los asentamientos tradicionales, obras de rehabilitación, reforma y ampliación de las construcciones e instalaciones existentes que no estén declaradas fuera de ordenación y otros usos que puedan considerarse de interés público (Artículo 23 Ley y 57 Reglamento).

Existen usos incompatibles por la categoría de suelo o aquellos que impliquen un riesgo relevante de erosión o deterioro ambiental (Artículo 25).

- **Instrumento:** Documento sin denominación específica, salvo que exista Plan o Proyecto Regional.

- **Motivación:** Usos, sean dotacionales, comerciales, industriales, de almacenamiento, vinculados al ocio o de cualquier otro tipo, que puedan considerarse de interés público:

6. 1.º- Por estar vinculados a cualquier forma de servicio público.

7. 2.º- Porque se aprecie la necesidad de su emplazamiento en suelo rústico

El interés público se entenderá acreditado si se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 308 que requiere justificación expresa.

- **Condiciones:**

A) **Normas de aplicación directa.** Artículo 9:

a) Las construcciones [...]deberán ser coherentes con las características naturales y culturales de su entorno inmediato y del paisaje circundante.

b) En áreas de manifiesto valor natural o cultural, en especial en el interior o en el entorno de los Espacios Naturales Protegidos y de los inmuebles declarados como Bien de Interés Cultural, no se permitirá que las construcciones [...], degraden la armonía del paisaje o impidan la contemplación del mismo. A tal efecto se exigirá que todas ellas

armonicen con su entorno inmediato y con el paisaje circundante en cuanto a situación, uso, altura, volumen, color, composición, materiales y demás características, tanto propias como de sus elementos complementarios.

c) En áreas amenazadas por riesgos naturales o tecnológicos, tales como inundación, erosión, hundimiento, incendio, contaminación u otros análogos, no se permitirá ninguna construcción, instalación ni cualquier otro uso del suelo que resulte incompatible con tales riesgos.

- En suelo rústico no se permitirá que las construcciones e instalaciones de nueva planta, o la ampliación de las existentes, o los cierres de parcela con materiales opacos, de altura superior a un metro y medio, se sitúen a menos de tres metros del límite exterior de los caminos, cañadas y demás vías públicas, o si dicho límite no estuviera definido, a menos de cuatro metros del eje de las citadas vías, sin perjuicio de las superiores limitaciones que establezca la legislación aplicable (Artículo 54 Reglamento).

- Respetar el régimen mínimo de protección que se señale reglamentariamente para cada categoría de suelo, así como las demás condiciones que imponga la normativa sectorial o el planeamiento urbanístico, para garantizar el mantenimiento de la naturaleza rústica de los terrenos (Artículo 24)

- Resolver la dotación de los servicios que precise, así como las repercusiones que produzca en la capacidad y funcionalidad de las redes de servicios e infraestructuras existentes (Artículo 25.3.b).

B) Respetar la superficie mínima de parcela, la ocupación máxima de parcela, y las distancias mínimas al dominio público, a las parcelas colindantes y a otros hitos geográficos, todo ello al objeto de garantizar el **carácter aislado** de las construcciones (Artículo 25.3.a)).

c) No consta **limitación temporal**.

d) No consta sujeción a **canon**.

e) No consta prestación de **garantía**.

f) Vincular el terreno al uso una vez autorizado haciendo constar en el **Registro de la Propiedad** esa vinculación. (Artículo 25.3.c).

g) Sujeción a **licencia urbanística**

- **Competencia para su aprobación:** Al Ayuntamiento, en los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana adaptado a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y a la Comisión Territorial de Urbanismo, en el resto de los Municipios.

-**Parcelaciones urbanísticas:** Expresamente prohibidas (Artículo 24)

-**Núcleo de población:** Determinaciones de ordenación general: carácter aislado (Art. 41).

-**Uso residencial no vinculado:** No permitido (Artículo 23)

-**Regularización de asentamientos:** Disposición Adicional Primera. Plan Especial de Regularización.

## FICHA RESUMEN CATALUÑA

-**Legislación:** Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, Ley 3/2009, de 10 de marzo de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos, Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo y Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística.

- **Construcciones permisibles:** Lista tasada de supuestos(Artículos 47 y 50) carácter deportivo, cultural, de educación en el tiempo libre y recreo, los equipamientos y servicios comunitarios, las infraestructuras de accesibilidad y las instalaciones y obras necesarias para los servicios técnicos, además de las edificaciones vinculadas, estaciones de servicios y carburantes y turismo rural.

- **Instrumento:** Proyecto de actuación específica, salvo que esté recogido en Plan Especial.

- **Motivación:** Artículo 47. Actividades o equipamientos de interés público que se tengan que emplazar en el medio rural.

- **Condiciones:**

A) (Artículo 47.5). La autorización de las actuaciones específicas de interés público a qué se refiere el apartado 4 debe justificar debidamente que el ámbito de actuación no está sometido a un régimen especial de protección con el cual sean incompatibles, por razón de sus valores, por la existencia de riesgos o por el hecho de estar sujeto a limitaciones o a servidumbres para la protección del dominio público. Asimismo, las actuaciones que se autoricen no tienen que disminuir de manera significativa la permeabilidad del suelo ni tienen que afectar de manera negativa a la conectividad territorial.

– (Artículo 51 Ley y 60 del Reglamento). Directrices para las licencias de edificación en suelo no urbanizable) Los materiales, los sistemas constructivos, el volumen y la tipología aparentes de las edificaciones en suelo no urbanizable deben ser los propios del ámbito territorial donde sean emplazados. El planeamiento territorial y el

planeamiento urbanístico deben establecer los criterios o las condiciones necesarios para hacer efectiva esta directriz.

2. Las licencias municipales para la edificación en suelo no urbanizable deben fijar las condiciones especiales que se deben adoptar, a cargo de las personas interesadas, para la obtención de los suministros necesarios y la consecución de los niveles de saneamiento adecuados, con las debidas garantías de seguridad, salubridad y no contaminación que tengan en cuenta los riesgos geológicos, naturales y tecnológicos. En todo caso, se aplica a estas condiciones de edificación lo que establece para las edificaciones en suelo urbano el artículo 41.3.

B) No se menciona riesgo de formación de nuevos asentamientos

C) Posibilidad de someter la actuación a un plazo temporal (Artículo 59.3 Reglamento)

D) El uso autorizado no se somete a canon.

E) Para garantizar adecuadamente el cumplimiento de las medidas correctoras y de las condiciones de carácter urbanístico o temporal que se impongan hay que prestar fianza por la cuantía que se establezca en el acuerdo de otorgamiento de la licencia. Esta garantía no puede exceder del presupuesto estimado para la adopción de las medidas y condiciones impuestas (Artículo 59.4).

F) Las condiciones que establezcan las licencias de acuerdo con los apartados 2 y 3 del artículo 59, o de acuerdo con el artículo 60 del Reglamento, se pueden hacer constar en el Registro de la propiedad de acuerdo con la legislación hipotecaria.

G) Sujeción a licencia urbanística

– **Competencia para su aprobación:** Aprobación previa Ayuntamiento, aprobación definitiva, Comisión Territorial de Urbanismo. (Artículo 48)

– Los proyectos de nuevas construcciones propias de una actividad agrícola, ganadera o, en general, rústica, si superan los umbrales establecidos en el planeamiento territorial y el urbanístico, salvo el supuesto del inciso final del apartado 3, deben someterse al informe de la comisión territorial de urbanismo que corresponda, que regula el artículo 50.1, con los mismos efectos vinculantes. (Artículo 49.3)

– En el caso de proyectos que conlleven el establecimiento o ampliación de



actividades ganaderas, han de someterse a información pública por un plazo de veinte días y al informe del departamento competente en materia de ganadería relativo al cumplimiento de los requisitos de distancias establecidos por la normativa sobre ordenación ganadera. La correspondiente licencia solo puede otorgarse si dicho informe es favorable. En caso de que dichos proyectos superen los umbrales a que se refiere el apartado 2, este informe y el proyecto tramitado deben aportarse conjuntamente con la solicitud del correspondiente informe de la comisión territorial de urbanismo que corresponda. Sin embargo, los proyectos relativos a actividades ganaderas preexistentes que, sin incrementar la capacidad productiva de las instalaciones, solo comporten obras para adaptar estas instalaciones a las exigencias derivadas de la legislación aplicable en materia de ganadería no requieren los informes mencionados, sino que quedan sujetos únicamente a licencia municipal. (Artículo 49.4).

**-Parcelaciones urbanísticas:** Expresamente prohibidas (Artículo 47).

**-Núcleo de población:** No se contempla.

**-Uso residencial no vinculado:** No permitido genéricamente, salvo reconstrucción o rehabilitación de masías (Artículo 47).

**-Regularización de asentamientos:** Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos que prevé cambio de clasificación de suelo en el Plan General.

## FICHA RESUMEN EXTREMADURA

-**Legislación:** la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, recientemente modificada por Ley 10/2015, de 8 de abril.

-**Construcciones permisibles:** Sistema de lista tasada. Artículo 23. Expresa permisibilidad de uso residencial.

- **Instrumento:** Calificación urbanística.

- **Motivación:** Necesario emplazamiento en suelo rural (Artículo 23.f)

- **Condiciones:**

A) Artículo 24. *En el suelo no urbanizable de protección sólo podrán producirse las calificaciones urbanísticas que sean congruentes con los aprovechamientos que expresamente permita el planeamiento de ordenación territorial y urbanística*

- Artículo 26. *Requisitos de los actos de usos y aprovechamientos urbanísticos.*

B) Prevención frente a núcleos de población que puedan generar demandas, en condiciones específicas. Artículo 17.3.b)4) *“ni la existencia de más de tres edificaciones con destino industrial o terciario en unidades rústicas aptas para la edificación colindantes”.*

C) Artículo 29. Por plazo determinado fijado en función del tiempo preciso para la amortización de la inversión inicial, en todos los restantes casos.

Cuando las licencias, debiendo fijarlo, no contengan determinación del plazo de su vigencia, éste será de diez años. El plazo de vigencia de la licencia podrá ser prorrogado expresa y sucesivamente, siempre antes del vencimiento del que estuviera corriendo. La primera prórroga no podrá exceder de diez años y las sucesivas no podrán superar, cada una de ellas, los cinco años.

D) Artículo 27.1.4º. La cuantía del canon será como mínimo del 2% 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.

E) No consta, tras la modificación operada en 2015, prestación de garantía que

anteriormente se cifraba en un 2%.

F) Artículo 21. Los usos y aprovechamientos urbanísticos en el suelo no urbanizable, así como los que, además, resulten de las condiciones legítimas de las calificaciones acordadas y las licencias otorgadas para la realización o el desarrollo de aquéllos, deberán hacerse constar en el Registro de la Propiedad.

G) No constan plazos de sujeción a licencia urbanística.

- **Competencia para su aprobación:** Su establecimiento corresponde a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística para la legitimación de todos los actos previstos en el apartado 3 del artículo 18 que pretendan ejecutarse en suelo no urbanizable protegido de cualquier Municipio y común en Municipios de menos de 20.000 habitantes de derecho.

En los restantes supuestos la calificación urbanística corresponde a los Municipios, que se pronunciarán sobre ella en el procedimiento de otorgamiento de licencia y con motivo de la resolución del mismo (Artículo 26.1.2.b).

-**Parcelaciones urbanísticas:** Expresamente prohibidas (Artículo 41.2).

-**Núcleo de población:** Definido en artículo 17. *“No dar lugar a la formación de núcleo de población, por lo que la realización de actos de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones no podrán conllevar la demanda potencial de los servicios o infraestructuras colectivas innecesarias para la actividad de explotación rústica o de carácter específicamente urbano, ni la existencia de más de tres edificaciones con destino industrial o terciario en unidades rústicas aptas para la edificación colindantes. Tampoco podrán existir más de tres edificaciones con destino residencial en unidades rústicas aptas para la edificación colindantes, cuya densidad supere la de una vivienda por cada dos hectáreas”.*

-**Uso residencial no vinculado:** Permitido con carácter aislado donde no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población (Artículo 23).

-**Regularización de asentamientos:** Disposición Adicional Quinta de la Ley permite vía Planeamiento General la regularización de asentamientos.

## FICHA RESUMEN GALICIA

- **Legislación:** Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

- **Construcciones permisibles:** Lista tasada de supuestos. Artículo 33. No se menciona utilidad pública e interés social.

**8. Instrumento:** Anteproyecto. Descripción artículo 41, salvo que esté recogida en Plan Sectorial o Especial, que no requerirá autorización.

**9. Motivación:** Necesidad de emplazamiento rural para construcciones e instalaciones para equipamientos y dotaciones que hayan de emplazarse necesariamente en el medio rural, como son: los cementerios, las escuelas agrarias, los centros de investigación y educación ambiental y los campamentos de turismo y pirotecnias (Artículo 148.2 g).

**10. Condiciones:**

A) Artículo 34.1.c) Usos prohibidos: los incompatibles con la protección de cada categoría de suelo o que impliquen un riesgo relevante de deterioro de los valores protegidos.

- Artículo 42. Condiciones generales de las edificaciones en suelo rústico.

- Artículo 43. Condiciones adicionales que deben cumplir las edificaciones destinadas a usos residenciales vinculados a las explotaciones agrícolas o ganaderas.

- Artículo 44. Condiciones adicionales para otras actividades constructivas no residenciales

B) No se menciona riesgo de formación de nuevos asentamientos, sólo necesidad de edificación aislada de uso residencial (Artículo 43.c).

C) No existe duración limitada.

D) El uso autorizado no se somete a canon.

E) No consta sometimiento a garantía 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.

**F)** Se hará constar obligatoriamente en el registro de la propiedad la vinculación de la total superficie real de la finca a la construcción y uso autorizados, expresando la indivisibilidad y las concretas limitaciones al uso y edificabilidad impuestas por la autorización autonómica. Artículo 42.1.e)

**G)** Sujeción a licencia urbanística

– **Competencia para su aprobación:**

En función de categoría de suelo, habrá que distinguir si estamos ante usos permitidos o autorizables, el Ayuntamiento o el secretario o secretaria general competente en materia de urbanismo (Órgano autonómico). Arts. 36 a 39.

-**Parcelaciones urbanísticas:** Expresamente prohibidas (Artículo 207).

-**Núcleo de población:** No se menciona.

-**Uso residencial no vinculado:** No permitido fuera de los núcleos rurales (Artículo 27)

-**Regularización de asentamientos:** Clasificación por el planeamiento suelo de núcleo rural (Artículo 13 y ss).

Disposición Adicional Décimotercera: *“Los asentamientos surgidos al margen del planeamiento urbanístico antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2002, que no estén integrados en la malla urbana ni reúnan las características propias de un núcleo rural, se clasificarán como suelo urbanizable [...]”*.

## FICHA RESUMEN LA RIOJA

- **Legislación:** Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

- **Construcciones permisibles:** Sistema de lista tasada. Artículo 51. En suelo no urbanizable genérico, viviendas autónomas no vinculadas siempre que no formen núcleos de población.

- **Instrumento:** Sin instrumento específico.

- **Motivación:** Construcciones e instalaciones vinculadas a actividades industriales y que deban emplazarse en suelo no urbanizable por no ser propias del suelo urbano o urbanizable, sin mención especial para el resto de usos y además actividades y servicios de carácter cultural, científico o asistencial así como instalaciones deportivas, recreativas y de ocio. Ninguna mención a declaración de utilidad pública e interés social.

- **Condiciones:**

A) Serán usos prohibidos aquellos que resulten incompatibles con los objetivos de protección de cada categoría en que se divida el suelo no urbanizable por implicar transformación de su naturaleza, lesionar el específico valor que se quiere proteger o alterar el modelo territorial diseñado por el planeamiento. (Artículo 49).

B) Concepto de núcleo de población referido sólo a la vivienda.

C) No consta temporalidad o sujeción a plazos.

D) No consta canon

E) No consta fianza

F) No consta inscripción registral.

G) Sin plazos específicos para solicitud de licencia de obras.

- **Competencia para su aprobación:** Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja.

-**Parcelaciones urbanísticas:** Expresamente prohibidas (Artículo 49).

-**Núcleo de población:** *“Agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes”* (Artículo 219.2).

-**Uso residencial no vinculado:** Permitido (Artículo 51.2.e)

-**Regularización de asentamientos:** Título VII. Disciplina Urbanística. Capítulo IV. Planes de regularización urbanística, mediante la redacción de un Plan Especial de Regularización Urbanística.

## FICHA RESUMEN MADRID

-**Legislación:** Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

-**Construcciones permisibles:**

- En suelo urbanizable no sectorizado. Sistema de lista tasada. (Artículos 26 y 27)

- En suelo no urbanizable de protección. Sistema de lista tasada (Artículo 29)  
Construcciones e instalaciones de interés público o social por su contribución a la ordenación y al desarrollo o cuyo emplazamiento en el medio rural sea conveniente. Expresa previsión de uso residencial.

- **Instrumento:** Calificación Urbanística o Proyecto de Actuación especial (en suelo urbanizable no sectorizado).

- **Motivación:** Por ser de interés público o social, por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural en suelo no urbanizable de protección.

- **Condiciones:**

A) No se menciona especialmente el carácter incompatible del valor protegido del suelo.

B) No consta peligro de formación de núcleos de población

C) Cuando proceda, la fijación justificada del plazo de vigencia del uso o los usos atribuidos para Proyectos de Actuación especial en suelo urbanizable no sectorizado (Artículo 149.2.e).

D) Canon cuantía mínima del 5 por 100 y una máxima del 10 por 100 del presupuesto total de ejecución de las obras, construcciones, edificaciones e instalaciones a realizar, y podrá satisfacerse mediante cesión de terrenos de valor equivalente con destino al patrimonio municipal de suelo (Artículo 149.2.d), para Proyecto de actuación especial en suelo urbanizable no sectorizado.

E) La prestación de garantía ante la Comunidad de Madrid por importe del 10 por 100 del coste total de ejecución de las obras a realizar para cubrir, en su caso, las responsabilidades derivadas de incumplimientos e infracciones, incluso del plan de



restauración de los terrenos. En atención a las características específicas del proyecto, el Gobierno de la Comunidad de Madrid podrá elevar el importe mínimo de la garantía a prestar hasta el 20 por 100 del coste total de las obras previstas (Artículo 149.2.f).

F) La resolución estimatoria se comunicará al Registro de la Propiedad para la práctica de la anotación o inscripción que proceda para en fase aprobatoria de Proyecto de Actuación especial en suelo urbanizable no sectorizado (Artículo 150.b)3º).

G) Sujeción a licencia urbanística plazo de un año (Artículos 148.4 y 150.2)

•**Competencia para su aprobación:**

La calificación urbanística corresponde:

**a)** Al Consejero competente en materia de ordenación urbanística cuando se trate de las calificaciones previstas en el número 1 del artículo 29 de la presente Ley.

**b)** A la Comisión de Urbanismo de Madrid en el resto (Artículo 148).

El Proyecto de actuación especial en todo caso a la Comisión de Urbanismo de Madrid (Artículo 150).

-**Parcelaciones urbanísticas:** Expresamente prohibidas (Artículo 144.3).

-**Núcleo de población:** No se menciona el concepto pero se persigue la finalidad de manera similar a otras Comunidades Autónomas. Artículo 26.1.d) *“se disponga aislada en el interior de la unidad, que por su localización no pueda presumirse finalidad urbanizadora por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico, y que la finca cuente, cualquiera que sea su naturaleza, con la superficie mínima que se establece en la legislación forestal y agraria para los terrenos considerados monte”*.

-**Uso residencial no vinculado:** Permitido (Artículo 26.1.d)

-**Regularización de asentamientos:** Planes de Ordenación de Núcleos de Población previstos en la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, especial para el Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales en la Comunidad de Madrid.

## FICHA RESUMEN REGIÓN DE MURCIA

-**Legislación:** Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

- **Construcciones permisibles:** Sistema de lista tasada. Artículo 101.3

- **Instrumento:** Sin concreta figura.

- **Motivación:** Actuaciones específicas de interés público, siempre que se justifiquen las razones para su localización fuera del suelo urbano o urbanizable sectorizado, se inserten adecuadamente en la estructura territorial y se resuelvan satisfactoriamente las infraestructuras precisas para su funcionamiento (Artículo 101.4).

- **Condiciones:**

A) Suelo no urbanizable. Artículo 95.2 *“Podrán autorizarse, de forma excepcional, por la Administración regional actuaciones específicas de interés público, a las que se refiere el apartado 4 del artículo 101, con las condiciones establecidas en el artículo 102, en lo que resulte aplicable a esta clase de suelo, justificando su ubicación y las razones de su excepcionalidad y su interés público en relación con los valores señalados en el planeamiento general, debiendo resolver adecuadamente las infraestructuras precisas para su funcionamiento y su inserción en el territorio mediante estudio de paisaje.*

- Suelo urbanizable no sectorizado. Artículo 101.2. *“Se respetarán las incompatibilidades de uso y las condiciones específicas señaladas por el Plan General para cada una de las zonas que, en su caso, establezca, así como las normas sectoriales que les sean de aplicación”.*

- Artículo 102. Condiciones particulares para cada uso.

- Artículo 103. Condiciones comunes de los usos autorizables excepcionalmente:

*“1. Las construcciones e instalaciones deberán tener la superficie adecuada a sus requerimientos funcionales y las características exigidas por la legislación sectorial correspondiente, debiendo resolver a su costa las infraestructuras precisas para su funcionamiento.*

2. *Las edificaciones tendrán carácter aislado y se ubicarán minimizando su impacto paisajístico, con observancia de las distancias señaladas en el planeamiento o en las legislaciones sectoriales que fueran de aplicación por colindancia a bienes de dominio público.*

3. *La propiedad llevará a efecto satisfactoriamente la ordenación interior de la parcela, previendo los aparcamientos necesarios y el tratamiento de la parcela con arbolado, cultivos o jardinería, y asumirá el compromiso de contribuir a las cargas que conlleve el futuro desarrollo urbanístico, con las garantías económicas que se fijan en esta ley.*

4. *Cuando las actuaciones, por su carácter extensivo o complejidad, requieran una ordenación integral, se señalará expresamente en la autorización la necesidad de formular y aprobar un Plan Especial y las exigencias que se consideren oportunas para garantizar su adecuada inserción territorial.* 5. *En todo caso deberá justificarse la adecuación de las construcciones e instalaciones a la legislación sectorial correspondiente”.*

B) Se exige carácter aislado (Artículo 103.2).

c) Vinculado temporalmente a la suspensión por transformación urbanística por el Ayuntamiento o por el Consejero competente en materia de urbanismo. (Artículo 103.5).

D) Sólo en suelo no urbanizable. *“La autorización por interés público de usos y edificaciones en suelo no urbanizable estará gravada con un canon por uso excepcional en cuantía del 1% del presupuesto de ejecución material, excepto aquellos supuestos de titularidad o utilidad pública declarada”.* (Artículo 104.4)

E) No consta sometimiento a garantía 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 pero sí prestación de garantía debiendo asumir *“compromiso de contribuir a las cargas que conlleve el futuro desarrollo urbanístico, con las garantías económicas que se fijan en esta ley”.* (Artículo 103.3)

F) No consta inscripción registral de la vinculación.

G) No constan plazos de sujeción a licencia urbanística.

- **Competencia para su aprobación:** Órgano autonómico competente.
- **Parcelaciones urbanísticas:** Expresamente prohibidas (Artículo 107).
- **Núcleo de población:** Se utiliza la expresión “formación de núcleo urbano” (Artículo 105).
- **Uso residencial no vinculado:** No permitido. (Artículo 104).
- **Regularización de asentamientos:** Deben ser clasificados como suelo urbano o bien como suelo urbanizable especial (Artículos 81.5 o 84). Los propietarios *“Están obligados a costear los servicios requeridos por el Plan General y ceder gratuitamente los terrenos necesarios para la regularización del viario cuando así lo prevea el mismo. En su caso, deberán incorporarse al proceso urbanizador y edificatorio a partir del momento de la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, asumiendo los deberes señalados para el suelo urbano consolidado o sin consolidar, según el caso”.*  
(Artículo 88).

## FICHA RESUMEN NAVARRA

- **Legislación:** Ley Foral 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.

- **Construcciones permisible:** Actividades constructivas establecidas reglamentariamente, por estar vinculadas a actividades de carácter agrícola, forestal o ganadero, infraestructuras, equipamientos y dotaciones, que deban desarrollarse en suelo no urbanizable y las actividades industriales o terciarias que deban emplazarse o desarrollarse en suelo no urbanizable (Artículo 114).

El artículo 116 permite las viviendas aisladas en suelo no urbanizable siempre que se acredite la residencia “habitual y permanente”.

- **Instrumento:** Sin figura específica.

- **Motivación:** Necesario emplazamiento en suelo no urbanizable.

- **Condiciones:**

A) Artículo 113. Sólo serán autorizables, con carácter excepcional, en suelo no urbanizable de protección aquellas construcciones, instalaciones o usos que sean necesarios para su mejor conservación y para el disfrute público y esté justificada su compatibilidad con los específicos valores que motivan su especial protección.

2. El resto de actividades en el suelo no urbanizable de protección no serán autorizables y especialmente quedan prohibidas las construcciones, actividades o usos que impliquen transformación de su destino o naturaleza, lesionen el valor específico que se quiera proteger o infrinjan el concreto régimen limitativo establecido por los instrumentos de ordenación territorial o la legislación sectorial.

B) No hay referencia al concepto de núcleo de población, salvo para el carácter aislado de la vivienda. (Artículo 116).

C) Ninguna vinculación temporal de la construcción.

D) No existe referencia a canon por aprovechamiento especial.

E) No consta prestación de garantía

F) No consta inscripción registral salvo para la vivienda.

G) Las autorizaciones deberán ejercitarse en el plazo máximo de dos años desde que se otorgaran, transcurrido el cual agotarán sus efectos, previa declaración por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y audiencia al interesado, y devendrán ineficaces, salvo que se prorroguen expresamente a través del mismo procedimiento.

- **Competencia para su aprobación:** El Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda resolverá respecto a la autorización o prohibición de la actividad (Artículo 117).

-**Parcelaciones urbanísticas:** Artículo 112. f) “Actividades prohibidas e incompatibles”.

-**Núcleo de población:** (Artículo 146.2) *“En defecto de caracterización en el planeamiento, se considera núcleo de población la agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes”.*

-**Uso residencial no vinculado:** Expresamente permitido (Artículo 116).

-**Regularización de asentamientos:** No consta regulación específica.

## FICHA RESUMEN PAÍS VASCO

- **Legislación:** Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.
- **Construcciones permisibles:** Dotaciones, equipamientos y actividades declarados de interés público por la legislación sectorial aplicable o por el planeamiento territorial, obras previstas en el planeamiento territorial y urbanístico para el establecimiento de usos y servicios de prestación por parte de las administraciones públicas, caminos y vías proyectadas, infraestructuras o redes.
- **Instrumento:** Autorización. Sin figura específica.
- **Motivación:** Interés público previsto por la legislación sectorial o por el planeamiento territorial.

### **Condiciones:**

A) Los suelos inapropiados para ser objeto de transformación mediante la urbanización, por la necesidad de preservar sus valores propios y ambientales, pueden albergar usos excepcionales de interés público (Artículo 28.1b).

- Estos actos no podrán suponer ni tener por consecuencia la transformación urbanística o el cambio de destino del suelo, y deberán permitir la preservación de las condiciones edafológicas y ecológicas, así como asegurar la prevención de riesgos de erosión, inundación, incendio o para la seguridad o salud pública (Artículo 21.2).

- Artículo 28.4:

a) Asegurar la preservación del carácter rural de los terrenos y evitar el riesgo de formación de núcleo de población. [...].

b) Adoptar las medidas adecuadas a la preservación, el mantenimiento y, en su caso, la restauración de las condiciones ambientales de los terrenos correspondientes y de su entorno inmediato.

c) Procurar que la tipología de la nueva construcción se adecue a la arquitectura rural tradicional de la zona cuando menos en lo relativo a materiales utilizados, composición de la fachada y volumetría del edificio.

d) Garantizar a su costa el mantenimiento de la calidad, la funcionalidad y el nivel de servicio de las infraestructuras y servicios públicos afectados.

B) No consta temporalidad ni sujeción a plazos.

C) No consta afección concepto núcleo de población. Sólo vinculado al uso residencial.

D) No consta canon

E) No consta prestación de garantía.

F) No consta inscripción registral.

G) Sujeción a licencia urbanística

- **Competencia para su aprobación:** Diputación Foral correspondiente.

-**Parcelaciones urbanísticas:** Expresamente prohibidas (Artículo 28.6)

-**Núcleo de población:** Se entenderá que existe riesgo de formación de núcleo de población cuando la pretensión de construcción de una edificación residencial vaya a dar lugar, de realizarse, a la coexistencia de al menos cuatro edificaciones con uso residencial dentro de los parámetros de distancia determinados por el planeamiento municipal (Artículo 28.4.a.)

-**Uso residencial no vinculado:** No permitido. (Artículo 28.1.a)

-**Regularización de asentamientos:** Régimen específico de núcleos rurales (Artículo 29). La superficie de suelo ocupada por un núcleo rural podrá ser clasificada por el plan general como suelo urbano, cuando así proceda conforme a esta ley, o como suelo no urbanizable de núcleo rural. Cuando el planeamiento general no contenga una ordenación pormenorizada de los núcleos rurales, en desarrollo del mismo el ayuntamiento establecerá mediante plan especial su detallada ordenación.



## FICHA RESUMEN VALENCIA

-**Legislación:** Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana

- **Construcciones permisibles:** Sistema de lista tasada. Artículo 197.

- Restricciones para suelo no urbanizable protegido, artículo 26, deberán estar previstas en el planeamiento por ser compatibles y las que sean necesarias para limitar los riesgos. Estarán relacionadas con la utilización, aprovechamiento o captura de recursos naturales, tales como el viento, el sol, el agua o los minerales; además. Igualmente, se podrán llevar a cabo las obras e instalaciones necesarias para la gestión de los bienes de dominio público, o de los servicios públicos o actividades de utilidad pública o interés general, y para la minoración de los riesgos que motivaron su especial protección.

- **Instrumento:** Declaración de interés comunitario, salvo edificaciones vinculadas, vivienda y extracción de áridos, sin perjuicio del necesario informe preceptivo en materia de agricultura, ganadería, caza, gestión del medio natural o animales domésticos, en función del uso y de su ubicación, de urbanismo y carreteras y cuando se afecte a suelo no urbanizable protegido, el de la Conselleria competencialmente afectada (Art. 201)

– **Motivación:** Artículo 203.

a) Una valoración positiva de la actividad solicitada.

b) La necesidad de emplazamiento en el medio rural.

c) La mayor oportunidad y conveniencia de la localización propuesta frente a otras zonas del medio rural.

d) La utilización racional del territorio.

- **Condiciones:**

A) Restricciones para suelo no urbanizable protegido, artículo 26, deberán estar previstas en el planeamiento por ser compatibles y las que sean necesarias para limitar los riesgos. Estarán relacionadas con la utilización, aprovechamiento o captura de

recursos naturales, tales como el viento, el sol, el agua o los minerales; además. Igualmente, se podrán llevar a cabo las obras e instalaciones necesarias para la gestión de los bienes de dominio público, o de los servicios públicos o actividades de utilidad pública o interés general, y para la minoración de los riesgos que motivaron su especial protección.

- Normas de aplicación directa. Artículo 196.

- Las edificaciones situadas en el suelo no urbanizable deberán ser acordes con su carácter aislado y adecuadas al uso, explotación y aprovechamiento al que se vinculan, armonizando con el ambiente rural y su entorno natural, conforme a las reglas que el planeamiento aplicable determine para integrar las nuevas construcciones en las tipologías tradicionales de la zona o más adecuadas a su carácter.

- Mientras no exista plan que lo autorice, no podrá edificarse con una altura superior a dos plantas medidas en cada punto del terreno natural, sin perjuicio de las demás limitaciones aplicables.

- No podrán levantarse construcciones en lugares próximos a carreteras, vías pecuarias u otros bienes de dominio público, sino de acuerdo con lo que establezca la legislación específicamente aplicable.

- Todas las edificaciones y actividades que se autoricen en suelo no urbanizable se ajustarán a la ordenación aprobada y a la normativa que regula la prevención del riesgo de incendios forestales y dispondrán de adecuados sistemas de depuración de los vertidos y residuos que generen.

- Artículo 203.3. Estudio de integración paisajística, evaluación de impacto ambiental del proyecto si fuera necesaria, debe emitirse con carácter previo a la declaración de interés comunitario.

B) No se menciona riesgo de formación de **núcleo de población** salvo para viviendas y alojamientos turísticos (Art. 197 b.5º y 197 f).

C) Se 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 (Artículo 205).

D) Obligatoriedad de pago del correspondiente **canon** de uso y aprovechamiento peculiar en su determinación vinculado a la similitud de coste de transformación de la parcela. Posible exención por motivos benéficoasistenciales o reducción hasta el 50% vinculado a la creación de empleo (Artículo 204).

E) No consta sometimiento a **garantía** 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.

F) Necesaria inscripción en el **Registro de la Propiedad** la vinculación del terreno al uso y aprovechamiento autorizado con las demás condiciones establecidas en aquélla (Art. 200.4 y 206.8)

G) Sujeción a solicitud de **licencia urbanística** en plazo de seis meses (Art. 206.8)

– **Competencia para su aprobación:** Instrucción y resolución del procedimiento corresponde a la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previo informe municipal (Art. 206).

- **Parcelaciones urbanísticas:** Expresamente prohibidas (Artículo 230)

- **Núcleo de población:** Artículo 197.b)5º): *“La construcción no formará núcleo de población conforme lo establecido en el planeamiento urbanístico, quedando prohibidas las agrupaciones de viviendas en una misma parcela, así como las que tengan características propias de las viviendas colectivas”.*

- **Uso residencial no vinculado:** Permitida vivienda aislada y familiar. (Artículo 197 b)

- **Regularización de asentamientos:** Título IV. Capítulo III “Minimización de impactos ambientales en suelo no urbanizable”. El Plan General delimitará los núcleos de viviendas consolidados que deben minimizar su impacto territorial, siempre que tengan densidad igual o superior a 3 viviendas por Hectárea. La ordenación de estas áreas se llevará a cabo a través de un Plan Especial. Regula la ley el contenido pormenorizado del Programa y del Plan.

**ANEXO II. CUESTIONARIO Y GRÁFICOS SOBRE DISCIPLINA URBANÍSTICA  
EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE SEVILLA**

## CUESTIONARIO N° I

Ayuntamiento de **AGUADULCE**

Número de habitantes: **2149**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO</b>                             |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Pocas 5-10 uds.          |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

- Declaración de innecesariedad publicada en BOP de 13 de mayo de 2014.
- Nunca se ha demolido nada

## CUESTIONARIO N° 2

Ayuntamiento de **ALANÍS DE LA SIERRA**

Número de habitantes: **1832**

- |  |    |      |
|--|----|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:   | Si | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:   | Si | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO TÉCNICO</b>                                  |    |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:   | Si | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:   | Si | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:   | Si | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable:              | Si | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:                         | Si | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No muchas uds. en 280 km <sup>2</sup> |    |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                                    | Si | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores  | Si | X No |

OBSERVACIONES

### CUESTIONARIO N° 3

Ayuntamiento de **ALBAIDA DEL ALJARAFE**

Número de habitantes: **3089**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO TÉCNICO</b>                     |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 2 ó 3 uds.               |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

#### OBSERVACIONES

-Los procedimientos de protección de legalidad urbanística caducan en cascada.

-La Diputación Provincial no ofrecía la tramitación de expedientes sancionadores y no podían crear plaza de funcionario que los instruyera. Ahora se están mandando a Diputación sin que conste que se haya hecho nada al efecto.

## CUESTIONARIO N° 4

Ayuntamiento de **ALCALÁ DE GUADAIRA**

Número de habitantes: **74404**

- |  |          |      |
|--|----------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:   | X Si     | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:   | X Si     | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>POLICÍA LOCAL -AUXILIAR ADVO- A. TCO.</b>       |          |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:   | X Si (3) | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o  | X Si (2) | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:   | Si       | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable:      | Si       | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:                 | Si       | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 36 parcelaciones. Muchas uds. |          |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                            | X Si     | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores  | X Si     | No   |

### OBSERVACIONES

- En fase de revisión de PGOU, se incluirá Inventario.



## CUESTIONARIO N° 5

Ayuntamiento de **ALCALÁ DEL RÍO**

Número de habitantes: **11690**

- |   |  |  |
|---|--|--|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>SIN TITULACIÓN</b>                         |  |  |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input type="checkbox"/> No            |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: NS/NC                    |  |  |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |

### OBSERVACIONES

-Se inician los procedimientos de protección de la legalidad urbanística pero no todos se culminan por falta de personal.

## CUESTIONARIO N° 6

Ayuntamiento de **ALCOLEA DEL RÍO**

Número de habitantes: **3402**

- |   |  |  |
|---|--|--|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ENCARGADO DE OBRAS - APAREJADOR</b>        |  |  |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | <input type="checkbox"/> Si            | <input type="checkbox"/> No            |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 150 uds.                 |  |  |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |

### OBSERVACIONES

- Nunca se llega a demolición
- No se sanciona. No llegan a culminarse lo expedientes.

## CUESTIONARIO N° 7

Ayuntamiento de **LA ALGABA**

Número de habitantes: **16105**

- |  |      |      |
|--|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:   | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:   | X Si | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO/A. TCO.</b> (Cuando se les requiere) |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:   | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o  | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:   | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable:      | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:                 | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 337 uds.                      |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                            | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores  | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

- Expedientes de protección de legalidad urbanística y sancionadores se tramitan, aunque algunos se caducan.
- Sólo se inician por denuncia de particulares o Seprona.
- Se empezó a redactar Inventario.

## CUESTIONARIO N° 8

Ayuntamiento de **ALGÁMITAS**

Número de habitantes: **1316**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO</b>                             |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No muchas uds.           |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si   | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

OBSERVACIONES

## CUESTIONARIO N° 9

Ayuntamiento de **ALMADÉN DE LA PLATA**

Número de habitantes: **1503**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO TÉCNICO</b>                     |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | X Si | No   |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | uds. |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si   | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

OBSERVACIONES

## CUESTIONARIO N° 10

Ayuntamiento de **ALMENSILLA**

Número de habitantes: **5816**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO TÉCNICO / POLICÍA LOCAL</b>     |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | X Si | No   |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | uds. |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

- Declaración de innecesariedad
- No se llega a demolición

## CUESTIONARIO N° 11

Ayuntamiento de **EL ARAHAL**

Número de habitantes: **19585**

1. Tiene Inspector/a de obras:	X Si	No
1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:	X Si	No
1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>POLICÍA LOCAL</b>		
2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:	X Si	No
2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o	Si	X No
3. Tiene Plan de Inspección:	X Si	No
4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable:	X Si	No
5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:	X Si	X No
6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:	2500	uds.
7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística	X Si	No
8. Tramitan expedientes sancionadores	X Si	No

### OBSERVACIONES

- No se llega a demolición
- Se denuncia intereses de los propios agentes implicados

## CUESTIONARIO N° 12

Ayuntamiento de **AZNALCÁZAR**

Número de habitantes: **4349**

- |   |          |      |
|---|----------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si     | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si       | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>POLICÍA LOCAL</b>                          |          |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si       | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si       | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si       | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si       | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | X Si     | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | 300 uds. |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si     | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si     | No   |

### OBSERVACIONES

- Los expedientes se inician y se intentan tramitar, pero es difícil. Hay poco personal. Se van apagando fuegos.



## CUESTIONARIO N° 13

Ayuntamiento de **AZNALCOLLAR**

Número de habitantes: **6144**

1. Tiene Inspector/a de obras:	X Si	No
1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:	Si	X No
1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO TÉCNICO</b>		
2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:	Si	X No
2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o	Si	No
3. Tiene Plan de Inspección:	Si	X No
4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable:	Si	X No
5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:	Si	X No
6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:	NS/NC	uds.
7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística	X Si	No
8. Tramitan expedientes sancionadores	Si	X No

### OBSERVACIONES

- Los expedientes de protección de legalidad son lentos.

## CUESTIONARIO N° 14

Ayuntamiento de **BADOLATOSA**

Número de habitantes: **3150**

- |   |           |      |
|---|-----------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si        | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si        | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>POLICÍA LOCAL (Cuando se requiere)</b>     |           |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si      | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si        | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si        | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si        | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si        | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | 8/10 uds. |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si      | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si        | X No |

### OBSERVACIONES

- Nunca se demuele.
- Probablemente se tramite declaración de innecesariedad

## CUESTIONARIO N° 15

Ayuntamiento de **BENACAZÓN**

Número de habitantes: **7214**

- |   |          |      |
|---|----------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si     | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si       | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>POLICÍA LOCAL (Cuando se requiere)</b>     |          |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si       | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si       | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si       | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si       | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si       | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | 100 uds. |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si     | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si       | X No |

### OBSERVACIONES

- Algunos expedientes de Protección de Legalidad se han tramitado. Nunca se llega a la demolición.
- Se encuentran tramitando declaración de innecesariedad

## CUESTIONARIO N° 16

Ayuntamiento de **BOLLULLOS DE LA MITACIÓN**

Número de habitantes: **10031**

1. Tiene Inspector/a de obras:	X Si	X No
1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:	X Si	X No
1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO</b>		
2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:	X Si	No
2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o	Si	X No
3. Tiene Plan de Inspección:	X Si	No
4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable:	Si	X No
5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:	Si	X No
6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:	NS/NC	uds.
7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística	X Si	No
8. Tramitan expedientes sancionadores	X Si	No

### OBSERVACIONES

- Han declarado innecesariedad
- Los expedientes de protección de legalidad y sancionadores se inician y se tramitan pero no siempre se culminan.

## CUESTIONARIO N° 17

Ayuntamiento de **BORMUJOS**

Número de habitantes: **20947**

- |   |         |      |
|---|---------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si    | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si      | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO TÉCNICO - AUXILIAR</b>          |         |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si      | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si      | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si      | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si      | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si      | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | 40 ó 50 | uds. |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si    | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si    | No   |

### OBSERVACIONES

-Aquí se han demolido tres cosas.

## CUESTIONARIO N° 18

Ayuntamiento de **BRENES**

Número de habitantes: **12696**

- |   |                |      |
|---|----------------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si             | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si             | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>POLICÍA LOCAL</b>                          |                |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si             | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si             | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si             | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si             | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si             | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | No muchas uds. |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si           | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si           | No   |

### OBSERVACIONES

- Se actúa por denuncia de vecinos.
- En redacción declaración de innecesariedad
- Los procedimientos de protección de legalidad se inician pero sólo algunos se terminan
- No se llega a demolición

## CUESTIONARIO N° 19

Ayuntamiento de **BURGUILLOS**

Número de habitantes: **6556**

1. Tiene Inspector/a de obras:	Si	X No
1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:	Si	No
1.2. Qué cualificación profesional posee:		
2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:	X Si	No
2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o	X Si	No
3. Tiene Plan de Inspección:	Si	X No
4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable:	Si	X No
5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:	Si	X No
6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:	Muchas uds.	
7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística	X Si	No
8. Tramitan expedientes sancionadores	X Si	No

### OBSERVACIONES

- Se actúa por denuncia de vecinos.
- Declaración de innecesariedad de avance de planeamiento publicada en BOP 31/03/2015.
- Sólo una vez se ha dictado demolición.

## CUESTIONARIO N° 20

Ayuntamiento de **LAS CABEZAS DE SAN JUAN**

Número de habitantes: **16546**

1. Tiene Inspector/a de obras:	X Si	No
1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:	X Si	No
1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>POLICÍA LOCAL</b>		
2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:	X Si	No
2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o	X Si	No
3. Tiene Plan de Inspección:	X Si	X No
4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable:	X Si	No
5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:	Si	X No
6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:	700-800 uds.	
7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística	X Si	No
8. Tramitan expedientes sancionadores	X Si	No

### OBSERVACIONES

- Plan Inspección aprobado en 2010 que no se cumple completamente.
- Los expedientes se inician, otra cosa es que se culminen.



## CUESTIONARIO N° 21

Ayuntamiento de **CAMAS**

Número de habitantes: **26845**

1. Tiene Inspector/a de obras:	X Si	No
1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:	X Si	No
1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>POLICÍA LOCAL</b>		
2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:	X Si	No
2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o	X Si	No
3. Tiene Plan de Inspección:	X Si	X No
4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable:	X Si	No
5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:	Si	X No
6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:	700-800 uds.	
7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística	Si	No
8. Tramitan expedientes sancionadores	Si	No

### OBSERVACIONES

- Plan Inspección aprobado en 2010 que no se cumple completamente.

## CUESTIONARIO N° 22

Ayuntamiento de **LA CAMPANA**

Número de habitantes: **5451**

- |   |          |      |
|---|----------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si       | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si     | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>POLICÍA LOCAL</b>                          |          |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si       | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si       | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si       | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si       | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si       | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | 250 uds. |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si     | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si     | No   |

### OBSERVACIONES

- Los procedimientos de legalidad urbanística y sancionadores se inician pero no se culminan.

## CUESTIONARIO N° 23

Ayuntamiento de **CANTILLANA**

Número de habitantes: **10842**

- |   |                |      |
|---|----------------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si           | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si           | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>POLICÍA LOCAL</b>                          |                |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si             | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si             | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si             | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si             | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si             | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | Bastantes uds. |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si           | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si           | No   |

### OBSERVACIONES

- Se han producido dos demoliciones por orden judicial.
- Los sancionadores se inician pero no se imponen multas.

## CUESTIONARIO N° 24

Ayuntamiento de **CAÑADA DEL ROSAL**

Número de habitantes: **3288**

- |   |       |      |
|---|-------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si    | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si    | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>POLICÍA LOCAL</b>                          |       |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si    | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si    | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si    | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si    | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si    | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | NS/NC | uds. |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si  | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si  | No   |

### OBSERVACIONES

-Nunca se han llevado a cabo demoliciones.

-Los expedientes sancionadores se inician pero no se culminan.

## CUESTIONARIO N° 25

Ayuntamiento de **CARMONA**

Número de habitantes: **28717**

- |   |  |  |
|---|--|--|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee:   | <b>POLICÍA LOCAL (X3) + ARQUITECTA</b> |  |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | 2000 uds....Muchas                     |  |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |

### OBSERVACIONES

-En los procedimientos de protección de legalidad no se llega a demoler por falta de medios.

## CUESTIONARIO N° 26

Ayuntamiento de **CARRIÓN DE LOS CÉSPEDES**

Número de habitantes: **2551**

- |   |           |      |
|---|-----------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si        | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si      | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee:   |           |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si        | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si        | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si        | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si        | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si        | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | 50/60 uds |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si      | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si      | No   |

### OBSERVACIONES

-Los expedientes se inician y los técnicos informan pero después...

## CUESTIONARIO N° 27

Ayuntamiento de **CASARICHE**

Número de habitantes: **5596**

- |   |               |      |
|---|---------------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si          | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si            | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO TÉCNICO</b>                     |               |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si            | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si            | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si            | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si            | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si            | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | Bastantes uds |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si            | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si            | No   |

### OBSERVACIONES

-

## CUESTIONARIO N° 28

Ayuntamiento de **CASTILBLANCO DE LOS ARROYOS**

Número de habitantes: **5033**

- |   |  |  |
|---|--|--|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO TÉCNICO</b>                     |  |  |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | <input type="checkbox"/> Si            | <input type="checkbox"/> No            |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | Más de 900 uds                         |  |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |

### OBSERVACIONES

-Los expedientes se inician pero no se culminan-



## CUESTIONARIO N° 29

Ayuntamiento de **CASTILLEJA DE GUZMÁN**

Número de habitantes: **2871**

- |   |               |      |
|---|---------------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si            | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si            | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO TÉCNICO</b>                     |               |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si            | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si            | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si            | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si            | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si            | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | No muchas uds |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si          | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si            | X No |

### OBSERVACIONES

-Los procedimientos de protección de legalidad se inician pero no se culminan.

## CUESTIONARIO N° 30

Ayuntamiento de **CASTILLEJA DE LA CUESTA**

Número de habitantes: **17536**

- |   |  |  |
|---|--|--|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input type="checkbox"/> No            |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO TÉCNICO</b>                     |  |  |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | <input type="checkbox"/> Si            | <input type="checkbox"/> No            |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No existen uds           |  |  |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |

### OBSERVACIONES

- Sin suelo no urbanizable
- Los procedimientos de protección de legalidad y sancionadores se advierten de inicio pero ahí se quedan.

## CUESTIONARIO N° 31

Ayuntamiento de **CASTILLEJA DEL CAMPO**

Número de habitantes: **643**

- |   |    |      |
|---|----|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO TÉCNICO</b>                     |    |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Pocas uds                |    |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si | X No |

### OBSERVACIONES

- En redacción PGOU

## CUESTIONARIO N° 32

Ayuntamiento de **CASTILLO DE LAS GUARDAS**

Número de habitantes: **1539**

- |   |  |  |
|---|--|--|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO TÉCNICO</b>                     |  |  |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | <input type="checkbox"/> Si            | <input type="checkbox"/> No            |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: NS/NC uds                |  |  |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |

### OBSERVACIONES

- Municipio de Andalucía con más asentamientos, muchos de ellos regularizados.
- Sólo se ha demolido en una ocasión.
- Cree que no se tramitan sancionadores, pero no lo puede confirmar.

### CUESTIONARIO N° 33

Ayuntamiento de **CAZALLA DE LA SIERRA**

Número de habitantes: **5038**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO TÉCNICO</b>                     |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | No   |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | No   |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No muchas uds            |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

#### OBSERVACIONES

- Con declaración de innecesariedad.
- Los procedimientos de protección de legalidad no se culminan, no se demuele.
- Los sancionadores se tramitan técnica y jurídicamente pero desconocen si se cobran las multas.

## CUESTIONARIO N° 34

Ayuntamiento de **CONSTANTINA**

Número de habitantes: **6264**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO TÉCNICO</b>                     |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No muchas uds            |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

- En redacción PGOU.
- Alguna vez se han impuesto multas y alguna vez se ha demolido.
- Algunos procedimientos de protección de la legalidad y sancionadores se han hecho.

## CUESTIONARIO N° 35

Ayuntamiento de **CORIA DEL RÍO**

Número de habitantes: **30208**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>ARQUITECTO TÉCNICO</b>                     |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: <b>Bastantes uds</b>     |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si   | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | No   |

### OBSERVACIONES

- En redacción PGOU

## CUESTIONARIO N° 36

Ayuntamiento de **CORIFE**

Número de habitantes: **1361**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>POLICÍA LOCAL</b>                          |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | X Si | No   |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Bastantes uds            |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si   | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

### OBSERVACIONES

- Declaración de innecesariedad.
- Hay edificaciones pero dispersas.
- No tienen técnico.
- La secretaria se incorporó hace poco y todavía no se ha tramitado nada.



## CUESTIONARIO N° 37

Ayuntamiento de **EL CORONIL**

Número de habitantes: **4996**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: <b>POLICÍA LOCAL</b>                          |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | X Si | No   |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 400 uds                  |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si   | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | No   |

### OBSERVACIONES

- El Plan de Inspección no se lleva a cabo.
- Oficialmente nombrado Policía Local pero sin formación urbanística.

## CUESTIONARIO N° 38

Ayuntamiento de **LOS CORRALES**

Número de habitantes: **4029**

- |   |               |      |
|---|---------------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si            | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si            | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee:   |               |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si          | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si            | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si            | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si            | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si            | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | No muchas uds |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si          | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si          | No   |

### OBSERVACIONES

- Los expedientes de protección de la legalidad no se culminan.
- Nunca se ha demolido.
- Intención de declarar innecesariedad
- PGOU reciente

## CUESTIONARIO N° 39

Ayuntamiento de **EL CUERVO DE SEVILLA**

Número de habitantes: **8721**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee:   |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | X Si | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | X Si | No   |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 250 uds                  |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si   | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | No   |

OBSERVACIONES

## CUESTIONARIO N° 40

Ayuntamiento de **DOS HERMANAS**

Número de habitantes: **130369**

1. Tiene Inspector/a de obras:	X Si	X No
1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:	Si	X No
1.2. Qué cualificación profesional posee:		
2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:	X Si	No
2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o	X Si	No
3. Tiene Plan de Inspección:	Si	X No
4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable:	Si	X No
5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:	Si	X No
6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: NS/NC uds		
7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística	X Si	No
8. Tramitan expedientes sancionadores	Si	X No

### OBSERVACIONES

- Posiblemente declaración de innecesariedad
- Demolición sólo de cerramientos, no de nada más
- Impugnación procedimientos judiciales.

## CUESTIONARIO N° 41

Ayuntamiento de **ÉCIJA**

Número de habitantes: **40634**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ALBAÑILES- MAESTRO ALBAÑIL                    |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | X Si | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: NS/NC uds                |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

- Nunca se han hecho demoliciones, sólo multas coercitivas.
- Tienen Ordenanzas AFO.

## CUESTIONARIO N° 42

Ayuntamiento de **ESPARTINAS**

Número de habitantes: **14723**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO TÉCNICO                            |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | X Si | No   |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | No   |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: NS/NC uds                |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si   | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | No   |

### OBSERVACIONES

- Declaración de innecesariedad.

## CUESTIONARIO N° 43

Ayuntamiento de **ESTEPA**

Número de habitantes: **12667**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO TÉCNICO - ARQUITECTOS              |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | X Si | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | No   |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No muchas uds            |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

- En redacción PGOU

## CUESTIONARIO N° 44

Ayuntamiento de **FUENTES DE ANDALUCÍA**

Número de habitantes: **7257**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL                                 |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | No   |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No muchas uds            |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | X No |

### OBSERVACIONES

- Sólo actas. Se tramitan expedientes en raras ocasiones, asuntos serios.
- Van a promover la declaración de innecesariedad



## CUESTIONARIO N° 45

Ayuntamiento de **EL GARROBO**

Número de habitantes: **774**

1. Tiene Inspector/a de obras:	Si	X No
1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:	Si	No
1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL		
2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:	Si	X No
2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o	Si	No
3. Tiene Plan de Inspección:	Si	X No
4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable:	Si	No
5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:	Si	No
6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 30 uds		
7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística	X Si	X No
8. Tramitan expedientes sancionadores	X Si	X No

### OBSERVACIONES

- Empezando a tramitar expedientes de protección de legalidad y sancionadores con la asistencia de Diputación.
- Declaración de innecesariedad publicada en BOP de 23/01/2015.

## CUESTIONARIO N° 46

Ayuntamiento de **GELVES**

Número de habitantes: **9688**

1. Tiene Inspector/a de obras:	X Si	No
1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:	Si	X No
1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO TÉCNICO		
2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:	Si	X No
2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o	Si	No
3. Tiene Plan de Inspección:	Si	X No
4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable:	Si	X No
5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:	Si	No
6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 3/4 uds		
7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística	X Si	X No
8. Tramitan expedientes sancionadores	X Si	X No

### OBSERVACIONES

- Algunos expedientes de protección de legalidad y sancionadores se tramitan.
- Sin personal. No tienen capacidad: sólo un arquitecto y aparejador.
- Sin Secretario/a, acumula con San Juan de Aznalfarache por baja.

## CUESTIONARIO N° 47

Ayuntamiento de **GERENA**

Número de habitantes: **7309**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL                                 |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | No   |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Regular uds              |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | X No |

### OBSERVACIONES

- En Urbanismo no están seguros de si se tramitan procedimientos de protección de legalidad y sancionadores. Remiten a Secretaría.
- Pendientes de innecesariedad.

## CUESTIONARIO N° 48

Ayuntamiento de **GILENA**

Número de habitantes: **3867**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO TÉCNICO                            |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | No   |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Regular uds              |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | X No |

OBSERVACIONES

## CUESTIONARIO N° 49

Ayuntamiento de **GINES**

Número de habitantes: **13299**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL – ARQUITECTO MUNICIPAL          |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No uds                   |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

- Procedimientos de protección de legalidad urbanística y sancionadores tramitados por Secretaría.

## CUESTIONARIO N° 50

Ayuntamiento de **GUADALCANAL**

Número de habitantes: **2805**

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO TÉCNICO                            |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 150 ó 200 uds            |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

- En elaboración el Inventario
- Se inician procedimientos de protección de legalidad urbanística y sancionadores pero nunca se finalizan.

## CUESTIONARIO N° 51

Ayuntamiento de **GUILLENA**

Número de habitantes: 12464

- |   |  |  |
|---|--|--|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO TÉCNICO                            |  |  |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | <input type="checkbox"/> Si            | <input type="checkbox"/> No            |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Muchas uds               |  |  |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |

### OBSERVACIONES

- La asesoría jurídica la lleva un gabinete externo.
- Desconoce si los expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores se culminan.

## CUESTIONARIO N° 52

Ayuntamiento de **HERRERA**

Número de habitantes: 6526

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL                                 |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: NS/NC uds                |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

- La asesoría jurídica contratada.
- En redacción Avance de planeamiento que regula construcciones en suelo no urbanizable.



### CUESTIONARIO N° 53

Ayuntamiento de **HUÉVAR DEL ALJARAFE**

Número de habitantes: 2746

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO TÉCNICO                            |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No muchas uds            |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si   | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

OBSERVACIONES

## CUESTIONARIO N° 54

Ayuntamiento de **ISLA MAYOR**

Número de habitantes: 5873

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICIA LOCAL                                 |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Muchísimas uds           |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

OBSERVACIONES

## CUESTIONARIO N° 55

Ayuntamiento de **LA LANTEJUELA**

Número de habitantes: 3899

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICIA LOCAL                                 |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | X Si | No   |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 700 uds                  |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si   | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

OBSERVACIONES

## CUESTIONARIO N° 56

Ayuntamiento de **LEBRIJA**

Número de habitantes: 27385

- |   |  |  |
|---|--|--|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: BACHILLERATO SUPERIOR                         |  |  |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | <input type="checkbox"/> Si            | <input checked="" type="checkbox"/> No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 2523 uds / 446 viviendas |  |  |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | <input checked="" type="checkbox"/> Si | <input type="checkbox"/> No            |

### OBSERVACIONES

- Tienen declaración de innecesariedad
- En redacción PGOU
- Pocos procedimientos de protección de la legalidad se llevan a término mediante derribos.

## CUESTIONARIO N° 57

Ayuntamiento de **LORA DE ESTEPA**

Número de habitantes: 876

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL                                 |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | X Si | No   |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 25 uds / Pocas           |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

- Tienen declaración de innecesariedad.
- La asesoría jurídica es externa.
- Se intenta no llegar a la demolición para que “no nos maten”.
- Se inician los sancionadores, otra cosa es que se paguen.

## CUESTIONARIO N° 58

Ayuntamiento de **LORA DEL RÍO**

Número de habitantes: 19.393

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL                                 |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 1300 uds                 |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

- Tienen declaración de innecesariedad.
- La asesoría jurídica es externa.
- Se intenta no llegar a la demolición para que “no nos maten”.
- Se inician los sancionadores, otra cosa es que se paguen.

## CUESTIONARIO N° 59

Ayuntamiento de **LA LUISIANA**

Número de habitantes: 4672

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO                                    |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Pocas uds                |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

-El Arquitecto municipal asume funciones de Inspección sin nombramiento expreso.

## CUESTIONARIO N° 60

Ayuntamiento de **EL MADROÑO**

Número de habitantes: 304

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTA                                    |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: NS/NC, pero hay uds      |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

-Declaración de innecesariedad publicada en el BOP de 20 de noviembre de 2014



## CUESTIONARIO N° 61

Ayuntamiento de **MAIRENA DEL ALCOR**

Número de habitantes: 22.328

- |   |   |    |      |
|---|---|----|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X | Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X | Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO TÉCNICO                            |   |    |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X | Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | X | Si | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  |   | Si | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: |   | Si | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            |   | Si | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: NS/NC.                   |   |    |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X | Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   |   | Si | X No |

### OBSERVACIONES

- En redacción el PGOU.
- Tienen 9/10 parcelaciones ilegales de los años 70 u 80.
- Ahora mismo no se tramitan sancionadores, en el pasado sí se tramitaron.
- No hay nuevas edificaciones, sí edificaciones aisladas

## CUESTIONARIO N° 62

Ayuntamiento de **MAIRENA DEL ALJARAFE**

Número de habitantes: 43.305

- |   |                |      |
|---|----------------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si           | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si             | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: CICLO FORMATIVO SUPERIOR                      |                |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si           | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | X Si           | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si             | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | X Si           | No   |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | X Si           | No   |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable:                          | No muchas uds. |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si           | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si           | No   |

### OBSERVACIONES

-No hay disciplina urbanística ninguna.

## CUESTIONARIO N° 63

Ayuntamiento de **MARCHENA**

Número de habitantes: 19.959

- |   |    |    |    |
|---|----|----|----|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X  | No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si | X  | No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL                                 |    |    |    |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si | X  | No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | X  | Si | No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | X  | No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | X  | Si | No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si | X  | No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 4.000 uds.               |    |    |    |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X  | Si | No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X  | Si | No |

### OBSERVACIONES

-Tendrán inspector en breve.

-Declaración de innecesariedad publicada en Boletín Oficial de la Provincia n° 97, de 29/04/2015.

## CUESTIONARIO N° 64

Ayuntamiento de **MARINALEDA**

Número de habitantes: 2771

- |   |    |                                     |    |
|---|----|-------------------------------------|----|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | <input checked="" type="checkbox"/> | No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si | <input checked="" type="checkbox"/> | No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ENCARGADO DE OBRAS                            |    |                                     |    |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si | <input checked="" type="checkbox"/> | No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si |                                     | No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | <input checked="" type="checkbox"/> | No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si | <input checked="" type="checkbox"/> | No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si | <input checked="" type="checkbox"/> | No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Menos de 20 uds.         |    |                                     |    |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si | <input checked="" type="checkbox"/> | No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si | <input checked="" type="checkbox"/> | No |

### OBSERVACIONES

-Tendrán inspector en breve.

-Declaración de innecesariedad publicada en Boletín Oficial de la Provincia n° 97, de 29/04/2015.

## CUESTIONARIO N° 65

Ayuntamiento de **MARTÍN DE LA JARA**

Número de habitantes: 2816

- |   |    |   |    |
|---|----|---|----|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X | No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si |   | No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTA                                    |    |   |    |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si | X | No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si |   | No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | X | No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si | X | No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si | X | No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No muchas uds.           |    |   |    |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si | X | No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si | X | No |

### OBSERVACIONES

- En redacción la declaración de innecesariedad.
- Sólo se actúa previa denuncia.
- Sólo si está el juzgado de por medio.
- Los gobernantes no están por la labor de molestar a los vecinos.

## CUESTIONARIO N° 66

Ayuntamiento de **LOS MOLARES**

Número de habitantes: 3522

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO TÉCNICO                            |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | X Si | No   |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | No   |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 150 aprox. uds.          |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si   | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

### OBSERVACIONES

-Se informa, lo que se haga...

## CUESTIONARIO N° 67

Ayuntamiento de **MONTELLANO**

Número de habitantes: 7154

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ALBAÑIL                                       |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | No   |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | X Si | No   |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 300 uds.                 |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si   | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

### OBSERVACIONES

-No hay disciplina urbanística ninguna

## CUESTIONARIO N° 68

Ayuntamiento de **MORÓN DE LA FRONTERA**

Número de habitantes: 28.334

1. Tiene Inspector/a de obras:	X Si	X No
1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:	X Si	No
1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO		
2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:	X Si	No
2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o	X Si	No
3. Tiene Plan de Inspección:	Si	X No
4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable:	Si	X No
5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:	Si	X No
6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: NS/NC uds.		
7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística	X Si	No
8. Tramitan expedientes sancionadores	Si	No

### OBSERVACIONES

-En redacción PGOU

-Algunos expedientes sancionadores se tramitan y otros no.



## CUESTIONARIO N° 69

Ayuntamiento de **LAS NAVAS DE LA CONCEPCIÓN**

Número de habitantes: 1704

- |   |    |      |
|---|----|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL - ARQUITECTO                    |    |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: NS/NC uds.               |    |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si | X No |

### OBSERVACIONES

- Parque natural.
- Se paraliza la obra para que se ajuste a la legalidad.
- Relación bilateral y no hay que llegar a abrir expediente.

## CUESTIONARIO N° 70

Ayuntamiento de **OLIVARES**

Número de habitantes: 9568

- |   |    |      |
|---|----|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL                                 |    |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: NS/NC uds.               |    |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si | X No |

### OBSERVACIONES

-Descontrol.

## CUESTIONARIO N° 71

Ayuntamiento de **OSUNA**

Número de habitantes: 17820

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL                                 |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 300 uds.                 |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

-Descontrol.

## CUESTIONARIO N° 72

Ayuntamiento de **LOS PALACIOS Y VILLAFRANCA**

Número de habitantes: 37.936

1. Tiene Inspector/a de obras:	X Si	X No
1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:	Si	X No
1.2. Qué cualificación profesional posee: NO SON TÉCNICOS. VIGILANTES		
2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:	X Si	No
2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o	X Si	No
3. Tiene Plan de Inspección:	Si	X No
4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable:	Si	X No
5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:	Si	X No
6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Muchísimas uds.		
7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística	X Si	No
8. Tramitan expedientes sancionadores	X Si	No

### OBSERVACIONES

-Se llega a demolición sólo en algunos casos. Normalmente multas coercitivas.

## CUESTIONARIO N° 73

Ayuntamiento de **PALOMARES DEL RÍO**

Número de habitantes: 7839

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL                                 |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | X Si | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Pocas uds.               |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

-Se tramitan expedientes de protección de legalidad urbanística y sancionadores pero no frecuentemente.

## CUESTIONARIO N° 74

Ayuntamiento de **PARADAS**

Número de habitantes: 7.094

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL                                 |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | X Si | No   |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 400 uds aproximadamente. |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

### OBSERVACIONES

- Publicación de Avance en BOP n° 40 de 2 de septiembre de 2015.
- Los expedientes de dejan sobre la mesa para mejor estudio.

## CUESTIONARIO N° 76

Ayuntamiento de **EL PEDROSO**

Número de habitantes: 2.194

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO TÉCNICO                            |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: NS/NC aproximadamente.   |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | No   |

### OBSERVACIONES

- Tienen pensado hacer declaración de innecesariedad.
- No tramitan sancionadores.
- Más de 20 expedientes de protección de legalidad abiertos en suelo no urbanizable.

## CUESTIONARIO N° 77

Ayuntamiento de **PEÑAFLOR**

Número de habitantes: 3738

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: VIGILANTE- POLICÍA LOCAL                      |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No pocas. Hay            |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

OBSERVACIONES



## CUESTIONARIO N° 78

Ayuntamiento de **PILAS**

Número de habitantes: 14014

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO                                    |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | X Si | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: NS/NC                    |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si   | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

### OBSERVACIONES

- Cuando han llegado actas se han tramitado.
- No existe Plan de Inspección.
- No existe Inspector y las actas no llegan.

## CUESTIONARIO N° 79

Ayuntamiento de **PRUNA**

Número de habitantes: 2788

- |   |    |    |    |
|---|----|----|----|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X  | No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si |    | No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO                                    |    |    |    |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si | X  | No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si |    | No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | X  | No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si | X  | No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si | X  | No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Muchas, más de 30 uds.   |    |    |    |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X  | Si | No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si | X  | No |

OBSERVACIONES

## CUESTIONARIO N° 80

Ayuntamiento de **LA PUEBLA DE CAZALLA**

Número de habitantes: 11.448

- |   |    |   |    |
|---|----|---|----|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X | No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si |   | No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO                                    |    |   |    |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si | X | No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si |   | No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | X | No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si | X | No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si | X | No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 10/12 uds.               |    |   |    |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si | X | No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si | X | No |

### OBSERVACIONES

- No hay edificaciones porque no hay agua en el subsuelo
- Redactan declaración de innecesariedad

## CUESTIONARIO N° 81

Ayuntamiento de **LA PUEBLA DE LOS INFANTES**

Número de habitantes: 3134

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO                                    |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | X Si | No   |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 10/12 uds.               |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

### OBSERVACIONES

-Los expedientes se inician pero no se culminan

## CUESTIONARIO N° 82

Ayuntamiento de **LA PUEBLA DEL RÍO**

Número de habitantes: 12207

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO                                    |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Muchísimas uds.          |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | X No |

### OBSERVACIONES

-En redacción Avance.

-Los sancionadores se inician pero se imponen los tipos más bajos.

### CUESTIONARIO N° 83

Ayuntamiento de **EL REAL DE LA JARA**

Número de habitantes: 1617

- |   |    |    |    |    |
|---|----|----|----|----|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X  | No |    |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si |    | No |    |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO                                    |    |    |    |    |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si | X  | No |    |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si |    | No |    |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | X  | No |    |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si | X  | No |    |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si | X  | No |    |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No muchas uds.           |    |    |    |    |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X  | Si | No |    |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X  | Si | X  | No |

OBSERVACIONES

## CUESTIONARIO N° 84

Ayuntamiento de **LA RINCONADA**

Número de habitantes: 37.775

- |   |    |    |    |
|---|----|----|----|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X  | No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si |    | No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: NS/NC   |    |    |    |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si |    | No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si |    | No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | X  | No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si |    | No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | X  | Si | No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No muchas uds.           |    |    |    |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X  | Si | No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X  | Si | No |

### OBSERVACIONES

- Se redactó innecesariamente pero consideraron que era necesario el Inventario que se ha incluido en la revisión
- Excepcionalidad de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística
- Los expedientes sancionadores se abren pero...

## CUESTIONARIO N° 85

Ayuntamiento de **LA RODA DE ANDALUCÍA**

Número de habitantes: 4351

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO MUNICIPAL                          |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | X No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Pocas 5 ó 6 uds.         |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

### OBSERVACIONES

-Se inician pero la gente restaura y no se ponen sanciones normalmente.



## CUESTIONARIO N° 86

Ayuntamiento de **EL RONQUILLO**

Número de habitantes: 1.429

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTO MUNICIPAL                          |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 80 uds proximadamente.   |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

### OBSERVACIONES

-Las demoliciones que se han llevado a cabo a través del Juzgado.

## CUESTIONARIO N° 87

Ayuntamiento de **EL RUBIO**

Número de habitantes: 3.580

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA MUNICIPAL                             |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 15 uds                   |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

### OBSERVACIONES

- Los procedimientos de protección de legalidad no llega a demolición.
- En redacción PGOU.

## CUESTIONARIO N° 88

Ayuntamiento de **SALTERAS**

Número de habitantes: 5.449

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL                                 |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | X Si | No   |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No muchas uds            |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

### OBSERVACIONES

- Redactan declaración de innecesariedad.
- El Plan de Inspección no se ejecuta
- Los expedientes de protección de legalidad se inician, otra cosa es que se ejecutan. No se demuele.

## CUESTIONARIO N° 89

Ayuntamiento de **SAN JUAN DE AZNALFARACHE**

Número de habitantes: 21801

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si   | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL                                 |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| X   |      |      |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No muchas uds            |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

-Los expedientes se inician pero desconoce si se culminan

## CUESTIONARIO N° 90

Ayuntamiento de **SAN NICOLÁS DEL PUERTO**

Número de habitantes: 621

- |   |    |      |
|---|----|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL                                 |    |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | X No |
| X   |    |      |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No muchas uds            |    |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | Si | X No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si | X No |

### OBSERVACIONES

-Los expedientes se inician pero desconoce si se culminan

## CUESTIONARIO N° 91

Ayuntamiento de **SANLÚCAR LA MAYOR**

Número de habitantes: 13.498

1. Tiene Inspector/a de obras:	X Si	No
1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:	X Si	No
1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL		
2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:	Si	X No
2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o	Si	No
3. Tiene Plan de Inspección:	Si	X No
4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable:	X Si	No
5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:	X Si	No
6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 600-700 uds		
7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística	X Si	No
8. Tramitan expedientes sancionadores	Si	No

### OBSERVACIONES

- Se han demolido algunas cosas pero no muchas.
- Faltan medios y tiempo

## CUESTIONARIO N° 92

Ayuntamiento de **SANTIPONCE**

Número de habitantes: 8382

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: APAREJADOR                                    |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Sin construcciones       |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | Si   | X No |

### OBSERVACIONES

-Los sancionadores se inician pero no se culminan

## CUESTIONARIO N° 93

Ayuntamiento de **EL SAUCEJO**

Número de habitantes: 4462

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: APAREJADOR                                    |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si   | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si   | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si   | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 15 ó 20 uds.             |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

-En redacción declaración de innecesariedad

-Los expedientes de protección de legalidad se incoan pero no se culminan



## CUESTIONARIO N° 94

Ayuntamiento de **SEVILLA**

Número de habitantes: 704.980

- |   |      |      |
|---|------|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si   | X No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: TÉCNICO ESPECIALISTA                          |      |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | X Si | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | X Si | No   |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si   | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si   | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Muchas uds.              |      |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X Si | No   |

### OBSERVACIONES

-En redacción avance.

## CUESTIONARIO N° 95

Ayuntamiento de **TOCINA-LOS ROSALES**

Número de habitantes: 9640

- |   |    |    |    |
|---|----|----|----|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X  | No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si |    | No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL-DELINEANTE                      |    |    |    |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si | X  | No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si |    | No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | X  | No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si | X  | No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si | X  | No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No muchas uds.           |    |    |    |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X  | Si | No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X  | Si | No |

### OBSERVACIONES

- En redacción declaración de innecesariedad.
- No hay mucho término municipal

## CUESTIONARIO N° 96

Ayuntamiento de **TOMARES**

Número de habitantes: 24.346

- |   |    |    |    |    |
|---|----|----|----|----|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X  | No |    |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si |    | No |    |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTOS                                   |    |    |    |    |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X  | Si | No |    |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si |    | X  | No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si |    | X  | No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si |    | X  | No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si |    | X  | No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: NS/NC uds.               |    |    |    |    |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X  | Si |    | No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X  | Si |    | No |

### OBSERVACIONES

-Los procedimientos sancionadores se inician pero no se culminan

## CUESTIONARIO N° 98

Ayuntamiento de **UTRERA**

Número de habitantes: 52013

- |   |   |    |      |
|---|---|----|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X | Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X | Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTA TÉCNICA Y 3 SIN DIPLTAMURA/LIC     |   |    |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X | Si | No   |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | X | Si | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | X | Si | No   |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | X | Si | No   |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            |   | Si | X No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Muchísimas uds.          |   |    |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X | Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X | Si | No   |

### OBSERVACIONES

-En redacción Plan de Inspección, ya sería el tercero.

-Al próximo Pleno irá el Inventario de SNU.

-Déficit de personal, no todo va como quisiéramos en materia de disciplina. Muchos expedientes atrasados.

-Avance publicado en BOP n° 45 de 24 de febrero de 2015.

## CUESTIONARIO N° 99

Ayuntamiento de **VALENCINA DE LA CONCEPCIÓN**

Número de habitantes: 7.986

- |   |    |    |    |
|---|----|----|----|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X  | No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si | X  | No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTA TÉCNICA Y 3 SIN DIPLTAMURA/LIC     |    |    |    |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si | X  | No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si |    | No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | X  | No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si | X  | No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si | X  | No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: Bastantes uds.           |    |    |    |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X  | Si | No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X  | Si | No |

### OBSERVACIONES

- Pendiente aprobación inicial PGOU. Tienen suelos protegidos.
- Algunos expedientes de protección de legalidad y sancionadores se están tramitando. Se está intentando poner en pie este tema.

## CUESTIONARIO N° 100

Ayuntamiento de **VILLAMANRIQUE DE LA CONDESA**

Número de habitantes: 4.359

- |   |   |    |      |
|---|---|----|------|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | X | Si | No   |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | X | Si | No   |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL                                 |   |    |      |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  |   | Si | X No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   |   | Si | No   |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  |   | Si | X No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: |   | Si | X No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | X | Si | No   |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 20, no muchas uds.       |   |    |      |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X | Si | No   |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X | Si | No   |

OBSERVACIONES

## CUESTIONARIO N° 101

Ayuntamiento de **VILLANUEVA DE SAN JUAN**

Número de habitantes: 1300

- |   |    |    |    |
|---|----|----|----|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X  | No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si | X  | No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTA                                    |    |    |    |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si | X  | No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si |    | No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | X  | No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si | X  | No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si | X  | No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 20, no muchas uds.       |    |    |    |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X  | Si | No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X  | Si | No |

### OBSERVACIONES

- Nunca ordenan demolición, se quedan los expedientes de protección a la mitad.
- Pocas multas, es un pueblo muy pequeño

## CUESTIONARIO N° 102

Ayuntamiento de **VILLANUEVA DEL ARISCAL**

Número de habitantes: 6.244

- |   |    |    |    |
|---|----|----|----|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X  | No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si | X  | No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTA TÉCNICA                            |    |    |    |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si | X  | No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si |    | No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | X  | No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si | X  | No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si | X  | No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 20, no muchas uds.       |    |    |    |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X  | Si | No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X  | Si | No |

### OBSERVACIONES

- Los expedientes se inician pero no se tramitan
- Hay dos en juzgado para demolición



## CUESTIONARIO N° 103

Ayuntamiento de **VILLANUEVA DEL RIO Y MINAS**

Número de habitantes: 5.096

- |  |    |    |    |
|--|----|----|----|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:   | Si | X  | No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:   | Si |    | No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTA TÉCNICA                             |    |    |    |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:   | Si | X  | No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o  | Si |    | No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:   | Si | X  | No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable:  | Si | X  | No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:             | Si | X  | No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: No hay un problema serio. |    |    |    |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                        | X  | Si | No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores  | Si | X  | No |

### OBSERVACIONES

-En redacción declaración de innecesariedad

## CUESTIONARIO N° 104

Ayuntamiento de **VILLAVERDE DEL RÍO**

Número de habitantes: 7.697

- |   |    |    |    |
|---|----|----|----|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X  | No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si |    | No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: ARQUITECTOS/APAREJADORES                      |    |    |    |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | X  | Si | No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si | X  | No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | X  | No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si | X  | No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si | X  | No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 700 uds aproximadamente. |    |    |    |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X  | Si | No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X  | Si | No |

### OBSERVACIONES

-Se inician, algunos no prosperan, se archivan.

## CUESTIONARIO N° 105

Ayuntamiento de **EL VISO DEL ALCOR**

Número de habitantes: 19099

- |   |    |    |    |
|---|----|----|----|
| 1. Tiene Inspector/a de obras:  | Si | X  | No |
| 1.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o:  | Si |    | No |
| 1.2. Qué cualificación profesional posee: POLICÍA LOCAL                                 |    |    |    |
| 2. Tiene Asesor/a Jurídico/a de Urbanismo:  | Si | X  | No |
| 2.1. En caso afirmativo, es funcionaria/o   | Si |    | No |
| 3. Tiene Plan de Inspección:  | Si | X  | No |
| 4. Tiene Avance del Planeamiento que regule las construcciones en Suelo No urbanizable: | Si | X  | No |
| 5. Tiene realizado Inventario de las construcciones en Suelo No Urbanizable:            | Si | X  | No |
| 6. Número aproximado de edificaciones en Suelo No Urbanizable: 500 uds.                 |    |    |    |
| 7. Tramitan expedientes de protección de la legalidad urbanística                       | X  | Si | No |
| 8. Tramitan expedientes sancionadores   | X  | Si | No |

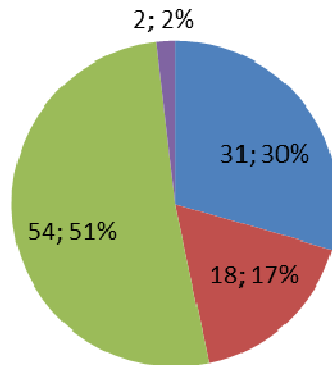
### OBSERVACIONES

-No se ha aprobado el Inventario pero las edificaciones irregulares se incorporaron al PGOU pero aún no se ha aprobado provisionalmente  
-Se demuele sólo a requerimiento de Fiscalía.  
-En SNU se para todo y se mete en Fiscalía  
-Se ponen multas importantes y nadie las paga.  
-Se imponen multas coercitivas y tampoco.  
-Ante estos impagos se meten en ejecutiva. Qué ocurrirá en un tiempo? Se ejecutarán desahucios para el pago de estas cantidades?

## GRÁFICOS

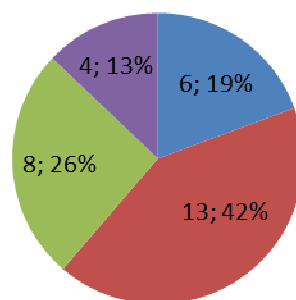
## LA INSPECCIÓN DE OBRAS POR MUNICIPIO

■ INSPECTORES DESIGNADOS ■ SIN INSPECTOR ■ INTERVENCIÓN ACCIDENTAL ■ SIN INFORMACION



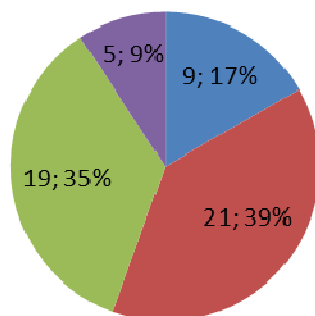
## LA INSPECCIÓN DE OBRAS EN MUNICIPIOS CON INSPECTORES DESIGNADOS

■ FUNCIONARIOS Y CUALIFICADOS ■ NO FUNCIONARIOS Y CUALIFICADOS  
■ FUNCIONARIOS NO CUALIFICADOS ■ NO FUNCIONARIOS Y NO CUALIFICADOS



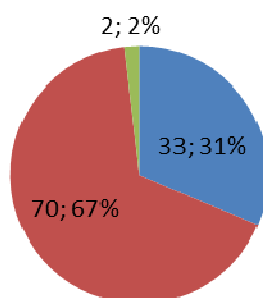
## MUNICIPIOS CON INSPECCIÓN ACCIDENTAL

- FUNCIONARIOS Y CUALIFICADOS
- NO FUNCIONARIOS Y CUALIFICADOS
- FUNCIONARIOS NO CUALIFICADOS
- NO FUNCIONARIOS Y NO CUALIFICADOS



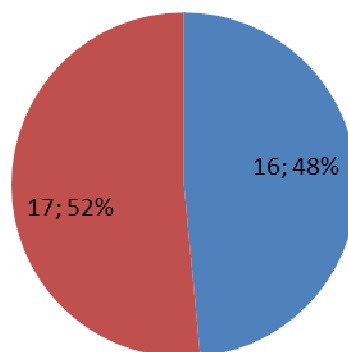
## LA ASESORÍA JURÍDICA DE URBANISMO EN LOS MUNICIPIOS

- CON ASESORÍA JURÍDICA DE URBANISMO
- SIN ASESORÍA JURÍDICA DE URBANISMO
- SIN INFORMACIÓN



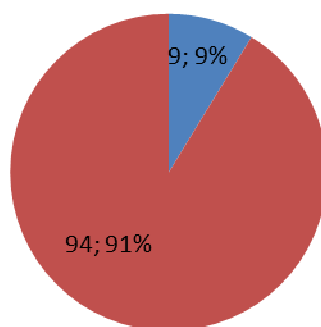
## MUNICIPIOS CON ASESORÍA JURÍDICA

■ FUNCIONARIOS ■ NO FUNCIONARIOS



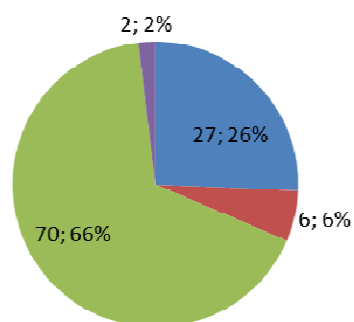
## LOS PLANES DE INSPECCIÓN EN LOS MUNICIPIOS

■ MUNICIPIOS CON PLAN DE INSPECCIÓN ■ MUNICIPIOS SIN PLAN DE INSPECCIÓN



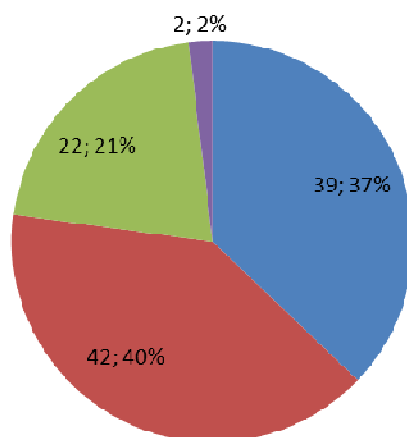
## AVANCE DEL PLANEAMIENTO O INVENTARIO EN LOS MUNICIPIOS

- MUNICIPIOS CON AVANCE O DECLARACIÓN DE INNECESARIEDAD
- MUNICIPIOS CON INVENTARIO
- MUNICIPIOS SIN INSTRUMENTO
- SIN INFORMACIÓN



## LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD EN LOS MUNICIPIOS

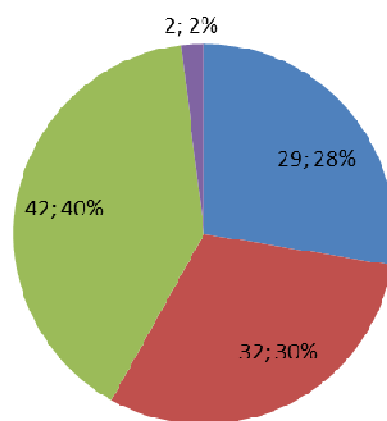
- TRAMITACIÓN COMPLETA
- SE INICIAN PERO NO SE CULMINAN
- NO EXISTE
- SIN INFORMACIÓN





## EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN LOS MUNICIPIOS

■ TRAMITACIÓN COMPLETA ■ SE INICIAN PERO NO SE CULMINAN ■ NO EXISTE ■ SIN INFORMACIÓN



## BIBLIOGRAFÍA

1. Alenza García, José Francisco. Comentarios a la Ley del Suelo. Directores Francisco Javier Enériz Olaechea y Juan Luis Beltrán Aguirre. Thomson-Aranzadi.
2. Allí Aranguren y Allí-Turrillas, Juan-Cruz. Estudio Sistemático del Texto Refundido de la Ley del Suelo. Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio. Editorial Dykinson SA. Madrid, 2008.
3. Argullol Murgadas, Enrique. Estudios de Derecho Urbanístico. Madrid, 1984.
4. Argullol Murgadas. Derecho urbanístico local / autores, Enrique ArgullolMurgadas... [et al.] ; coordinación y presentación, José Ma Boquera Oliver. Madrid Civitas [etc.], 1992.
5. Argullol Murgades, Enric. La Ley 8/2007, una nueva ley urbanística. Anuario del Gobierno Local 2007. Los retos del derecho urbanístico local en el siglo XXI. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2008.
6. Arnáiz Eguren, Rafael. La inscripción registral de actos urbanísticos: Comentarios al RD 1093/1997, de 4 de julio. Colegio de Registradores de la propiedad y Mercantiles de España, 1999.
7. Arredondo Gutiérrez, José Manuel Demolición de edificaciones ilegales y protección de la legalidad urbanística. Editorial Comares. Granada. Año 2000.
8. Arredondo Gutiérrez, José Manuel. Las infracciones Urbanísticas. Editorial Comares. Granada, 1995.
9. Astrid Muñoz Guijosa, María. El Derecho de Propiedad del Suelo: de la Constitución a la Ordenación Urbana. Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009.
10. Azqueta Oyarzun, Diego. La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales. Un reto para la protección efectiva del medio natural. Director EnricArgullolMurgadas. Tirant Lo Blanch.
11. jurídico del suelo agrario. Civitas. Madrid, 1988.
12. Baena González, Antonio. Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 2003.
13. Baño León, José María. Derecho Urbanístico Común. Iustel. Madrid, 2009.
14. Baño León, José M<sup>a</sup>. El estatuto del propietario en la Ley del Suelo. Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Colección Urbanismo y Derecho. Editorial Reus, SA. Madrid, 2008.
15. Barnés Vázquez, Javier. La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario. Civitas. Madrid, 1988.
16. Barreda Barberá, Juan. La ordenación jurídica del suelo no urbanizable. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008.
17. Bermejo Vera, José. Derecho Administrativo (Parte especial). Página 611. Editorial Kronos. Zaragoza, 1991.

18. Betancor Rodríguez, Andrés. Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha. Dir. Luciano Parejo Alfonso. Marcial Pons. Madrid, 1999.
19. Betancor Rodríguez, Andrés. Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid. Dir. Parejo Alfonso, Luciano. Marcial Pons. Madrid, 2002.
20. Bocanegra Sierra, Raúl y Huergo Lora, Alejandro. El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias. Iustel. Madrid, 2005.
21. Boquera Oliver, José M<sup>a</sup>. Derecho Urbanístico Local. Madrid. Civitas, 1992.
22. Brebbia, Fernando P. Los confines y el futuro del derecho agrario. Derecho agrario. Ante el tercer milenio. Universidad de Almería. Madrid 2002.
23. Caballero Sánchez, Rafael. Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 2003.
24. Caballero Veganzones, Rodrigo y Ayala González, Rafael. Derecho Urbanístico de Castilla La Mancha. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. La Ley.
25. Cano Murcia, Antonio. El régimen jurídico del Suelo No Urbanizable o Rústico. Editorial Aranzadi SA. Cizur Menor (Navarra). Año 2006.
26. Cantó López, M<sup>a</sup> Teresa. La vivienda familiar en el Suelo No Urbanizable. Madrid. Iustel, 2007.
27. Carceller Fernández, Antonio. Instituciones de Derecho Urbanístico. Página 32. Editorial Montecorvo. Madrid, 1992.
28. Carceller Fernández, Antonio. Derecho Urbanístico sancionador. Editorial Atelier. Barcelona, 2004.
29. Carlón Ruiz, Matilde. Régimen jurídico de las telecomunicaciones una perspectiva convergente en el estado de las autonomías. Editorial La Ley. Madrid, 2002.
30. Caro-Patón Carmona, Isabel y Marinero Peral, Ángel M<sup>a</sup>. Derecho Urbanístico de Castilla Y León. Iustel. Madrid, 2007.
31. Carrasco Perera, Ángel. Relaciones Civiles con Contenido Urbanístico. Editorial Aranzadi. Pamplona, 1999.
32. Castillo Blanco, Federico A. Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante. Editorial Thomson-Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2006.
33. Castro Nogueira, Luis Alfonso. Comentarios a la Ley del Suelo.
34. Chinchilla Marín, Carmen. Telecomunicaciones: Estudios sobre Dominio Público y Propiedad Privada. Editorial Marcial Pons. Madrid. Año 2000.
35. Chinchilla Marín, M. Carmen. El régimen jurídico de la comunicación local: ponencias presentadas en el Seminario de Comunicación Local organizado por la Universidad Carlos III y la Fundació Pi i Sunyer. Coordinador: Tomás de la Quadra Salcedo. Ed. Marcial Pons. Madrid, 2002.

36. Chinchilla Marín, Carmen. Actividades de las Administraciones Públicas. El régimen jurídico de la Comunicación Social. Coord: Tomás de la Quadra-Salcedo. Marcial Pons. Madrid, 2002.
37. De la Torre Martínez, Lourdes. La intervención de los municipios en las Telecomunicaciones. Tirant lo Blanch. Valencia, 2006.
38. Delgado de Miguel. Derecho Agrario Ambiental: Propiedad y Ecología. Pg. 191. Aranzadi. Pamplona, 1992.
39. Derecho Urbanístico Español. Conceptos y Legislación. Instituto de Estudio de Administración Local. Madrid, 1950.
40. Enériz Olaechea, Francisco Javier. Curso de Derecho Urbanístico de Navarra. Gobierno de Navarra. Pamplona, 2009.
41. Estévez Goytre, Ricardo. Manual de Derecho Urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia. Páginas 9 y ss. Editorial Comares. Granada, 2006.
42. Estévez Goytre, Ricardo. Manual de derecho urbanístico: tras la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones: doctrina, legislación y jurisprudencia. Editorial Comares. Granada, 1999.
43. Estudios jurídicos de derecho urbanístico y medioambiental: libro- homenaje al profesor Joaquín M<sup>a</sup> Peñarrubia Iza / Mar Moreno Rebato (coordinadora); relación de autores, Manuel Jiménez de Parga y Cabrera...Madrid. Editorial Montecorvo [etc.]. Año 2007. Perspectiva autonómica reciente y jurisprudencia menor.
44. Fernández Ferreras, Carlos. Derecho Urbanístico de Cantabria. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. Editorial El Consultor. Madrid, 2002.
45. Fernández Ferreras, Carlos. Derecho Urbanístico de Castilla y León. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. Madrid, 2005.
46. Fernández Ferreras, Carlos. Derecho Urbanístico de Extremadura. Dirección Enrique Sánchez Goyanes. Editorial El Consultor de los Juzgados y los Ayuntamientos. Madrid, 2004.
47. Fernández Ferreras, Carlos. Derecho Urbanístico de Galicia. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. El Consultor. Madrid, 2004.
48. Fernández Ferreras, Carlos. Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. La Ley, Madrid, 2006.
49. Fernández García, José Francisco y Fernández González, Francisco Javier. Manual de Derecho Urbanístico del Principado de Asturias. Adaptado al Decreto 278/2007, de 4 de diciembre (ROTU). La Ley. El Consultor, 2008.
50. Fernández García, José Francisco y Fernández González, Francisco Javier. Manual de Derecho Urbanístico de Cantabria. La Ley. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2007.
51. Fernández Rodríguez, Tomás Ramón. Sistema Urbanístico Español. Editorial Paraninfo, 1993.

52. Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón. La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico. El desconcertante presente e imprevisible futuro del Derecho Urbanístico. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1997.
53. Fernández Rodríguez Tomás Ramón. Competencias del Estado y las CCAA. Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro. Página 93. Marcial Pons. Madrid, 1998.
54. Fernández, Tomás-Ramón. Manual de Derecho Urbanístico. El Consultor. Madrid, 2001.
55. Fernández, Tomás-Ramón. Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico. Editorial Aranzadi, 1991.
56. Fernández, Tomás-Ramón. La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo: Valoración general. Revista de Administración Pública nº 174. Septiembre- Diciembre. Año 2007.
57. Fernández, Tomás-Ramón. Manual de Derecho Urbanístico. Publicaciones Abella. El consultor. Madrid, 1990.
58. Fernández Torres, Juan Ramón. La Política Agraria Común. Régimen Jurídico de la Agricultura Europea y Española. Aranzadi. Navarra, 2000.
59. Fernández, Tomás y Fernández Torres, Juan Ramón. Derecho Urbanístico de Madrid. Iustel. Madrid, 2004.
60. Fernández Ssegado Francisco. El sistema constitucional español. Ed. Dykinson, 1992.
61. Ferre Moltó M<sup>a</sup> Ángeles y Navajas Laporte, Cristina. Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes.
62. Font Monclús, Joan Anton. Derecho Urbanístico de Cataluña. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. El Consultor, 2009.
63. Fuertes López, Mercedes. Urbanismo y Publicidad Registral. Marcial Pons, 1995.
64. Galán Vioque, Roberto. Obras Públicas de Interés General. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. Año 2004.
65. Galán Vioque, Roberto. Implantación territorial de las energías renovables. "La regulación de las energías renovables ante el cambio climático". Director José Fco. Alenza García. Thomson-Reuters. Aranzadi.
66. García Capdepon, Pedro. Telecomunicaciones: Estudios sobre Dominio Público y Propiedad Privada. Editorial Marcial Pons. Madrid. Año 2000.
67. García de Enterría Eduardo. El Derecho Urbanístico español a la vista del siglo XXI. Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro. Marcial Pons. Madrid, 1998.
68. García de Enterría y Parejo Alfonso. Lecciones de Derecho Urbanístico. T.II. Civitas SA. Madrid 1981.
69. García Gómez de Mercado, Francisco. La propiedad ante el urbanismo. Planificación y gestión urbanística. Licencias y disciplina urbanística. Expropiación forzosa. Editorial Comares. Granada, 2006.

70. Comentarios a la Ley general de telecomunicaciones : Ley 32/2003, de 3 de noviembre / autores, Heliodoro Alcaraz... [et al.] coordinadores, Eduardo García de Enterría, Tomás de la Quadra-Salcedo.
71. García de Enterría, Eduardo y Parejo Alfonso, Luciano. Lecciones de Derecho Urbanístico. Editorial Civitas, Madrid, 1979.
72. García Rubio, Fernando. Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003.
73. García Rubio, Fernando. Manual de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. Colegio oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Madrid. Madrid, año 2004.
74. García Rubio, Fernando. Urbanismo y Edificación. La Gestión Urbanística en el Estado Autonómico. Thomson-Reuters. Cizur Menor. Navarra. 2011.
75. González-Berenguer y Urrutia, José Luis. La Ley del Suelo después de la Sentencia del TC de 20 de marzo de 1997. Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Civitas 1997.
76. González García, J.V. Infraestructuras de Telecomunicaciones y Corporaciones Locales. Thomson-Aranzadi. Navarra. 2003.
77. González- Pérez, Jesús. Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992). Editorial Civitas. Madrid, 1993.
78. González Pérez, Jesús y Toledo Jáudenes, Julio. La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico. Efectos de la STC 61/97, sobre la normativa urbanística estatal. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1997.
79. González Pérez, Jesús. Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo. Editorial Civitas. Madrid, 1991.
80. González Pérez, Jesús. Comentarios a la Ley del Suelo: Ley 8/2007, de 28 de mayo. Vol. I. Thomson-Civitas.
81. González Pérez, Jesús. Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio). Editorial Thomson. Navarra, 2008.
82. Guayo Castella, Iñigo. El servicio público del gas. Marcial Pons. Madrid, 1992.
83. Gutiérrez- Alviz y Conradi y Romero Candau. Las parcelaciones en el derecho español. Consejo General del Notariado. Granada, 1993.
84. Gutiérrez Colomina, Venancio. Régimen Jurídico Urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 1990
85. Gutiérrez Colomina, Venancio. Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía. Coordinadores Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián. Diputación de Granada. Red de municipios. Cemci. Granada, 2009.

86. Gutiérrez Colomina, Venancio. Urbanismo y Territorio en Andalucía. Régimen vigente tras la Ley 6/1998 de 13 de abril sobre Régimen del suelo y Valoraciones. Pamplona, Aranzadi, 1999.
87. Gutiérrez Colomina, Venancio. Urbanismo y territorio en Andalucía. Edición actualizada por la Ley 2/2012 de 30 de enero de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Cizur Menor (Navarra) : Aranzadi, 2012.
88. Gutiérrez Colomina, Venancio. Régimen del suelo no urbanizable. Derecho Urbanístico de Andalucía. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. Editorial La Ley. Madrid, 2006.
89. Gutiérrez Colomina, Venancio. Comentarios a la LOUA: Ley 7/2002, de 17 de diciembre. Venancio Gutiérrez Colomina, Ángel Cabral González-Sicilia. Thomson-Civitas, 2007. Elcano (Navarra).
90. Jiménez de Cisneros Cid, Francisco. "Hacia un nuevo concepto de infraestructura pública/obra pública desligado del dominio público y del servicio público". Ariño&Almoguera, Abogados, Nuevo Derecho de las infraestructuras. Montecorvo. Madrid, 2001.
91. Jordano Fraga, Jesús. La reclasificación del Suelo No Urbanizable. Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra). 2009.
92. Jordano Fraga, Jesús. Breves reflexiones sobre la Ley del Suelo. El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Editorial Reus SA.
93. Jordano Fraga, Jesús. La protección del derecho a un medio ambiente adecuado. Bosch Editorial S.A. Barcelona, 1995.
94. Jordano Fraga, Jesús. Autonomía Local y Urbanismo. La progresiva afirmación jurisprudencial del principio de interdicción de la arbitrariedad en la incidencia sobre la Autonomía Local. En "De la ciudad y otras cosas". Libro homenaje a Enrique Barrero González con motivo de su jubilación. Coordinadores Venancio Gutiérrez Colomina y Ramón Cámpora Pérez.
95. Jordano Fraga, Jesús. El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación. Director: Jordano Fraga, Jesús. Editorial Tecnos, 2015.
96. Leguina Villa, Jesús y Razquín Lizarraga, Martín M<sup>a</sup>. Las situaciones básicas de suelo. El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Editorial Reus SA.
97. Lliset Borrell. Nuevo Régimen Urbanístico (Comentarios a la Ley 8/1990, de 25 de julio). Publicaciones Abella. El Consultor. Madrid, 1990.
98. Lliset Borrell y otros. Ley del Suelo (Comentarios al TR 1992). Publicaciones Abella. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1993.
99. Lliset Borrell, Francisco. La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico. Nuevo Panorama Urbanístico tras la Sentencia del TC de 20 de marzo de 1997. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1997.
100. Lobo Rodrigo, Ángel. La Ordenación Territorial y Urbanística de las redes de telecomunicación. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 2007.

101. López Benítez, Mariano y Pizarro Nevado, Rafael. Derecho Urbanístico de Andalucía. Tirant lo Blanch. Valencia. Año 2003.
102. López Pellicer, José Antonio y Pérez Alcaraz, Salvador. Derecho urbanístico de la Región de Murcia. Editorial Diego Marín. Murcia, 2006.
103. López Ramón, Fernando. Introducción al Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Madrid, 2005.
104. López Ramón, Fernando. Introducción al Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Madrid, 2009.
105. López Ramón, Fernando. Introducción al Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Madrid, 2013.
106. López Ramón, Fernando. Lecciones de Derecho Urbanístico Aragonés. Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2011.
107. Lora-Tamayo Vallvé, Marta. Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible. Dykinson S.L. Madrid, 2006
108. Lozano Cutanda, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. Editorial La Ley. Madrid, 2010.
109. Machacón Díaz, Francisco Javier. La calificación urbanística en suelo no urbanizable común y protegido. Especial referencia a la ejecución de determinadas obras, construcciones e instalaciones en la Comunidad Autónoma de Extremadura: problemática práctica. Derecho Urbanístico de Extremadura. Tomo II. Director Miguel Corchero. Editorial Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2008.
110. Más Alonso, M<sup>a</sup> José. El nuevo Derecho Urbanístico Valenciano dos estudios. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2006.
111. Martín Retortillo, Sebastián. Fundamentos de Derecho Urbanístico. Thomson-Reuters, Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2007.
112. Matoso Ambrosiani, Pablo. "Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía". Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía. Coordinadores: Mónica Ortiz Sánchez e Ignacio Carrasco López. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2008.
113. Medina Lemus, Manuel. Derecho Urbanístico. J.M. Bosch Editor. Barcelona.
114. Mellado Ruiz, Lorenzo. El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma. Editorial Reus SA. Madrid, 2008. Capítulo "La reordenación del territorio del urbanismo desagregado".
115. Memento Práctico Francis Lefebvre 2000-2001. Actualizado a Octubre de 1999, que se redacta ya bajo la Ley estatal 6/98 que no precisa nada al respecto de esta interpretación y bajo la autonómica andaluza 1/1997 que traspone el Texto Refundido del 92. Madrid. Ediciones Francis Lefebvre SA.
116. Memento Practico Francis Lefebvre 2002-2003. Actualizado a Mayo de 2001. Madrid. Ediciones Francis Lefebvre SA
117. Menéndez Rexach Ángel e Iglesias González Felipe. Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.



118. MigallónRubert, Juan. Régimen Local y Derecho Urbanístico. Editorial Dilex SA. Madrid, 1994.
119. Moreno Molina, Ángel Manuel. Urbanismo y Medio Ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible. Editorial Tirant monografías. Valencia, 2008.
120. MoroteSarrión, José Vicente y Amores Iniesta, Arturo. Derecho Urbanístico y de Suelo de la Región de Murcia. Tirant lo Blanch. Valencia, 2011.
121. Nebreda Pérez, Joaquín M<sup>a</sup>. Distribución eléctrica: concurrencia de disciplinas jurídicas. Editorial Civitas. Madrid, 1998.
122. Ortega García, Ángel. Derecho Urbanístico y la Sentencia del TC. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 1997.
123. Ortega García, Ángel. Derecho Urbanístico Estatal (después de la Ley 6 de 13 de abril de 1998). Montecorvo SA. Madrid, 1998.
124. OtazuAmatriain. Enériz Olaechea. Beltrán Aguirre, José L. Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo. Thomson Aranzadi. Cizur Menor, 2008.
125. Otto y Pardo, Ignacio. Estudios sobre Derecho estatal y autonómico. Cuadernos Civitas.
126. Parada Vázquez, José Ramón. XVII Temas de Derecho Urbanístico. Urbanizaciones Privadas y suelo no urbanizable. Gráficas Summa. Oviedo, 1980.
127. Parada Vázquez, Ramón. Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Madrid, 1999.
128. Parada Vázquez, Ramón. Derecho Administrativo III. Bienes Públicos y Derecho Administrativo. Madrid. Open, 2013.
129. Parada Vázquez, Ramón. Derecho Urbanístico General. La Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo. Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires. 2007.
130. Pareja i Lozano, Carles. Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons, 1990.
131. Parejo Alfonso, Luciano. Derecho Urbanístico Instituciones Básicas. Ediciones Ciudad Argentina, Argentina, 1986.
132. Parejo Alfonso, Luciano. Problemas básicos del Urbanismo actual. Derecho Urbanístico Local. Editorial Civitas. Madrid, 1992.
133. Parejo Alfonso, Luciano. El ordenamiento de la ordenación territorial y urbanística. Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro. Marcial Pons. Madrid, 1998.
134. Parejo Alfonso, Luciano y Roger Fernández, Gerardo. Comentarios al Texto Refundido de la Ley del Suelo. Iustel Madrid, 2009.
135. La disciplina urbanística. Tratado de Derecho Municipal. Editorial Civitas. 1988. Página 1990.
136. Pemán Gavín, Juan. El Nuevo Derecho Urbanístico. Estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña. Cedecs Editorial. Barcelona, 1999.

137. Pérez Marín, Antonio. Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Comares. Granada 2006.
138. Pérez Moreno, Alfonso. Nuevas Ramas del Derecho: Derecho Urbanístico y Derecho Ambiental. Real Academia de Legislación y Jurisprudencia. Sevilla, 2007.
139. Pérez Novo, Hipólito. Derecho Urbanístico de Galicia. Dirección: Enrique Sánchez Goyanes. El consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados.
140. Pizarro Asenjo. Apuntes de Derecho Urbanístico. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. 2004.
141. Quintana Carretero, Juan Pedro. Globalización y principio de autonomía local. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2008.
142. Quintana López, Tomás. Manual Básico de Derecho Urbanístico de Castilla y León. Tirant lo Blanch. Valencia, 2005.
143. Quintana López, Tomás. Derecho Urbanístico. Guía Teórico-Práctica. Tirant lo Blanch.
144. Reglamentos de la Ley del suelo / por la redacción del El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados; con la colaboración de Francisco Chorot Nogales. Madrid El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1979.
145. Rivero Ysern, José Luis. Manual de Derecho Local. Editorial Thomson-Civitas. Madrid, 2004. Página 225. Este autor realiza un análisis pormenorizado de la STC 32/1981 que sienta la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la autonomía local.
146. Romero, Federico. La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico. La legislación urbanística tras la Sentencia del TC de 20 de marzo de 1997. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1997.
147. Romero Gómez, Federico. Comentarios a la LOUA: Ley 7/2002, de 17 de diciembre. Venancio Gutiérrez Colomina, Ángel Cabral González-Sicilia. Thomson-Civitas, 2007. Elcano (Navarra).
148. Rueda Pérez, Manuel Ángel. Intervención Notarial en el Urbanismo de la Comunidad Valenciana. Tirant Monografías. Valencia, 2003.
149. Ruiz Arnáiz, Guillermo. Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas. La Ley. Madrid,
150. Ruiz Arnáiz, Guillermo. Derecho Urbanístico del País Vasco. Dirección Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Madrid, 2008.
151. Salto Villén, Francisco. Ley del Suelo del Principado de Asturias. Edición comentada. Coord. Jesús M<sup>a</sup> Chamorro González. Ediciones "Trea SL". Gijón, 2003.
152. Sánchez Goyanes, Enrique. Ley del Suelo. Comentario Sistemático del Texto Refundido de 2008. La Ley, edición 2009.

153. Sánchez Gutiérrez, M<sup>a</sup> Matilde. La regulación del sector del Gas Natural. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2006.
154. Sánchez Marín, Rufina. Urbanismo y Telecomunicaciones. "Telecomunicaciones: Estudios sobre Dominio Público y Propiedad Privada". Marcial Pons. Año 2000. Coord: Carmen Chinchilla Marín.
155. Sánchez Sáez, Antonio José. Autonomía Local y Descentralización. Su naturaleza jurídica. Tirant Monografías. Madrid, 2008.
156. Sánchez Sáez Antonio José. Edificaciones asimiladas a fuera de ordenación en Andalucía: Pecado, expiación y redención. El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación. Director: Jordano Fraga, Jesús. Editorial Tecnos, 2015.
157. Santos Díez y Castela Rodríguez. Derecho urbanístico: manual para juristas y técnicos. El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2012.
158. Soler Tappa, Eduardo. Derecho de la energía: dictámenes de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Industria. Thomson-Civitas. Cizur Menor (Navarra), 2008.
159. Spantigati, Federico. Manual de Derecho Urbanístico. Editorial Montecorvo. Madrid, 1973
160. SustaetaElustiza, Ángel. Propiedad y urbanismo: lo urbanístico como límite del derecho de propiedad / por Ángel SustaetaElustiza; [prólogo de Manuel Gitrama González]. Madrid. Montecorvo, 1978.
161. Tejedor Bielsa, Julio César. Propiedad, Equidistribución y Urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico. Editorial Aranzadi. Pamplona, 1997.
162. Tejedor Bielsa, Julio C. Distribución de competencias y sistema de fuentes. Fundamentos de Derecho Urbanístico. Editorial Aranzadi. Navarra, 2009.
163. Trayter, Joan Manuel. Derecho Urbanístico de Cataluña. Atelier libros jurídicos. Barcelona, 2012.
164. Tudela Aranda, José. Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Vol. IV. Del Poder Judicial. Organización Territorial del Estado. Ed. Civitas.
165. Villar Excurra, José Luis. "Las infraestructuras públicas: viejos y nuevos planteamientos". Ariño&Almoguera, Abogados, Nuevo Derecho de las infraestructuras. Montecorvo. Madrid, 2001.
166. Villar Rojas, Francisco José. Derecho Urbanístico de Canarias. Aranzadi. Pamplona, 2010.

## REVISTAS

1. Alonso Clemente, Antonio. Edificación de viviendas en suelo no urbanizable. *Práctica Urbanística*. La Ley. Nº 117. Julio, 2012.
2. Allí Aranguren, Juan-Cruz. Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad. *Pensar globalmente y actuar localmente*. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 226. Año 2006.
3. Ariño Sánchez, Rafael. Edificios fuera de ordenación en la Jurisprudencia (1985-1999). *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. Año nº 34. Nº 181, 2000.
4. Aristóteles Magán Perales, José M<sup>a</sup>. La evolución del Derecho urbanístico en Castilla-La Mancha. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. Nº 222. Año 2005.
5. Aristóteles Magán Perales, José María. Las infracciones y sanciones urbanísticas en la Ley Urbanística 2/1998 de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística en Castilla La Mancha. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. Año nº 34. Nº 180. 2000.
6. Barrero Rodríguez, Concepción. Las autorizaciones para la construcción y puesta en funcionamiento en Andalucía de instalaciones energéticas con fuentes renovables. *Revista Andaluza de Administración Pública*. Nº 78. 2010.
7. Belda Pérez-Pedrero, Enrique. La organización institucional de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. *Hacia un nuevo tipo de Corporaciones Locales*. Cuadernos de Derecho Público, nº 8 (septiembre-diciembre, 1999).
8. Baena González, Antonio. "Introducción a la reciente Ley del Suelo andaluz". *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. Nº 199. Año 2003.
9. Beltrán Aguirre, Juan Luis. "La restauración del orden urbanístico infringido de la demolición. De la demolición como medida excepcional a la demolición como medida característica". *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. Año nº 45. Nº 263. 2011 .
10. Bermúdez Palomar, Valeriano. "La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado en la legislación urbanística de Andalucía". *Revista andaluza de administración pública*. Nº 83. 2012.
11. Blanquer Prats, Blanca. Las bases fundamentales del núcleo de población". *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 72, 1982.
12. Blasco Esteve, Avelino. El suelo urbano, los asentamientos en el medio rural y la regularización de urbanizaciones en la ley balear 7/2012. *Revista de urbanismo y edificación*. Nº 27. 2013.
13. Cabral González-Sicilia, Ángel. Comentarios a la STC nº 164/2001, de 11 de julio, referente a la Ley del Suelo 6/1998. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 2001.
14. Cabral González-Sicilia, Ángel. El turismo residencial en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. Nº 212. Año 2004.

15. Carceller Fernández, Antonio. Lo que queda de la Ley del Suelo. Revista Derecho Urbanístico y medio Ambiente nº 153. Año 1997.
16. Carceller Fernández, Antonio. “Otras medidas de protección de la legalidad urbanística”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 28. Nº 138. 1994.
17. Carceller Fernández, Antonio. “Medidas de protección de la legalidad urbanística en especial la suspensión de obras en curso de ejecución”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 28. Nº 137. 1994.
18. Carlón Ruiz, Matilde. El servicio universal de telecomunicaciones. Revista de administración pública. Nº 171, 2006.
19. Caruz Arcos, Eduardo. “La imposibilidad de ejecutar una sentencia que ordena la demolición de un inmueble. Análisis del artículo 105.2 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa”. Revista Andaluza de Administración Pública. Nº 74. 2009.
20. Corchero, Miguel. El Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha tras la reforma operada por la Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de vivienda y suelo. Revista de Urbanismo y Edificación. Nº 19. Año 2009.
21. Corchero Pérez, Miguel y Gaspar Nieto, Francisco Javier. . El derecho urbanístico de Extremadura. Antecedentes y situación actual. Las recientes reformas: la Ley 9/2010, de 18 de octubre, la Ley 12/2010, de 16 de noviembre y la Ley 9/2011, de 29 de marzo. Revista de urbanismo y edificación, nº 23. Año 2011.
22. Corvinos Baseca, Pedro. Ejecución de instalaciones eólicas en la Comunidad Autónoma de Aragón: evaluación ambiental estratégica, control urbanístico e ingresos municipales. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 46. Nº 271, 2012.
23. Chinchilla Peinado, Juan Antonio. Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, Año nº 31, Nº 152, 1997.
24. Chinchilla Peinado, Juan Antonio. Las infraestructuras estatales o autonómicas viarias que crean ciudad en las áreas metropolitanas. ¿Una clarificación definitiva o una solución de equidad (arbitrariedad)?: a propósito de las sentencias del Tribunal Supremo sobre la M-45 y la R-2 en el área metropolitana de Madrid. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año nº 42. Nº 246, 2008.
25. Chinchilla Peinado. Juan Antonio. “El derecho administrativo sancionador en la práctica urbanística. Especial referencia al procedimiento sancionador”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 33. Nº 168. 1999.
26. De la Cruz Mera, Ángela. La vivienda en el campo: ¿Una especie en extinción?. Revista Cemci, nº 10. Enero-Marzo, 2011.
27. Díez-Picazo, Luis y Ponce de León. Revista de Administración Pública. Nº 43, 1964.
28. Esteban Elisabeth y Esteban Felipe. El régimen jurídico de las construcciones existentes e ilegales en el Derecho Urbanístico francés. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 42. Nº 239, 2008.

29. Fanlo Loras, Antonio. “La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística. ¿Está derogado el artículo 186 de la Ley del Suelo?. Revista de administración pública. Nº 111. 1986.
30. Fajardo de la Fuente, Antonio. La pérdida de los valores paisajísticos y ambientales en el término municipal de Osuna por la proliferación de urbanizaciones ilegales. Amigos de los Museos.
31. Fernández Acevedo, Rafael. Análisis de los sistemas de articulación competencial entre las infraestructuras ferroviarias y el urbanismo. Revista de urbanismo y edificación, Nº. 17, 2008.
32. Fernández Aparicio, Juan Manuel. Regularizaciones administrativas y su incidencia en los delitos urbanísticos: la demolición. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 47. Nº 284. 2013.
33. Fernández de Gatta Sánchez, Dionisio. El régimen del suelo en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Revista de Urbanismo y Edificación nº 11. Año 2005.
34. Fernández de Gatta Sánchez, Dionisio. Los problemas de coordinación de las actividades sectoriales sobre el territorio, con especial referencia a Castilla y León. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 194. Año 1995.
35. Fernández Ferreras, Carlos. La nueva ordenación urbanística del medio rural en el Principado de Asturias (1.ª parte). Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 44. 2010.
36. Fernández Luque, José Manuel. “El procedimiento de protección de la legalidad urbanística en Andalucía: Su nueva regulación reglamentaria”. Revista andaluza de administración pública. Nº 77. 2010.
37. Fernández Parrilla, Francisco Javier. El canon urbanístico en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 191. Año 2002.
38. Fernández Torres, Juan Ramón. Refundición y Constitución: Examen el Texto Refundido. Revista de Administración Pública, nº 131.
39. Fernández Torres, Juan Ramón. Aeropuertos de interés general, ordenación del territorio y urbanismo y autonomía local (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002, de 31 de octubre). Revista de Urbanismo y Edificación. Nº 7, 2003.
40. Fernández Torres, Juan Ramón. La política agrícola común: origen, desarrollo y perspectivas. Revista de Derecho de la Unión Europea. La política agrícola común: origen, desarrollo y perspectivas. Revista de Derecho de la Unión Europea. Madrid ISSN 1695-1085. nº 26 - enero-junio 2014.
41. Fernández Torres, Tomás-Ramón. El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo. Revista de Urbanismo y Edificación nº 16. Año 2007.
42. Fernández Torres, Juan Ramón. “Sobre la falta de justificación objetiva de la no suspensión de las sanciones urbanísticas”. Revista de urbanismo y edificación. Nº 23. 2011.

43. Franco Hernández, Yolanda; Corvinos Baseca, Pedro y Betrán Abadía, Ramón. “Los nuevos delitos sobre ordenación del territorio y la disciplina urbanística”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 31. Nº 151. 1997.
44. Fuentes Martín, Pedro Miguel. El suelo no urbanizable en la Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de la CCAA de Extremadura. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente Año 37. Nº 198. Año 2002.
45. Fuentes Martín, Pedro Miguel. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 37. Nº 203.
46. Galán Vioque, Roberto Rafael y Álvarez González, Elsa Marina. Crónicas sobre las Jornadas sobre La ordenación de la energía (Sevilla y Málaga, noviembre 2011). Revista andaluza de Administración Pública. Nº 81, 2011.
47. García-Álvarez García, Gerardo. La adaptación de la legislación aragonesa al nuevo urbanismo estatal. Revista de urbanismo y edificación. Nº 17. Año 2008.
48. García Arenas, Nicanor. Aspectos teóricos y prácticos del Decreto 2/2012. La situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación. Revista andaluza de administración pública. Nº 88, 2014.
49. García de Enterría, Eduardo. Los principios de la organización del Urbanismo. Revista de Administración Pública, nº 87. 1978.
50. García Flores, Dionisio. Ceuta y Melilla en el ordenamiento constitucional. Cuadernos de Estrategia. Nº 91. Año 1997.
51. García Garro. M<sup>ª</sup> Aranzazu. Alcance de la situación de fuera de ordenación. Revista de urbanismo y edificación. Nº 27. 2013.
52. García Rubio Fernando. Régimen del suelo no urbanizable en la Ley de Cataluña de Urbanismo. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 37, nº 205, 2003.
53. González-Berenguer Urrutia, José Luis. Una reflexión sobre los últimos cuarenta años en el urbanismo español. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 171. Año 1999.
54. González-Berenguer Urrutia, José Luis. ¿Interesa que haya 17 leyes del suelo? Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 44, Nº 260, 2010.
55. González-Berenguer Urrutia, José Luis. “Reflexiones sobre el urbanismo y la ciencia, la política, la ética, el tiempo, el dinero”. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Nº 18. 2009.
56. González-Varas Ibañez, Santiago José. Retos del nuevo Reglamento de Urbanismo de Castilla Y León (y de la legislación urbanística autonómica en general). Revista de Urbanismo y Edificación. Nº 9. 2004.
57. González-Varas Ibañez, Santiago José y Carrillo Morente, José Antonio. ¿Abastecimiento municipal de agua potable para asentamientos residenciales irregulares en suelo rústico?. Revista de urbanismo y edificación. Nº 15. 2007.

58. González García, J.V. Telefonía móvil y competencias del Estado y las Comunidades Autónomas. Comentario a la STC 8/2012, de 18 de enero. Revista de Urbanismo y edificación. Nº 25, 2012.
59. González García, J.V. Urbanismo e instalaciones de telecomunicaciones fijas en la ley general de telecomunicaciones. Revista de Urbanismo y edificación. Nº 31. 2014.
60. González Granada, Juan Miguel. "Infracciones urbanísticas y jurisprudencia. Una breve aproximación". Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 36. Nº 197. 2002.
61. González Pérez, Jesús. La prohibición de las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico: evolución legislativa; en "Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 29, diciembre 2006.
62. Gutiérrez Colomina, Venancio. Un enfoque positivo del suelo no urbanizable y urbanizable no programado. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 29. 1995.
63. Gutiérrez Colomina, Venancio. El régimen jurídico estatal y autonómico de la situación básica rural y de la clasificación de suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma Valenciana. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 45, Nº 264. 2011.
64. Gutiérrez Colomina, Venancio. La modificación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y el régimen jurídico de las edificaciones y asentamientos urbanísticos existentes en suelo no urbanizable. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 46. Nº 272, 2012.
65. Hinojosa Martínez Eduardo. La Ley del Suelo de 2007, su habilitación competencial y su incidencia sobre la legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 241. Año 2008.
66. Iglesias González, Felipe. Los derechos y deberes de los ciudadanos respecto del suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 237. Año 20047.
67. Jiménez Jaén, Adolfo. Nuevas perspectivas en la ordenación del suelo rústico (la reciente reforma de la legislación canaria). Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 180. Año 2000.
68. Jordano Fraga, Jesús. El suelo no urbanizable en la Legislación Estatal (o la necesaria finalización del síndrome de Penélope en el Derecho "Urbanístico" Estatal. Revista de Urbanismo y Edificación nº 10. Año 2004.
69. Jordano Fraga, Jesús. La autonomía local en Andalucía: balance, perspectivas y algunas pautas para la segunda descentralización. Revista de administración pública, Nº 158, 2002.
70. Lagunas Marqués, Ángel. Autorizaciones administrativas del Estado y Comunidades Autónomas. Acometidas eléctricas. Calidad del Servicio. Editorial Creaciones Copyright SL. Año 2006.
71. López Fernández, Luis Miguel. Apuntes de jurisprudencia registral. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 217, abril de 2005.
72. López González, José Ignacio. Revista Andaluza de Administración Pública. Nº. Extra 2, 2, 2003 (Ejemplar dedicado a: Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas).



73. López Ramón, Fernando. Fundamentos y Tendencias del Urbanismo Supranacional Europeo. Revista de Urbanismo y Edificación, nº 9. Año 2004.
74. López Ramón, Fernando. El Medio Ambiente en la Constitución Española. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 222. Año 2005.
75. López Ramón, Fernando. Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo. Revista de Urbanismo y Edificación. Nº 16. Año 2007.
76. López Ramón, Fernando. "Aspectos administrativos de los delitos urbanísticos". Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 31. Nº 151. 1997.
77. López- Sales, Ramón. Régimen de las actuaciones urbanísticas sin título habilitante en la Comunidad Valenciana. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Administrativo D. José Luis Blasco Díaz
78. Lorente Tallada, José Luis. Marco legal, alcance y límite del Reglamento de Ordenación Territorial y Urbanística de la Comunidad Valenciana. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 228. Año 2006.
79. Malagón Fuertes, José Luis. El régimen jurídico del suelo rústico en Castilla-La Mancha. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 207. Año 2004.
80. Margarit Caballé, Jaume. El régimen de fuera de ordenación y de volumen disconforme en la legislación urbanística catalana. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 43. Nº 247. 2009.
81. Martín-Crespo Díaz, J. Apuntes sobre los problemas de la edificación en suelo no urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico nº 69. Julio-Agosto, 1980.
82. Martín Mateo, Ramón. El Estatuto de la Propiedad Inmobiliaria. Revista de Administración Pública. Nº 52. 1967.
83. Martín Mateo, Ramón. La Penetración Pública en la Propiedad Urbana. Revista de Administración Pública, nº 67. 1962.
84. Martín Rebollo, Luis. Del suelo no urbanizable al suelo rústico evolución normativa urbanística estatal con referencia a la legislación del suelo de Cantabria. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 222. Año 2005.
85. Martín Retortillo, Sebastián. "Presente y futuro de las Diputaciones Provinciales". Revista española de derecho administrativo. Nº 39.
86. Martín Valdivia, Salvador y Cuesta Revilla, José. "La adaptación de la LOUA a la legislación estatal de suelo un nuevo e inoportuno giro de tuerca hacia lo público. A propósito de la Ley 2/2012 de Andalucía (primera parte)". Revista de urbanismo y edificación. Nº 25. Año 2012.
87. Martínez García. El régimen del suelo no urbanizable en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Revista de Actualidad Administrativa, nº 34, 2003.
88. Martínez Rivas, Francisco Javier. Las infracciones urbanísticas y sanciones en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002, de 17 de diciembre. Año nº 38. Nº 209. 2004.

89. Mediavilla Cabo, José Vicente. Comentarios a la Ley 2/2001 de 25 de junio de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 188. Año 2001.
90. Menéndez Rexach, Ángel. Las competencias del Estado y de las CCAA sobre el Régimen del Suelo. Comentario crítico de la STC 20 de marzo de 1997. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 153. Año 1997.
91. Menéndez Rexach, Ángel. La incidencia de la tipología de suelo urbanizado-suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecidas por las Leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 237. Año 2007.
92. Moreno Pardo, Alberto. Régimen jurídico de las edificaciones en situación de asimilación a fuera de ordenación. Revista andaluza de Administración Pública. Nº 88. 2014.
93. Morillo-Velarde Pérez, José Ignacio. "Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía". Revista española de derecho administrativo. Nº 65. 1990.
94. Morillo-Velarde Pérez, José Ignacio. "Las competencias municipales en Andalucía (las medidas contenidas en el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo)". Revista andaluza de administración pública. Nº 89. 2014.
95. Morillo-Velarde Pérez, José Ignacio. "La provincia en el derecho propio de Andalucía". Revista andaluza de administración pública. Nº 33.
96. Munar Fullana, Jaume. Edificios e instalaciones fuera de ordenación. Estudio de conjunto y aplicación práctica Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año nº 39. 220, 2005.
97. Nicanor García Arenas. "Aspectos teóricos y prácticos del Decreto 2/2012. La situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación. Revista andaluza de administración pública". Nº 88. 2014.
98. Núñez Lozano, Carmen. La situación de Ceuta y Melilla tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997. Revista Andaluza de Administración Pública. Nº 32. Año 1997.
99. Ortega Bernardo, Julia. Licencias urbanísticas y obras públicas: el supuesto-límite de las "obras accesorias y complementarias". Revista de derecho urbanístico y Medio Ambiente. Año 37. Nº 201, 2003.
100. Ortega García. "Utilización urbanística del suelo no urbanizable". Revista de Derecho Urbanístico nº 75. Año 1981.
101. Parejo Alfonso, Luciano. El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007, de Suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 237. Año 2007.
102. Parejo Alfonso, Luciano. El régimen urbanístico del suelo no urbanizable en la Ley valenciana 4/1992, Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 27. Nº 132.
103. Pareja Lozano, Carles. La evolución del Derecho Urbanístico en el Suelo Rústico o No Urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 2006.

104. Parejo Gamir, Roberto. Aspectos documentales de la nueva Ley del Suelo. Revista de Administración Pública nº 125. 1991.
105. Pemán Gavín, Juan. La demolición en la disciplina urbanística. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 187, 2001.
106. Pemán Gavín, Juan. "Reflexiones sobre la disciplina urbanística en España y especial referencia a la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid". Revista de urbanismo y edificación. Nº 23. 2011.
107. Pérez Andrés Antonio Alfonso. 20 años de Ordenación del Territorio y Urbanismo en Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública. Nº Extraordinario 2/2003. Volumen II.
108. Pérez González, Carlos. Relaciones entre la Ordenación Urbanística y la Protección del Paisaje. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 243. Año 2008.
109. Pérez Moreno, Alfonso. Una reinterpretación del Estado de las Autonomías en la Jurisprudencia Constitucional sobre legislación de Urbanismo. Revista Andaluza de Administración Pública. Nº 43. 2001.
110. Pérez Moreno Alfonso-Antonio Alfonso Pérez Andrés. "La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía". Revista Andaluza de Administración Pública. Nº 48. Año 2002.
111. Pich Frutos, Eva y Arimany Lamoglia, Esteban. "Las Diputaciones Provinciales y su función como entes de auxilio a los municipios. Confirmación jurisprudencial (Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1995)". Revista de administración pública. Nº 140. 1996.
112. Porto Rey, Enrique. El suelo rústico en las Leyes del Suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 2006.
113. "Primera semana de Derecho urbanístico del ICAI". Revista de administración pública. Nº 68. 1972.
114. Puchalt Ruiz, Marc. Los nuevos paradigmas del urbanismo europeo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 247. Año 2009.
115. Ramos Medrano, M<sup>a</sup> Paz y José Antonio. La pretendida deslegalización del régimen jurídico de fuera de ordenación. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 30. Nº 148. 1996.
116. RazquinLizarraga, Martín María. La nueva Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra. Revista de urbanismo y edificación nº 8. Año 2003.
117. Requejo Rodríguez, Paloma. Ceuta y Melilla ¿Ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con Estatuto de Heteroorganización?. Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. Nº 277. Año 1988.
118. Reula Sanz, Luis Mariano y Gavilán López, José. El urbanismo ilegal en suelo rural, tratamiento legal y regularización. Revista de práctica urbanística. La Ley, nº 104. Mayo 2011.
119. Rivas Andrés, Rafael. En el interior de los puertos el "Plan de utilización de espacios portuarios" no puede sustituir al "Plan especial" urbanístico: Extracto de un dictamen. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 36. Nº 196, 2002.

120. Rodríguez-Campos González, Sonia. La ordenación y protección del medio rural en el Derecho urbanístico de Galicia. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 42. Nº 243. 2008.
121. Rodríguez-Chaves Mimbrero, Blanca. La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural. Nº 273. Año 2012 .
122. Rodríguez-Chaves Mimbrero, Blanca. El ámbito de regulación de la normativa municipal en materia de telefonía móvil. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 42. Nº 242. 2008.
123. Rodríguez Moro, N. Revista de Administración Pública, nº 20, 1956.
124. Romero Aloy, María Jesús. Zonificación y usos urbanísticos en el suelo no urbanizable (Comunidad Valenciana). Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 45. Nº 270, 2011.
125. Rozados Oliva, Manuel Jesús. La utilización edificatoria del suelo no urbanizable. Revista de Derecho urbanístico nº 174. Diciembre 1999.
126. Sámana Bueno, Pablo. "El Parlamento de Cantabria y las sentencias de derribo". Año nº 47. Nº 284. 2013.
127. Sampedro Cayón, Ángela. "Reflexiones sobre la disciplina urbanística en España y especial referencia a la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid. Revista de urbanismo y edificación. Nº 23. 2011.
128. Sánchez González, Juan Francisco. La concesión de licencias de ocupación o utilización para las edificaciones en régimen de asimilado al de fuera de ordenación en Andalucía. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 48. Nº 289.2014.
129. Sánchez Goyanes, Enrique. La Ley 9/2002. de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (LOUGA), y las circulares informativas de 31 de julio de 2003. Revista de urbanismo y edificación. Nº8. Año 2003.
130. Sánchez Goyanes, Enrique. "Protección de la legalidad urbanística. Problemas prácticos". Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 32. Nº 164. 1998.
131. Sánchez Goyanes, Enrique. "La motivación de las sanciones urbanísticas". Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 31. Nº 157. 1997.
132. Sánchez Goyanes, Enrique. "Protección de la legalidad urbanística. Problemas prácticos". Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 33. Nº 168. 1999.
133. Santamaría Arinas, René Javiery Coello Martín Carlos. La nueva Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Revista de Urbanismo y Edificación nº 15. Año 2007.
134. Sarmiento Acosta, Manuel J. "Datos para la identificación de la disciplina urbanística en el estado autonómico". Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 32. Nº 159. 1998.
135. Serrano López, Juan Enrique. Aproximación a la Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de la región de Murcia, desde la perspectiva de la vigencia efectiva de la autonomía municipal. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 214. Año 2004.

136. Soriano García, José Eugenio. Introducción general, la Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura apuntes de derecho comparado. Idea general de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo. Revista de urbanismo y edificación. Nº 9. Año 2004.
137. Suárez Ojeda, Magdalena. Las urbanizaciones: su evolución y problemática actual. Revista de Urbanismo y Edificación nº 7. Año 2003.
138. Tejedor Bielsa, Julio C. Revista de Administración Pública nº 148. Año 1999. Propiedad, Urbanismo y Estado Autonómico.
139. Tejedor Bielsa, Julio César. La Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón. Renovación de la tradición urbanística española. Revista de urbanismo y edificación, nº 21. Año 2010.
140. Tolivar Alas, Leopoldo. Notas a una norma largamente esperada: la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística. Revista de Urbanismo y edificación. Nº 7. Año 2003.
141. Toloso Tribiño. César. La intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y la disciplina urbanística en la nueva Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. Año nº 35. Nº 188. 2001.
142. Porras Ramírez, José María. Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y el conflicto en defensa de la autonomía local (Comentario a la sentencia 240/2006, de 20 de julio). Revista de Derecho Político, nº 68. Año 2007.
143. Valdés Cao, José. “La protección de la legalidad urbanística en el Principado de Asturias. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 33. Nº 174.
144. Valera Escobar, Ginés. “El control de la legalidad urbanística a la luz de la Directiva de Servicios: Régimen de las Licencias Urbanísticas en Andalucía”. Revista andaluza de administración pública. Nº 79. 2011.
145. Vaque Cabellería, Marcos. Cincuenta años de la Ley del Suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 225. Año 2006.
146. Varcárcel Fernández, Patricia. Notas sobre disciplina urbanística (Un estudio de la reciente jurisprudencia). Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 41. Nº 238. 2007.
147. Varcárcel Fernández y Pérez Ramos, Carlos. “Disciplina Urbanística. Resoluciones jurisdiccionales relevantes en el año 2007”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 42. Nº 246. 2008.
148. Verdú Mira, Antonio T. y Jordán Cases, Emilio M. La licencia de parcelación en la Ley Valenciana sobre Suelo no urbanizable. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año 28, nº 140, 1994.
149. Verdú Mira, Antonio T. La disciplina urbanística en la Ley valenciana reguladora de la Actividad Urbanística. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 30. Nº 148. 1996.
150. Villalón Prieto, Juan Carlos. “Las edificaciones sin licencia urbanística frente al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A propósito de las sentencias Vitiello, de 10 de julio y Paudicio, de 24 de mayo

2007, ambas contra Italia". Revista Española de Derecho Administrativo. Nº 139. Julio-Septiembre 2008 y Protección de la propiedad, urbanismo y ordenación del territorio en la última jurisprudencia del TEDH. Revista Española de Derecho Administrativo. Nº 142. Abril-junio 2009.

151. Zamora Wisnes, José. Notas para el debate sobre el urbanismo español y, en particular, andaluz. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 272. Año 2012.

#### JURISPRUDENCIA

1. STC de 2 de febrero de 1981 (RTC 1981/32)
2. STC de 4 de noviembre de 1982 (RTC 1982\64)
3. STC 113/1983, de 6 de diciembre (RTC 1983\113)
4. STC 77/1984, de 3 de julio (RTC 1984/77)
5. STC 34/1987, de 26 de marzo. (RTC 1987\37)
6. STC 186/1993, de 7 de junio (RTC 1993\186)
7. STC 319/1993, de 27 de octubre (RTC 1993\319)
8. STC 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997\61)
9. STC 40/1998, de 19 de febrero (RTC 1998/40)
10. STC 65/1998, de 18 de marzo (RTC 1998/65)
11. STC 164/2001, de 11 de julio (RTC 2001\164)
12. STC 148/2012, de 5 de julio (RTC 2012\148)
13. STC 92/2013, de 23 de abril (RTC 2013\92).
14. STS 15 de octubre de 1985 (RJ 1985\4595)
15. STS de 15 de febrero de 1991 (RJ 1991\956)
16. STSJ Islas Baleares de 4 de febrero (RJCA 2000/156)
17. STSJ Galicia de 3 de febrero de 2000 (RJCA 2000/171)
18. STSJ Castilla y León de 31 de enero de 2001 (JUR 2001/122863)
19. STSJ Castilla y León, de 30 de junio de 2001 (RJCA 2001/1006)
20. STSJ Cantabria de 13 de mayo de 2002 (RJCA 2002/745)
21. STSJ Cantabria, 5 de julio de 2006 (JUR 2006/248220)

22. STSJ Galicia 19 de diciembre de 2003 (RJ 2004/78616).
23. STS de 23 de diciembre de 1996 (RJ 1996/9533).
24. STS de 27 de julio de 2011 (RJ 2011/6881)
25. STS de 10 de marzo de 2004 (RJ 2005/4482)
26. STSJ Galicia 19 de diciembre de 2003 (RJ 2004/78616).
27. STS de 24 de junio de 1992 (RJ 1992/5527)
28. STS de 9 de junio de 1987 (RJ 1987/6187)
29. STS de 13 de julio de 1984 (RJ 1984/4675)
30. STS de 20 de enero de 1987 (RJ 1987/1787)
31. STSJ Castilla La Mancha, nº 28/2000 de 15 de marzo (RJ 2000/1487)
32. STSJ Andalucía de 12 de mayo de 2014 (JUR 2014\204831)
33. STSJ Andalucía de 5 de diciembre de 2013 (JUR 2014\81333)
34. STSJ Andalucía de 23 de abril de 2010 (JUR 2010\324276)
35. STS de 23 de diciembre de 1996 (RRJ 1996/9533)
36. STSJ Canarias de 19 de febrero de 2004 (JUR 2004/133069)
37. STSJ Andalucía de 6 de septiembre de 2013 (JUR 2014\49345)
38. STSJ Castilla y León, de 31 de enero de 2001 (JUR 2001/122863).
39. STSJ Asturias 29 de mayo de 2003 (RJ 2003/880)
40. STS de 27 de enero de 1982 (RJ 1982/363)
41. STS 13 de julio de 1988 (RJ 1988/6059)
42. STS 8 de octubre de 1982 (RJ 1982/6317)
43. STSJ Aragón de 1 de septiembre de 2003 (JUR 47143/2004)
44. STS 22 enero de 1996 (RJ 93/1996)
45. STS 11 de julio de 1990 (RJ 6032/1990)
46. STSJ Cataluña 16 de noviembre de 2001 (RJCA 22/2002)
47. STS 25 de febrero de 1987 (RJ 1987/2642).
48. STSJ Cataluña de 24 de febrero de 2006 (JUR 2006\221884)

49. STS de 1 de junio de 2009 (RJ 2009/5759)
50. STS 5 de marzo de 2002 (RJ 2002/2760),
51. STSJ Andalucía de 20 de enero (JUR 2014\100089).
52. STSJ Andalucía de 23 de septiembre de 2013 (JUR 2013\374311) - RJ 9909/2013
53. STSJ Andalucía de 24 de junio de 2013 (JUR 2013\297316)
54. STSJ Islas Baleares de 22 de mayo de 2001 (JUR 2001/214303)
55. STS 19 de mayo de 2008 (RJ 2008/2760)
56. STS 5 de abril de 1988 (RJ 1988\2613)
57. STSJ Cantabria de 13 de mayo de 2002 (RJCA 2002/745)
58. STSJ Murcia de 3 de mayo de 2002 (JUR 2002/192826)
59. STSJ País Vasco de 22 de julio de 2002 (RJ 2003/372)
60. STSJ Andalucía de 12 de mayo de 2014 (RJ 2014/4702)
61. STSJ Islas Baleares, de 4 de febrero (RJCA 2000/156)
62. STS 21 de junio de 1993 (RJ 1993/5025)
63. STS 30 de octubre de 1995 (RJ 1995/7712)
64. STS de 29 de septiembre de 1987 (RJ 1987/8270).
65. STS de 12 de mayo de 1988 (RJ 1988/4498)
66. STSJ Castilla y León, de 31 de enero de 2001 (JUR 2001/122863)
67. STS 19 de mayo de 2000 (RJ 2000/5466).
68. STSJ Andalucía de 30 de septiembre de 2013 (JUR 2013\379861)
69. STS 26 de junio de 2008 (RJ 2008/4303)
70. STS de 18 de septiembre de 1990 (RJ 1990/7094)
71. STS de 22 de julio de 2011 (RJ 2011/6803)
72. STS de 28 de febrero de 2002 (RJ 2002/4827)
73. STSJ Andalucía 11215/2013, de 30 de septiembre.
74. STS 24 de enero de 2000 (RJ 2000/573)
75. STSJ Andalucía 29 de septiembre de 2013 (RJ 9868/2013).



76. STS 28 de septiembre de 2008 (RJ 1990/7094)
77. STS de 1 de diciembre de 2004 (RJ 2005/4299)
78. STS de 6 de marzo del año 2000 (RJ 200/6133)
79. STC 56/1986, de 13 de mayo.
80. STC 224/1988, de 29 de noviembre.
81. STC 149/1991, de 4 de julio.
82. STC 31 octubre de 2002.
83. STC 56/1986, de 13 de mayo
84. STSJ Cataluña 329/2010 (RJCA 2010/641)
85. STS de 2 de noviembre de 2012 (RJ 2012/10585)
86. STS de 31 de octubre de 1984 (RJ 1984/5737)
87. STS de 3 de febrero de 1983 (RJ 1983/498)
88. STSJ Castilla y León de 21 de enero de 2003 (JUR 2003/1181146)
89. STSJ Galicia en sentencia de 26 de marzo de 2004 (JUR 2004/260205)
90. STSJ Andalucía nº 99/2009, de 30 de enero (JUR 2009/252005)
91. STJC 5887/2008, de 10 de noviembre
92. STJC 329/2010, de 21 de abril
93. STS 29 de octubre de 1991 (RJ 1991/8183)
94. STS de 15 de febrero de 1991 (RJ 847/1991)
95. STSJ Castilla-La Mancha de 23 de marzo del año 1999 (RJ 1999/1235)
96. STSJ Andalucía de 9 de febrero de 2000 (RJCA 2000/1570)
97. STSJ Andalucía de 2 de junio de 2000 (RJCA 2011/36463)
98. STSJ Andalucía de 11 de febrero de 2000 (RJCA 2000/151)
99. STSJ Andalucía de 9 de marzo de 2000 (RJCA 2000/1566)
100. STSJ de la Comunidad Valenciana de 26 de noviembre de 2004 (JUR 2005\72473)
101. STS de 29 de enero de 1991 (RJ 1991/602)
102. STS de 19 de julio de 1996 (RJ 1996/6200)

103. STSJ Andalucía de 22 de febrero 2000 (RJCA 2000/769)
104. STS de 3 de octubre de 1995 (RJ 1995/7876)
105. STSJ Andalucía, de 20 de abril de 2001 (JUR 2001/188838)
106. STSJ Andalucía de 13 de junio de 2001 (JUR 2001/280637)
107. STSJ Castilla-La Mancha, 23 de marzo de 1999 (RJ 1999/1235).
108. STS de 13 de marzo de 1990 (RJ 1990/1963)
109. STS de 3 de mayo de 1996 (RJ 1996/551)
110. STS de 24 de diciembre de 1996 (RJ 1996/9541)
111. STSJ Andalucía de 27 de enero de 1997 (RJCA 1997/612)
112. STSJ de Murcia de 29 de mayo de 2002 (RJCA 2002/994)
113. STS de 16 de octubre de 1997 (RJ 1997/7494)
114. STSJ Castilla-La Mancha de 24 de noviembre de 1998 (RJCA 1998/4352)
115. STSJ Cataluña de 7 de abril de 2006 (JUR 2006/296961)
116. STS de 17 de noviembre de 1998 (RJ 6806/1998)
117. SAP de Córdoba de 28 de mayo de 2008 (JUR 2009/19166)
118. SAP de Córdoba con fecha 10 de marzo 2008 (JUR 2008/217210)
119. STSJ Galicia de 29 de abril de 2004 (RJCA 2004/770)
120. STSJ de Murcia de 24 de marzo de 1999 (RJCA 1999/121081)
121. STSJ Andalucía de 25 de septiembre de 1998 (RJCA 1998/4165)
122. STS 29 de enero de 1991 (RJ 1991/602)
123. STS de 19 de julio de 1996 (RJ 1996/6200)
124. APC de 27 de febrero del año 2003 (ARP 2003/517)
125. APC de 23 de julio de 2003 (AC 2003/1410)
126. STS de 22 de enero de 1979 (RJ 1755/1979)
127. STS de 12 de diciembre de 1990 (RJ 9126/1990)
128. STSJ Andalucía de 27 de enero de 1997 (RJ 1997/612)
129. STSJ Andalucía de 1 de diciembre de 2000 (JUR 2001/84922)

130. STSJ de Islas Canarias, de 13 de mayo de 2003 (JUR 2003/267855)
131. STS de 6 de octubre de 1999 (RJ 1999/6983)
132. STS de 15 de febrero de 1999 (RJ 1999/679)
133. STS de 5 de diciembre de 1987 (RJ 1987/9365)
134. STS de 6 de febrero de 1991 (RJ 1991/774)
135. STS 10 de marzo de 1989 (RJ 1989/1961)
136. STC 4/1981
137. STC 27/1987
138. STC 259/88,
139. STC 213/88,
140. STC 148/1991,
141. STC 11/1999,
142. STC 159/2000

#### RESOLUCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTROS Y NOTARIADO.-

1. DGRN de 22 de abril de 2005 (RJ 2005/5010).
2. DGRN de 12 de julio de 2010(RJ 2010/4877).
3. DGRN de 7 de abril de 2005 (RJ 2005/5020).
4. DGRN de 12 de enero de 1984
5. DGRN de 29 de abril de 2003 (RJ 2003/4472)
6. DGRN de 7 abril de 2005 (RJ 2005/5020)
7. DGRN de 17 de junio de 1966

#### DICTÁMENES CONSEJO CONSULTIVO ANDALUCÍA.-

1. Dictamen de 4 de mayo de 2000
2. Dictamen nº 549/2015