

EL SUELO EN SITUACIÓN RURAL (*)

CARLES PAREJA I LOZANO

SUMARIO: I. SITUACIONES DE SUELO Y RÉGIMEN URBANÍSTICO.— II. LOS CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DEL SUELO QUE DEBE PRESERVARSE DE LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA.— III. EL ESTATUTO JURÍDICO BÁSICO DE LA PROPIEDAD EN SUELO RURAL.— IV. LA UTILIZACIÓN DEL SUELO RURAL: 1. Usos y construcciones en suelo rural permanente. 2. La utilización del suelo rural transitorio.— V. FACULTADES DE DISPOSICIÓN EN EL SUELO RURAL.— VI. LA VALORACIÓN DEL SUELO RURAL: 1. La valoración del suelo rural transitorio: A) La pretendida equiparación en la valoración del suelo rural transitorio y permanente. B) La indemnización de la privación de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización en la valoración del suelo rural transitorio. 2. La valoración del suelo rural permanente. 3. La valoración de edificaciones e instalaciones en el suelo rural.

RESUMEN: La nueva Ley de Suelo regula las condiciones básicas que garanticen la igualdad en los derechos constitucionales relacionados con el suelo así como un nuevo sistema de valoraciones, todo ello a partir de la definición de dos situaciones básicas de suelo: rural y urbanizado. En este contexto, el presente artículo examina la relación entre las referidas situaciones y el régimen urbanístico derivado de la clasificación de suelo establecida en aplicación de las leyes autonómicas, las facultades del derecho de propiedad en suelo rural, las condiciones de utilización y disposición de dicho suelo, así como el nuevo sistema de valoración del referido suelo rural.

Palabras clave: suelo rural; facultades del derecho de propiedad; utilización del suelo rural, valoración del suelo rural.

ABSTRACT: The new Land Law regulates the basic conditions in order to guarantee the equality on those constitutional rights related to the land and provides a new valuation system, according to the definition of two basic land situations: rural and urban land. In this context, this article explores the relationship between both situations and the urban land system resulting from the land classification in applica-

(*) Quiero agradecer las observaciones de la Dra. Gemma SEGURA a versiones preliminares del presente estudio. No obstante, todos los posibles errores y omisiones son de mi entera responsabilidad.

tion of the autonomic laws, the property rights in rural land, the use and disposition of this sort of land and the new assessment system for mentioned rural land.

Key words: rural land; property rights in rural land; rural land use; rural land valuation.

rural

(Del lat. rur?lis, de rus, ruris, campo).

1. adj. Perteneciente o relativo a la vida del campo y a sus labores (DRAE).

I. SITUACIONES DE SUELO Y RÉGIMEN URBANÍSTICO

Constituye, sin duda alguna, una de las novedades más significativas de la nueva Ley estatal 8/2007 de suelo (en adelante, también LS07), la renuncia expresa que el legislador estatal efectúa a la utilización, aunque solo sea instrumental, del tradicional sistema de clasificación de suelo que, con diversas variaciones, ha venido configurando el sistema urbanístico español desde la primigenia Ley del suelo y ordenación urbana de 1956 (en adelante LS56). Según indica la exposición de motivos del nuevo texto legal, la clasificación o categorización del suelo es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde al legislador estatal juzgar su oportunidad y además, *no es necesaria para fijar los criterios de valoración del suelo*.

Las tradicionales referencias a las tres categorías clásicas de suelo: urbano, urbanizable y rústico o no urbanizable, se ven sustituidas, en el nuevo modelo, por la definición de dos situaciones básicas de suelo: el suelo rural y el suelo urbanizado. Tales situaciones pretenden la exclusiva consideración de la situación fáctica del suelo a los efectos valorativos, prescindiendo así, al menos aparentemente, de la incidencia que, a los referidos efectos, pueda tener la clasificación urbanística atribuida a dichos suelos.

No obstante, la pretensión de la ley no es la de regular únicamente el sistema de valoraciones de los bienes inmuebles, sino también la de establecer las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo, entre los que la exposición de motivos cita los relativos a la participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, en especial, el derecho a una vivienda digna y adecuada, que, como indica la propia exposición de motivos, la Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo (1).

(1) Aunque no constituye el objeto de este artículo efectuar un análisis sobre la constitucionalidad de los títulos competenciales esgrimidos por el legislador estatal, no puede por menos

Como se podrá observar más adelante, pese a la expresa voluntad del legislador estatal de prescindir de las categorías clásicas de suelo, no es menos cierto que el régimen urbanístico de las fincas derivado de su clasificación incide significativamente en la regulación de las indicadas condiciones básicas. Así sucede especialmente en relación a las dos categorías que forman parte del suelo en situación rural, que incluye tanto el suelo rústico o no urbanizable, esto es, el suelo en situación rural permanente por estar excluido del proceso de transformación urbanística, como también el suelo en situación rural en función de su situación fáctica pero susceptible en cambio de transformación por estar incluido en el ámbito de una actuación de urbanización, lo que viene a coincidir con su clasificación como suelo urbanizable en las leyes urbanísticas autonómicas.

Lo que nos interesa señalar aquí, a propósito de lo indicado, es que las condiciones básicas establecidas por la Ley de Suelo, si bien omiten cuidadosamente cualquier referencia a las distintas categorías de suelo (2), configuran decisivamente el alcance y operatividad de dichas categorías, que inevitablemente se reconocen en los diversos aspectos materiales regulados en la ley, tales como la definición de los criterios básicos de utilización del suelo o la regulación del contenido del derecho de propiedad del suelo en su vertiente de facultades y cargas, regulación a la que la ley presta una especial importancia, pese a la enfática crítica que en su exposición de motivos se efectúa a la *sinplista* (sic) identificación entre derecho de propiedad y regulación de las condiciones básicas para el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes relacionados con el suelo.

Sucedee, en definitiva que, al igual que las anteriores leyes estatales, la pretensión más o menos velada del legislador estatal es la de regular cómo debe funcionar el sistema urbanístico, además de impedir que las técnicas urbanísticas autonómicas condicionen el sistema de valoraciones que, en pleno ejercicio de sus competencias, se establece en la ley estatal.

Así, pese a la opción expresa de no efectuar ninguna referencia al sistema de clasificación de suelo, lo que sucede en realidad es que la nueva Ley estatal define claramente los criterios de aplicación para determinar el

que señalarse que estamos ante una utilización ciertamente extensiva del alcance que pretende darse al artículo 149.1.1º de la Constitución en cuanto a elemento configurador de competencias legislativas estatales, cuestión ésta que no puede considerarse precisamente consolidada en su interpretación constitucional.

(2) Salvo alguna peculiar excepción, como la del apartado segundo de la disposición transitoria tercera, mediante la que se establece la aplicabilidad del régimen valorativo anterior respecto al suelo urbanizable incluido en ámbitos de delimitación siempre que en el momento de la valoración no hayan vencido los plazos de ejecución o cuando estos hubieren vencido por causas imputables a la administración.

territorio que debe preservarse de los procesos de transformación urbanística, así como los supuestos en que el suelo debe incorporarse a dicho proceso de transformación (en el lenguaje habitual, los criterios para clasificar el suelo como urbanizable o no urbanizable); cuáles son las facultades y deberes de los propietarios del suelo excluido de dicho proceso de transformación (esto es, del suelo no urbanizable) y cuales los de los propietarios en actuaciones de nueva urbanización (el suelo urbanizable), llegando incluso a la regulación de los deberes inherentes a determinadas actuaciones que puedan producirse en el suelo urbano consolidado (las actuaciones de dotación). Desde esta perspectiva, resulta fácilmente identificable la regulación material substantiva del estatuto básico del suelo denominado como suelo no urbanizable o rústico en las leyes urbanísticas autonómicas, que coincide plenamente con el suelo en la denominada situación rural, y ello sin perjuicio de que otras categorías de suelo, según el sistema de clasificación urbanística, en especial pero no únicamente el suelo urbanizable, puedan encontrarse también en dicha situación aunque, en este caso, a los meros efectos valorativos que no de facultades y deberes, lo que sin duda constituye uno de los aspectos más significativos, y al menos en parte contradictorios, de la nueva ley estatal.

En realidad, el esfuerzo del legislador estatal por prescindir de las categorías de suelo puede generar incluso algunas disfunciones en el conjunto del sistema urbanístico, ya que, en una lectura estricta de lo que debe entenderse como suelo urbanizado según lo establecido en el artículo 12.3 de la Ley de suelo (3), puede suceder perfectamente que terrenos clasificados como suelo urbano, especialmente en la modalidad de suelo urbano no consolidado por la urbanización creada por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (en adelante LS98), se encuentren desde un punto de vista fáctico en la situación de suelo rural, sin que ello signifique necesariamente que estén integrados en el ámbito de una actuación de urbanización. Tampoco puede descartarse que terrenos clasificados como suelo urbanizable o, incluso, como rústico o no urbanizable, se encuentren fácticamente en la situación de suelo urbanizado. Más allá de la incidencia que las referidas circunstancias fácticas pueda tener en la aplicación de los métodos de valoración, no cabe duda de que pueden producirse también significativas divergencias entre las condiciones básicas de utilización del suelo y de definición de facultades y deberes propios del derecho de propiedad, estableci-

(3) Artículo 12.3: Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.

das por la ley estatal en relación a su situación fáctica, que no tiene porque coincidir con su régimen jurídico, aunque no únicamente en una dirección, como parece prever la ley estatal.

Todo ello no es más que una consecuencia de la artificiosidad de las situaciones ahora definidas en sede de legislación estatal, que tienen una exclusiva justificación valorativa y obligan a formulaciones complejas para permitir su encaje con las referidas previsiones sobre condiciones básicas del derecho de propiedad y de utilización del suelo, que pueden no coincidir con el régimen urbanístico de las mismas, establecido en aplicación del sistema de clasificación de suelo derivado de la legislación urbanística autonómica.

En relación al objeto del presente estudio, se constata que, dentro de la categoría o situación de suelo rural, cabe distinguir entre el que podemos denominar suelo rural permanente, en tanto que excluido de los procesos de transformación urbanística, y el suelo rural transitorio, en tanto que sujeto a actuaciones de urbanización, respecto al cual el mismo texto legal establece un estatuto y condiciones de utilización que difieren radicalmente del supuesto anterior, de tal forma que su ubicación dentro de esta categoría acaba siendo meramente nominal, y desde luego condicionada por los criterios valorativos que pretenden proyectarse sobre esta modalidad transitoria.

II. LOS CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DEL SUELO QUE DEBE PRESERVARSE DE LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA

Uno de los objetivos fundamentales de la nueva Ley de Suelo lo constituye la desarticulación del modelo de utilización del territorio que pretendió implantarse por la legislación estatal de 1998, basado fundamentalmente en el paradigma de la liberalización del suelo.

Conforme a dicho modelo liberalizador, la clasificación del suelo no urbanizable dejó de tener el carácter residual del sistema anterior, carácter residual que se expresaba mediante la atribución, por defecto, de tal clasificación a todos aquellos suelos carentes de planeamiento o a los que el correspondiente Plan no les atribuyera expresamente una clasificación como suelo urbano o urbanizable. Con la LS98 se pretendió atribuir tal carácter residual a la clasificación de suelo urbanizable, que operaría por defecto en todos aquellos ámbitos en que no concurrieran unas circunstancias específicas, previstas en el artículo 9 de la LS98. Conforme a dicho precepto, la clasificación del suelo no urbanizable debía venir expresamente justificada bien a partir de sus valores medioambientales, bien en función de sus valores agrí-

colas, forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales, permitiéndose asimismo al planificador establecer tal clasificación para aquellos terrenos que se consideraran inadecuados para el desarrollo urbano.

Se pretendió así fomentar el aumento de la oferta de suelo y, con este objeto, se consideraba en principio susceptible de transformación urbanística todo aquel suelo aún no incorporado al proceso urbano, con la única excepción de aquellos suelos clasificados como suelo no urbanizable por concurrir alguna de las circunstancias antes indicadas. La LS98 efectuaba, con ello, recepción expresa de las propuestas de liberalización del suelo como supuesta panacea a los problemas derivados de la dinámica de incremento de precios del mercado inmobiliario.

Al margen de la más que dudosa efectividad económica de las medidas propuestas, hay que señalar que la pretensión de incorporar indiscriminadamente el suelo al proceso urbanizador choca frontalmente con la necesaria consideración de la componente ambiental en el desarrollo de las políticas públicas sobre el territorio, consideración ambiental que resulta del todo imprescindible para su congruencia con el mandato constitucional contenido en el artículo 45 de la Constitución sobre utilización racional de los recursos naturales, entre los que sin duda el territorio constituye su categoría más relevante y cuya transformación urbanística tiene además efectos irreversibles.

La obligación de velar por la utilización racional del suelo requiere, ineludiblemente, de acciones preventivas de planificación, difícilmente compatibles con el modelo configurado por la legislación estatal de 1998, que se fundamentaba además en una concepción limitativa de las políticas ambientales sobre el territorio que se ha de considerar totalmente superada, además de incompatible con el ordenamiento europeo.

Así se deduce de lo establecido en la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, que conforme a su artículo 1 tiene por objeto *conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales* en la preparación y adopción de determinados planes y programas, entre ellos los relacionados con la utilización del suelo.

La nueva Ley de Suelo supone un cambio sustancial respecto a los referidos paradigmas liberalizadores, y tiene, como uno de sus objetivos fundamentales, tal y como es de ver en su artículo 2, el de la implantación del principio de desarrollo territorial y urbanístico, en congruencia con la necesaria consideración del territorio como un recurso natural a fin de garantizar su utilización racional conforme a los principios del desarrollo sostenible,

todo ello en el marco de lo establecido por el artículo 45 de la Constitución. La incorporación de dicho principio a las políticas públicas en materia de suelo resultaba también obligada en virtud de las previsiones propias del derecho comunitario europea, respecto a las que resulta un hito ciertamente significativo la transposición, mediante la Ley 9/2006, de la referida Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 sobre evaluación ambiental estratégica de planes y programas, que sujeta las decisiones urbanísticas de mayor trascendencia y, por supuesto las decisiones sobre la transformación urbanística del suelo, a un procedimiento de evaluación ambiental (4).

Tales principios ya habían sido incorporados en diversas leyes autonómicas y tienen su expresión en los siguientes objetivos que aparecen enumerados en el artículo 2.2 de la Ley 8/2007:

«a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.»

Establece a continuación el mismo precepto que *«la persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística»*. Ciertamente esta última referencia hay que interpretarla en clave competencial, a fin de dar cumplimiento al pronunciamiento efectuado por el TC, en su sentencia 64/2001, respecto a la necesaria preservación de la capacidad autonómica para la definición de su

(4) Ciertamente resulta difícil de imaginar, pese al inevitable ámbito de incertidumbre que caracteriza la materia ambiental, como podrían superar los requisitos mínimos de cualquier evaluación ambiental la aplicación sobre el territorio de los paradigmas liberalizadores que pretendieron establecerse conforme a la legislación anterior. Hay que señalar, por otra parte, que el régimen transitorio establecido por la Ley 9/2006 tiene, de facto, efectos retroactivos respecto a todos aquellos planes, y por tanto, los planes urbanísticos más significativos, cuyo primer acto preparatorio formal se hubiere producido con posterioridad al 21 de julio de 2004, y ello como consecuencia de que en dicha fecha se cumplió el plazo de 3 años desde la publicación de la directiva 2001/42/CE y la misma pasó por tanto a tener efectos directos en nuestro ordenamiento. No parece pues descabellado apuntar que multitud de instrumentos de planeamiento urbanístico pueden encontrarse viciados de nulidad por no haberse sometido a evaluación ambiental siempre que su primer acto preparatorio formal se hubiera producido a partir de la indicada fecha.

propio modelo territorial. Es evidente que dicha capacidad puede verse significativamente condicionada por los transcritos fines que deben presidir las políticas públicas sobre transformación urbanística del suelo. Pero también lo es que dichos condicionantes no surgen de una voluntad más o menos discrecional del legislador estatal, sino que, como ya se ha podido constatar, son la necesaria consecuencia de la proyección, sobre el suelo, de los principios sobre desarrollo sostenible contenidos en la propia Constitución y derivados del ordenamiento comunitario europeo.

Para la concreción de los fines y objetivos establecidos en el transcrito artículo 2 de la Ley 8/2007, dicho texto legal contiene diversas previsiones específicas, entre ellas la regulación de los criterios básicos sobre utilización del suelo, limitando la posibilidad de transformación urbanística, mediante el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, únicamente *al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen* (Artículo 10.a). Junto a ello, se prevé la necesaria inclusión, en el suelo preservado de su transformación por la ordenación territorial y urbanística, de *los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística* [artículo 12.2.a)].

Como puede apreciarse, los requisitos materiales establecidos en el referido artículo 12.2.a) coinciden sustancialmente con los también establecidos al efecto en el artículo 9 de la anterior LS98. Es una simple constatación de que en tales supuestos la concurrencia de determinados valores naturales u otros elementos perfectamente objetivables, imposibilita la transformación urbanística de los terrenos en que los mismos concurren, lo que no excluye que deba preservarse asimismo de la urbanización el suelo que resulte inidóneo o innecesario.

Además de las referidas determinaciones, el nuevo texto legal contiene asimismo otras previsiones puntuales, alguna de ellas de dudosa ubicación sistemática, que vienen a reforzar los criterios básicos que se pretenden proyectar en las decisiones sobre transformación urbanística del territorio. A destacar, en este sentido, la exigencia de que concurren determinados requisitos materiales para la alteración (por reducción o exclusión) de la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la red Natura 2000, estableciéndose que dicha reducción sólo podrá producirse *cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución*

natural, científicamente demostrada. Si bien la previsión puede parecer perfectamente razonable, es de suponer que la exigencia de demostración científica deberá producirse en términos equivalentes a la demostración, también científica, de los valores que se pretendieron proteger en su momento en dichos espacios, lo que lamentablemente no siempre sucede.

La política de preservación del suelo innecesario o inidóneo para su transformación se expresa también en la exigencia, establecida por el artículo 15.6, de que la legislación urbanística autonómica establezca en qué casos el impacto de determinadas actuaciones de urbanización requiere el ejercicio pleno de la potestad de ordenación, término con el que el legislador estatal parece referirse a los supuestos en que el alcance de determinadas actuaciones requiere la revisión del planeamiento general, sin que en tales casos sea suficiente el conocido (y en muchas ocasiones perverso) procedimiento de modificación puntual para incorporar nuevos suelos al proceso de transformación urbanística. La LS07 establece incluso un régimen supletorio integrado en la disposición transitoria cuarta (5) de aplicación en el supuesto de que transcurrido un año las leyes urbanísticas autonómicas no hayan incorporado la regulación exigida por la norma estatal (6).

También en el marco de prevenir procesos de transformación que entren en contradicción con el principio de utilización racional del territorio puede señalarse la obligación, establecida en la disposición adicional sexta, de mantener en situación de suelo rural y destinar al uso forestal, al menos durante el plazo de 30 años previsto por el artículo 50 de la Ley 43/2003 de Montes, los suelos forestales incendiados. Se trata, en definitiva, de evitar que la

(5) Disposición transitoria cuarta. *Criterios mínimos de sostenibilidad*.

Si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de esta Ley, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial.

(6) Estamos, desde luego, ante una singular aplicación de nuestro sistema de fuentes normativas, de dudosa constitucionalidad a mi juicio, en tanto que colisiona directamente con la jurisprudencia constitucional que impide al legislador estatal dictar legislación supletoria en materias de competencia autonómica, prohibición que se puso de manifiesto con especial contundencia precisamente en la STC 61/1997 que desarticuló la reforma estatal de 1990 y el texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (en adelante, LS92). Esta técnica es utilizada asimismo para otras materias, como la aplicación de la reserva de suelo destinado a vivienda protegida (Disposición transitoria segunda) o los deberes de las actuaciones de dotación (Disposición transitoria tercera), aunque no en otros aspectos aparentemente sustanciales de la reforma legislativa, entre los que destaca precisamente el que se viene examinando sobre los criterios para decidir la incorporación del suelo a los procesos de transformación urbanística.

lacra de los incendios que afecta a los montes españoles se pueda ver incentivada por la eventual incorporación de terrenos a los procesos de transformación urbanística precisamente en virtud de la pérdida de sus valores forestales derivada de un incendio. Estamos así ante una reiteración o traslación en el ámbito territorial de la previsión establecida en el indicado precepto de la Ley de Montes que prohíbe el cambio del uso forestal, durante 30 años, de los terrenos forestales incendiados.

La citada disposición adicional sexta prevé, asimismo, la comunicación al Registro de la Propiedad de dicha circunstancia, comunicación que deberá efectuarse por la administración forestal mediante certificación que se hará constar por nota marginal que tendrá duración hasta la finalización del indicado plazo de 30 años. El sentido y eficacia de dicha medida es a mi juicio bastante relativo, puesto que el destinatario directo de la prohibición objeto de anotación registral no es, en ningún caso, la propiedad del suelo forestal incendiado, o terceros eventualmente interesados en su adquisición, sino más bien la administración urbanística, a quien vincula de forma directa el indicado mandato de mantenimiento de tales suelos en situación rural y la consiguiente prohibición de incorporarlos a ámbitos de transformación urbanística. Desde esta perspectiva, no parece que la referida anotación preventiva pueda tener una incidencia significativa en el ejercicio de las correspondientes potestades urbanísticas, cuyo alcance viene configurado por el comentado mandato legal.

En definitiva, las decisiones sobre transformación urbanística del suelo están sujetas, en el marco de la LS07, al necesario parámetro de la idoneidad y necesidad del suelo susceptible de tal transformación, lo que en la legislación autonómica se denomina como clasificación como suelo urbanizable y en la terminología de la nueva ley estatal hemos venido a denominar suelo en situación rural transitoria. La aplicación de dichos principios, que deberá ser necesariamente supervisada y confirmada mediante el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental, tal y como lo recuerda expresamente el artículo 15 de la LS07, es de esperar que pueda contribuir a paliar la proliferación de despropósitos urbanísticos a los que, lamentablemente, estamos demasiado acostumbrados.

III. EL ESTATUTO JURÍDICO BÁSICO DE LA PROPIEDAD EN SUELO RURAL

Dado que constituye objetivo declarado de la nueva Ley estatal el de regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados

con el suelo, el nuevo texto legal dedica especial atención a la definición del estatuto jurídico básico del derecho de propiedad y, en el marco de dicho estatuto, especialmente al régimen de facultades y deberes de los propietarios en situación de suelo rural que venimos denominando permanente, esto es, aquel que no está sujeto a procesos de transformación urbanística. La LS07 distingue en efecto las facultades y derechos en ambas modalidades de suelo en situación rural. Así, establece un régimen especialmente restrictivo en cuanto a las facultades del derecho de propiedad cuando la situación de suelo rural se refiera a terrenos que queden incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización. En este supuesto, únicamente se admiten, con carácter excepcional, usos y obras de carácter provisional que deben cesar o ser demolidos sin derecho a indemnización cuando así lo acuerde la administración urbanística. Junto a ello, se admite lógicamente en tal suelo la ejecución de las obras de urbanización pertinentes en el marco de la actuación de urbanización que proceda. Se constata la plena coincidencia con el régimen que para el suelo urbanizable programado se establecía en la legislación urbanística de 1976 (7) (artículo 8.5), lo que confirma la coincidencia entre esta categoría histórica, así como la del suelo urbanizable delimitado de la LS98, con el suelo en situación rural sujeto a actuaciones de urbanización.

En lo relativo al suelo rural permanente, la nueva Ley de Suelo no presenta novedades significativas respecto a los paradigmas ya plenamente consolidados en nuestro derecho urbanístico, especialmente en relación al alcance de dichas facultades y deberes sobre el referido suelo. Así, tras la confirmación del carácter estatutario del derecho de propiedad (artículo 7), se define en forma genérica el derecho de propiedad del suelo como aquel que *comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento* (artículo 8.1). Obsérvese como, inevitablemente, el legislador de suelo se ve obligado a remitirse a la clasificación del suelo como elemento configurador del estatuto básico del suelo, y ello pese a su renuncia expresa a la utilización de dicha técnica, ni que sea desde un punto de vista instrumental. Junto a las referidas facultades, el mismo precepto confirma la inclusión, dentro del estatuto básico del derecho de propiedad, de las facultades de disposición que, como es conocido, presenta una problemática específica en el suelo rural permanente, a la que se hará referencia más adelante.

En cuanto a la proyección concreta de las citadas facultades genéricas al suelo rural permanente, se establece la facultad de realizar únicamente las instalaciones y construcciones necesarias para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza que, *estando expresamente permitidas, no tengan el*

(7) Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (en adelante, LS76).

caràcter legal de edificaci3n (artículo 8.1.a), mientras que la facultad de edificaci3n, tambi3n integrada en el contenido del derecho de propiedad, aparece restringida, conforme al apartado b) del mismo precepto, a aquellos supuestos en que la ordenaci3n territorial y urbanística atribuya una edificabilidad para usos determinados y se cumplan el resto de requisitos exigidos por la legislaci3n urbanística.

Aunque aparentemente dicha facultad de edificaci3n contemplada en el artículo 8.1.b) parece referirse al suelo urbanizado, así como al suelo rural susceptible de transformaci3n urbanística, en el marco de dicha transformaci3n, no debe excluirse que, en determinados supuestos, sea asimismo de aplicaci3n al suelo en situaci3n rural permanente. Así se deduce de la determinaci3n de los deberes y cargas que forman parte del contenido del derecho de propiedad establecida en el siguiente artículo 9 del nuevo texto legal. En efecto, junto a un deber genérico de conservaci3n del suelo y de dedicarlo a usos que no sean incompatibles con la ordenaci3n urbanística (8), se efectúa una referencia específica (artículo 9.2) al ejercicio, en terrenos que se encuentren en situaci3n rural y no estén incluidos en una actuaci3n de urbanizaci3n, de las facultades relativas tanto a realizar las instalaciones y construcciones que no tengan el carácter legal de edificaci3n, como a edificar conforme a los usos y condiciones previstos por el planeamiento urbanístico, esto es, los dos supuestos edificatorios previstos con carácter general como facultades inherentes al derecho de propiedad conforme a lo establecido en el anterior artículo 8.1 del mismo texto legal. Más adelante volveremos sobre el alcance de tal previsi3n, que, al menos en relaci3n a determinados usos, puede resultar contradictoria con el sentido teleológico del régimen atribuido al suelo que se encuentre en situaci3n rural permanente.

(8) Artículo 9.1: El derecho de propiedad del suelo comprende, cualquiera que sea la situaci3n en que éste se encuentre y sin perjuicio del régimen al que esté sometido por raz3n de su clasificaci3n, los deberes de dedicarlo a usos que no sean incompatibles con la ordenaci3n territorial y urbanística; conservarlo en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitaci3n hasta donde alcance el deber legal de conservaci3n.

En el suelo urbanizado a los efectos de esta Ley que tenga atribuida edificabilidad, el deber de uso supone el de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable.

En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificaci3n, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosi3n, incendio, inundaci3n, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental; prevenir la contaminaci3n del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

Sea como fuere, la extensi3n, tambi3n a esta modalidad de suelo, de la referida facultad edificatoria tiene, como corolario, la configuraci3n de un régimen «urbanístico» de la propiedad en el suelo que nos ocupa, que da lugar a la previsi3n, en dicho artículo 9.2, de unas determinadas cargas o deberes que deben ser asumidos por la propiedad, entre ellas la obligaci3n de satisfacer las prestaciones patrimoniales que se establezcan para legitimar usos privados del suelo no vinculados a su utilizaci3n primaria, así como la de costear y, en su caso, ejecutar, las infraestructuras de conexi3n de la instalaci3n, la construcci3n o la edificaci3n con las redes generales, así como la cesi3n de tales infraestructuras para incorporarlas al dominio público. Junto a tales deberes, claramente vinculados al eventual ejercicio del ius edificandi en el suelo rural permanente, se establece asimismo la obligaci3n de *Costear y ejecutar las obras y los trabajos necesarios para conservar el suelo y su masa vegetal en el estado legalmente exigible o para restaurar dicho estado, en los términos previstos en la normativa que sea de aplicaci3n* (artículo 9.2.a). Resulta claro que tal deber no se identifica con el eventual ejercicio de facultades edificatorias, sino con el deber genérico de conservaci3n del suelo al que ya antes se ha hecho referencia.

Hay que constatar, finalmente, que, a consecuencia de la singular configuraci3n del suelo rural establecida en el texto legal que nos ocupa, tambi3n forma parte del estatuto jurídico básico del suelo rural la facultad de participar en la ejecuci3n de las actuaciones de urbanizaci3n en un régimen de equitativa distribuci3n de beneficios y cargas regulada en el apartado c) del artículo 8.2 de la LS07. Obviamente la atribuci3n de tal facultad únicamente es operativa respecto al suelo rural susceptible de transformaci3n urbanística y en el marco de dicho proceso de transformaci3n, lo que comporta, a su vez, la necesaria asunci3n de los deberes propios de las transformaciones urbanísticas, según aparecen definidos en el artículo 16 de la LS07 y que, desde luego, nada tiene ya que ver con la naturaleza del suelo rural.

IV. LA UTILIZACI3N DEL SUELO RURAL

1. Usos y construcciones en suelo rural permanente

En cuanto a la utilizaci3n del suelo rural, la nueva Ley de Suelo establece como principio general el de la utilizaci3n de este suelo de conformidad con su naturaleza, lo que comporta que debe dedicarse al *uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilizaci3n racional de los recursos naturales* (artículo 13.1). El establecimiento de esta vinculaci3n a la naturaleza de la finca viene a coincidir con la configuraci3n tradicional del derecho de propiedad en esta categoría de suelo, que no com-

porta, en sí mismo, ninguna posibilidad de aprovechamiento urbanístico propiamente dicho.

No obstante, conocido es que en esta categoría de suelo vienen produciéndose normalmente determinadas utilidades no necesariamente vinculadas a la naturaleza de las fincas, tal y como ha venido sucediendo desde la LS76, al amparo de la autorización prevista en su artículo 85.1.2, relativa a las construcciones de utilidad pública o interés social que deban emplazarse en el medio rural. Además, como se deduce de lo expuesto en el apartado anterior, la determinación del contenido básico del derecho de propiedad, en su doble vertiente de derechos y deberes, presenta, también en el suelo rural permanente, una cierta vinculación directa con el ejercicio de facultades constructivas, incluso en su vertiente de ejercicio del *ius edificantis* propiamente dicho, esto es, la ejecución de edificaciones conforme a los usos y condiciones previstos por la ordenación territorial y urbanística.

En este contexto, se contempla en el mismo artículo 13.1 la posibilidad, *con carácter excepcional*, de que puedan legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural, todo ello por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación territorial y urbanística. La condición básica que aquí se examina admite los referidos actos y usos en función de dos parámetros que no deben ser necesariamente concurrentes, a saber: bien por su vinculación funcional con el medio rural, en cuanto deben emplazarse necesariamente en tal medio, bien por contribuir a la ordenación y el desarrollo rural y que tal contribución les confiera un interés público o social.

En cuanto al primer requisito, esto es, la necesidad de emplazamiento en el medio rural, cabe recordar que este concepto ya fue utilizado por la LS76, aunque en tal caso se exigía en concurrencia con alguna causa de utilidad pública o interés social, compatible con la titularidad privada, con unos resultados más que razonables, pese a algunas polémicas interpretaciones en los primeros momentos (9). Este requisito de vinculación funcional no debe

(9) Especialmente ante la interpretación jurisprudencial de dichos conceptos, que daría lugar a pronunciamientos tan sorprendentes como el de la Sentencia de 13 de julio de 1984 (Az 4675) por la que se consideró que la instalación de un hipermercado era posible en suelo no urbanizable, en tanto que concurrían en dicha instalación los elementos de interés social y necesidad de emplazamiento en el medio rural exigidos por la norma, y ello sobre la base de que dicha instalación comportaba «el abaratamiento de los costes, la descongestión urbanística y el incremento de puestos de trabajo».

Pese a estos primeros pronunciamientos, lo cierto es que en la numerosa jurisprudencia emitida al respecto durante el periodo de aplicación de la LS 1976, 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 aspectos como la prohibición de

confundirse con alejamiento de los núcleos urbanos, y no debe constituir por tanto presupuesto habilitante para permitir la instalación de usos que precisen del referido alejamiento, como industrias peligrosas o incluso equipamientos comunitarios que no presenten la referida vinculación funcional con el medio rural. A mi juicio, una debida aplicación de la referida concepción objetiva de la necesidad de emplazamiento en el medio rural es el único modo razonable de garantizar una adecuada utilización del suelo rural, en tanto que preservado de los procesos de transformación urbanística y conforme a la función que le otorga la propia regulación legal en aplicación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, uno de cuyos objetivos es precisamente el de *la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística* (artículo 2.2.b) de la LS07).

La conjunción de tales principios se revela como francamente incompatible con lo previsto respecto a los usos admitidos en suelo rústico o no urbanizable por numerosas leyes autonómicas, que admiten en esta clase de suelo usos como las industrias, instalaciones de carácter terciario, diversas modalidades de equipamientos, etc (10).

Obsérvese que la autorización de dichos usos, normalmente mediante procedimientos específicos con intervención autonómica, puede dar lugar a una transformación inadecuada de la categoría de suelo que nos ocupa, prescindiendo de las previsiones del planeamiento urbanístico y en una dinámica que, salvando todas las distancias, recuerda demasiado 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 texto refundido de 1976.

Asimismo, la vis expansiva de este tipo de autorizaciones constituye un precedente desalentador para aquellas otras actuaciones que puedan llevarse

industrias en suelo no urbanizable o las limitaciones a la admisión de determinadas modalidades de equipamientos comunitarios.

(10) Es el caso, por ejemplo, de la legislación urbanística de Andalucía (artículo 42 de la Ley 7/2002, de 17 diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía), Comunidad Valenciana (artículo 18 de la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana), La Rioja (artículo 51.2 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Normas reguladoras de la ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja), Asturias (artículo 129 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), Navarra (artículo 114 de la Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra), Extremadura (artículo 23.f de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de normas reguladoras del suelo y ordenación territorial de Extremadura), o Castilla-La Mancha (artículo 60.f del 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 de Castilla-La Mancha).

a cabo para la implantación en el suelo adecuado, urbano o urbanizable en proceso de transformación, de determinados usos, a veces coincidentes con los admitidos en el suelo no urbanizable, lo que da lugar además 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 que admiten este tipo de usos. En realidad, estas percepciones económicas, que el antes comentado artículo 9.2 LS07 incluye como cargas vinculadas al ejercicio de facultades constructivas por parte del propietario del suelo, si bien pueden parecer razonables en aplicación del principio constitucional de participación de la comunidad en las plusvalías, corren el riesgo de convertirse en un incentivo para una mayor predisposición a la autorización de usos impropios de la función urbanística y territorial de esta categoría de suelo.

En este contexto, que refleja la realidad actual del suelo incluido en la situación de suelo rural, es de señalar que el texto legal que nos ocupa presenta una cierta ambigüedad. Ello es así porque, junto a la correcta y ya comentada exigencia de una vinculación con el medio rural, plenamente congruente con los principios del desarrollo territorial y urbanístico sostenible, se prevé asimismo una causa que da lugar, sin mayor concreción, a la admisión de usos indefinidos en el suelo rural, cuando los mismos presenten un interés público o social por su contribución a la ordenación y desarrollo rural.

Si bien, en principio, nada hay que objetar a la referida contribución a la ordenación y desarrollo rural en tanto que criterio de necesaria consideración para la autorización excepcional de determinados usos en el suelo en situación rural, debe criticarse en cambio que tal requisito no se exija en concurrencia con el ya analizado sobre la necesidad de emplazamiento en el medio rural, especialmente si de esta falta de exigencia se deriva un amparo a la continuidad de la comentada regulación contenida en diversas leyes autonómicas, del todo incompatible con los principios que pretende implantar la nueva ley estatal y, desde luego, con el principio constitucional de utilización racional del suelo como recurso natural.

La determinación de una regulación más estricta de los usos susceptibles de ser admitidos en el suelo rural permanente, sencillamente mediante la exigencia concurrente de los dos requisitos contemplados en el texto legal, era además perfectamente viable desde un punto de vista competencial, puesto que, si bien es cierto que la jurisprudencia constitucional (11) ha declarado que forma parte del ámbito competencial autonómico la determinación de otros usos menores susceptibles de ser admitidos en el suelo no urbanizable ordinario, en tanto que no sujeto a protección, ello no excluye que, en sí

(11) STC 164/2001, FJ 9º.

mismo, este territorio tenga valor ambiental como espacio exento de los procesos urbanísticos, concepción ésta que se debe tener necesariamente 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 que se ha recogido en numerosas leyes autonómicas y que parece difícilmente compatible con el criterio formulado por la referida STC 164/2001 respecto a la admisión de *usos constructivos menores... conformes con la naturaleza del terreno*.

A ello se añade que el título competencial de aplicación a este supuesto, esto es, la competencia estatal para establecer las bases en materia de medio ambiente, requiere precisamente del establecimiento de las garantías de preservación del suelo excluido de los procesos de transformación, garantía que desde luego no parece que se deduzca de lo establecido por la legislación estatal que aquí se examina.

Señalar finalmente que las previsiones sobre utilización del suelo rural, así como la referencia a la posible integración del *ius edificandi* entre las facultades inherentes al derecho de propiedad en el suelo en situación rural, en ningún caso deben conceptuarse como un elemento integrante en todo caso del derecho de propiedad en esta clase de suelo. El posible desarrollo de actividades constructivas en suelo rural está sujeto, conforme a lo establecido en los artículos 6.c y 8.1.a) de la LS 2007, a las previsiones de la legislación territorial y urbanística y, en desarrollo y aplicación de la misma, a los planes territoriales y urbanísticos, que gozan de plena habilitación para impedir, prohibir o restringir los usos genéricamente admitidos, que únicamente se integran en las facultades básicas del derecho de propiedad cuando son expresamente admitidos por la ordenación urbanística. Por supuesto que la sujeción de la admisión de tales usos a las previsiones de la ordenación territorial y urbanística es igualmente extensiva a la directa prevalencia, respecto a la posible admisión de dichos usos, de la necesaria preservación de los valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección que puedan concurrir en un territorio determinado, en cuyos supuestos podrán producirse únicamente las alteraciones del estado natural del terreno expresamente autorizadas por aquella legislación, tal y como nos recuerda el artículo 13.4 de la Ley de suelo.

2. La utilización del suelo rural transitorio

Como no podía ser de otra forma, el legislador estatal se ve en la necesidad de efectuar una regulación específica del suelo en situación rural cuando el mismo sea susceptible de transformación urbanística, esto es, cuando resulte incluido en una actuación de nueva urbanización, el equivalente, en defini-

tiva, al suelo urbanizable delimitado o sectorizado previsto en la anterior legislación estatal y definido en las vigentes leyes urbanísticas autonómicas. Escasas novedades presenta tal regulación, contenida en el artículo 13.3, respecto a las anteriores leyes estatales, en tanto que consiste en la admisión únicamente de aquellos usos provisionales permitidos por la legislación urbanística, definiendo dicha provisionalidad como su sujeción a cese o demolición cuando lo acuerde la administración urbanística, condicionando la eficacia de las autorizaciones así concedidas a la expresa aceptación de sus destinatarios, así como a su constancia en el Registro de la Propiedad (12).

Por otra parte, se admite la ejecución de las obras de urbanización que sean necesarias para la transformación del suelo rural conforme a las previsiones urbanísticas. Sin duda que ello no es más que una mera constatación de la realidad, puesto que la incorporación de nuevos suelos a los procesos de transformación urbanística comporta que el punto de partida de los mismos sea su situación rural, en tanto que suelo aún no transformado. Pero también es una constatación de la ya comentada artificiosidad del sistema, al menos en cuanto a su proyección sobre las condiciones básicas de utilización del suelo, ya que no deja de ser una cierta paradoja que el legislador admita las obras de urbanización en suelo rural, que en realidad poco tiene de rural cuando está sujeto a una actuación de urbanización.

V. FACULTADES DE DISPOSICIÓN EN EL SUELO RURAL

Entre las condiciones básicas establecidas por la nueva Ley de Suelo en relación al derecho de propiedad, se efectúan diversas referencias a la regulación de las facultades de disposición que forman parte inherente de dicho derecho, tal y como lo declara expresamente el artículo 8.1 de la LS2007, estableciendo como límite al ejercicio de la indicada facultad de disposición el de su sujeción al régimen de formación de fincas y parcelas establecido por la legislación urbanística, en el marco de las condiciones previstas por el artículo 17 del mismo texto legal.

La limitación de las facultades de disposición tiene una especial relevancia en el suelo que debe preservarse de los procesos de transformación urbanística, sobre todo en lo relativo a la segregación, fraccionamiento y división de tales fincas, respecto a lo que se ha demostrado la eficacia de someterlos a un procedimiento de intervención administrativa a fin de evitar los

(12) Obsérvese la plena coincidencia con el régimen que para el suelo urbanizable programado se establecía en la LS76 (art. 8.5) lo que confirma la coincidencia entre esta categoría histórica, así como la del suelo urbanizable delimitado de la LS98, con el suelo en situación rural sujeto a actuaciones de transformación.

problemas generados por la insuficiencia de la regulación contenida en las leyes urbanísticas de 1956 y 1976, que dio lugar a la aparición de numerosos procesos de parcelación de la propiedad rústica, como germen incontrollable del fenómeno de las urbanizaciones ilegales.

La legislación autonómica dio respuesta a esta problemática mediante el sometimiento a licencia municipal previa de todos los actos de división o fraccionamiento de las fincas, mecanismo éste de intervención administrativa que vino a configurarse como elemento de cierre para el acceso al Registro de la Propiedad de los instrumentos públicos que no acrediten dicha intervención administrativa. Tal medida, prevista por primera vez en la Ley 4/1984 de la Comunidad de Madrid de medidas de disciplina urbanística, e incorporada de forma generalizada por el resto de leyes autonómicas sobre la materia, se incluyó también en la legislación estatal, como es de ver en preceptos como el artículo 259.3 del texto refundido de 1992 o los artículos 78 a 80 del Real Decreto 1093/97, de 4 de julio, por el que se aprobó el Reglamento sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

El referido sistema de intervención administrativa permitió, en definitiva, dotar de eficacia a lo establecido en el artículo 85.1.3 de la LS76, por el que se prohibió llevar a cabo fraccionamientos de fincas rústicas en contra de lo dispuesto por la legislación agraria (13), prohibición que era sistemáticamente incumplida sin que ello impidiera el acceso al Registro de la propiedad de las escrituras de división o segregación previamente otorgadas, en muchas ocasiones con total desconocimiento de las administraciones urbanísticas competentes.

La remisión a la legislación agraria se mantuvo en las posteriores legislaciones estatales de 1992 (artículo 16.1) y 1998 (artículo 20.2). La nueva ley estatal de 2007, viene a confirmar el comentado sistema, en tanto que regula de forma íntegra y sistemática, en su artículo 17.2, el referido mecanismo de cierre respecto al otorgamiento e inscripción de escrituras de segregación o división de fincas, que requieren la acreditación documental de la correspondiente conformidad, aprobación o autorización administrativa. Y para que se produzca tal conformidad será necesario que las fincas resultantes reúnan *las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística*. Parece evidente que se ha omitido expresamente la referencia a la legislación agraria contenida en anteriores leyes estatales, sustituyendo tal referencia por la remisión a la legislación aplica-

(13) Actualmente integrada por la ley 19/1995, de 4 de julio, sobre de modernización de las explotaciones agrarias, que constituye el marco legal de referencia para la determinación, autonómica, de las unidades mínimas de cultivo que necesariamente deben observarse en cualquier fraccionamiento o segregación de fincas rústicas.

ble, sin más, probablemente como consecuencia del alcance general de la norma, que es de aplicación en todo tipo de suelo, sin distinción alguna en cuanto a su situación y/o categoría.

Es dudoso que el cambio responda a motivos competenciales, ya que la STC 61/1997 declaró constitucional el precepto similar contenido en el artículo 16.1 de la LS 1992, y aunque seguramente la remisión a la legislación agraria tiene sobre todo incidencia en el ámbito autonómico, a mi juicio nada impedía al legislador estatal efectuar una cierta predeterminación de unas condiciones mínimas o subsidiarias a observar necesariamente en los supuestos en que las segregaciones o divisiones se produzcan en la situación de suelo rural permanente. La conveniencia de una previsión de este tipo encuentra su fundamento en su indudable congruencia con el principio de desarrollo territorial y urbanístico sostenible y, en especial, con el ya comentado objetivo de preservación de los valores del suelo innecesario o innóneo para su transformación urbanística (artículo 2.2 LS 2007).

En otro orden de cosas, aunque relacionado también con el alcance de las facultades de disposición, la nueva ley estatal aborda asimismo, en su artículo 18.2, la regulación de una materia ya contemplada en la LS98, cual es el régimen de las obligaciones que deben hacerse constar en las enajenaciones de terrenos, cuyo incumplimiento confiere al adquirente facultades de resolución contractual, así como para exigir daños y perjuicios al adquirente durante un plazo que la nueva ley amplía hasta los cuatro años. A tal efecto, deben hacerse constar en todo caso los deberes legales y las obligaciones pendientes de cumplir, cuando los terrenos estén sujetos a actuaciones de transformación urbanística, razón por la que este supuesto no es, en principio, de aplicación al suelo rural permanente, si bien no hay que descartar que, también en esta clase de suelo, puedan existir deberes legales y obligaciones pendientes, tal y como se ha podido estudiar anteriormente, pese a no estar en ningún caso sujetos a una actuación de transformación de las previstas en el artículo 14.1 del nuevo texto legal.

Por otra parte, se exige también la obligación de hacer constar la situación urbanística de los terrenos, aunque únicamente en unos supuestos específicos, entre ellos *cuando no sean susceptibles de uso privado o edificación*. Esta previsión legal es de aplicación compleja en el suelo rural permanente, a cuyas transmisiones puede ser de aplicación con carácter general dicha obligación, en tanto que, como se ha observado, no es éste en principio el destino de esta modalidad de situación de suelo, aunque pueden concurrir también significativas excepciones.

VI. LA VALORACIÓN DEL SUELO RURAL

1. La valoración del suelo rural transitorio

A) La pretendida equiparación en la valoración del suelo rural transitorio y permanente

La implantación de unos nuevos criterios de valoración constituye uno de los objetivos fundamentales de la Ley de Suelo de 2007 y, como ya se ha podido comentar anteriormente, es precisamente el nuevo sistema de valoraciones el elemento de referencia sobre el que pivota el conjunto de la norma y en función del cual se definen las examinadas situaciones de suelo, a partir de las que se establecen las condiciones básicas para su utilización y se procede a la determinación del contenido del derecho de propiedad. Todo ello responde a la voluntad, expresamente planteada, de eliminar cualquier incidencia derivada de la actividad administrativa de ordenación urbanística en la determinación de las valoraciones del suelo, estableciendo como elemento de referencia la situación real del suelo objeto de valoración, y no lo que pueda llegar a suceder en él en virtud de las previsiones del planeamiento urbanístico, recuperando así el paradigma establecido en el artículo 36 de la Ley de expropiación forzosa, conforme al que las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías derivadas del plan o proyecto que da lugar a la expropiación.

El nuevo sistema tiene claramente como objetivo directo la valoración del suelo en situación rural incluido en ámbitos de transformación, que se pretende equiparar estrictamente al régimen de valoración del suelo que venimos denominando en situación rural permanente. Tal equiparación presenta una aparente congruencia con el sistema de patrimonialización del aprovechamiento urbanístico sobre el que se estructura la configuración del contenido del derecho de propiedad. Así, de acuerdo con una reiterada jurisprudencia, el aprovechamiento urbanístico derivado de la ordenación establecida por los planes únicamente se incorpora al patrimonio del propietario del suelo previo cumplimiento de los deberes urbanísticos y mediante la efectiva ejecución de la urbanización y la edificación, de tal forma que una alteración de planeamiento que comporte la disminución o eliminación del referido aprovechamiento no confiere el derecho a obtener indemnización alguna si no se hubiere procedido a la previa y efectiva ejecución urbanística, dentro de los plazos establecidos (14). Si ello es así, no parece que tenga demasiado sentido que,

(14) Como muestra de esta consolidada doctrina jurisprudencial pueden citarse las sentencias del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1987 (Ar. 5255), 24 de julio de 1990 (Ar. 6675), 12 de febrero de 1996 (Ar. 903), 6 de marzo de 1998 (Ar. 2491), 9 de febrero de 1999 (Ar. 1878), 26 de noviembre de 1999 (Ar. 2000\1376), 3 de noviembre de 2004 (Ar. 6464), y 27 de junio de 2006 (Ar. 4754).

en un proceso expropiatorio, la simple circunstancia de que un suelo esté incluido en un ámbito de transformación urbanística comporte una alteración de su valor en detrimento del erario público, que deberá asumir tal incremento generado exclusivamente por una previa decisión administrativa. Y, en congruencia con este criterio, el artículo 22.2 del nuevo texto legal prohíbe expresamente que puedan considerarse, en la valoración del suelo rural, *expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados*.

La referida regulación presenta, no obstante, algunos problemas. Hay que señalar, en este sentido, la radical desigualdad en que pueden encontrarse los propietarios del suelo en función de cual sea la modalidad o sistema de ejecución del planeamiento. Así, si el planeamiento se ejecuta mediante la utilización de las técnicas de distribución de beneficios y cargas, con intervención o no de particulares no propietarios, los propietarios de suelo que participen en dicho proceso se apropiarán de las plusvalías derivadas de la ordenación urbanística, previo cumplimiento, como es obvio, de los deberes legales inherentes al referido proceso de ejecución, tal y como lo confirma expresamente el artículo 26 de la Ley de Suelo de 2007.

Si, en cambio, la ejecución del planeamiento se lleva a cabo mediante el instituto de la expropiación forzosa, las plusvalías derivadas de la ejecución de las previsiones del planeamiento urbanístico se incorporarán al patrimonio de la administración actuante, o su concesionario, y ello con independencia de los usos urbanísticos previstos, lo que genera una desigualdad que difícilmente se compadece con el objetivo legal de garantizar las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo, ya que el contenido del derecho de propiedad puede verse sustancialmente alterado mediante una simple decisión sobre la modalidad o sistema a utilizar para la ejecución del planeamiento.

Parece claro que tan radical desigualdad es de difícil encaje en la garantía constitucional del contenido esencial del derecho de propiedad (art. 53.1. CE), entendiéndose por tal la necesidad de que la caracterización normativa de dicho derecho lo haga identificable en un momento social e histórico determinado, conforme al criterio hermenéutico formulado por el Tribunal Constitucional desde su Sentencia 11/1981, de 8 de abril.

Igual sucede en la hipótesis, perfectamente viable, de que se produzca una expropiación sectorial, esto es, aquella que no tenga por objeto la ejecución del planeamiento urbanístico, para la que también es de aplicación el nuevo sistema valorativo, lo que no impide a posteriori que la administración expropiante participe con plenitud de derechos en un eventual proceso de ejecución del planeamiento en régimen de equidistribución de beneficios

y cargas, tal y como se establece expresamente, para la Administración General del Estado, en el nuevo artículo 190bis de la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas, añadido a dicha ley en virtud del apartado segundo de la Disposición adicional cuarta de la Ley de Suelo de 2007.

En conclusión, el nuevo sistema de valoraciones establecido para el suelo rural transitorio por estar incluido en actuaciones de urbanización, en cuanto pretende su equiparación absoluta con la valoración del suelo rural permanente, puede presentar importantes problemas en su aplicación y tiene un dudoso encaje constitucional, tanto desde la perspectiva del principio de igualdad como respecto a su adecuación al contenido esencial del derecho de propiedad. Para garantizar al menos la adecuación al principio de igualdad, seguramente hubiera resultado más congruente establecer una completa publicación de la capacidad de transformación urbanística del suelo, desvinculándola radicalmente del derecho de propiedad; en lugar de ello, hay que recordar que el artículo 8.1.c) incluye entre las facultades inherentes al derecho de propiedad la de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización, lo que no es congruente con la estricta equiparación que se pretende en cuanto a la valoración de la totalidad del suelo rural, esté o no sujeto a una actuación de transformación urbanística.

B) La indemnización de la privación de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización en la valoración del suelo rural transitorio

Se ha constatado que el nuevo sistema de valoraciones presenta una cierta contradicción interna que plantea serias dudas sobre su viabilidad, y en realidad no coincide, en sus fundamentos, con el sistema antes expuesto de patrimonialización de los aprovechamientos urbanísticos. Y no encaja en dicho sistema porque la regulación de supuestos indemnizatorios por pérdida de facultades urbanísticas aparece directamente vinculada a la desaparición de tales facultades urbanísticas como consecuencia de una alteración del planeamiento. Desde luego que tal situación no es equiparable con la de aquellos supuestos de suelos expropiados que mantienen íntegramente su potencialidad de aprovechamiento urbanístico; en este último caso, la aplicación del nuevo sistema legal de valoraciones no permite una participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actuación urbanística, como establece el artículo 47 de la Constitución, sino que puede dar lugar a una total apropiación de tales plusvalías que no parece ciente con respaldo constitucional alguno.

De hecho, el propio legislador parece plenamente consciente de dicha circunstancia, tal y como se pone de manifiesto ante el dato de que, pese a

sus enfáticas declaraciones sobre la exclusiva aplicación de los criterios de valoración conforme a la situación real de los terrenos, sin ninguna consideración a su posible utilización urbanística, viene a reconocer indirectamente una cierta incidencia en la valoración de las expectativas o posibilidades derivadas de las previsiones del planeamiento urbanístico, tal y como es de ver en la regulación del supuesto indemnizatorio previsto en el artículo 24 de la Ley de Suelo para los supuestos de privación de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización.

Tal privación se produce inevitablemente en las actuaciones expropiatorias sobre suelo rural susceptible de transformación, y deberá ser objeto de la correspondiente valoración en sede expropiatoria cuando concurren los requisitos exigidos por el apartado 1 del referido artículo 24, consistentes en que los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación de un ámbito de actuación y se den los requisitos exigidos para iniciar la actuación, que se impida el ejercicio de dicha facultad y que ello suceda dentro del periodo temporal de la ejecución o con posterioridad, si la ejecución no fue posible por causas imputables a la administración, así como que la expropiación no traiga causa del incumplimiento de los deberes inherentes al ejercicio de la facultad (artículo 24.1 LS07).

Centrándonos en las actuaciones expropiatorias y la incidencia de la referida previsión legal en la valoración del suelo rural transitorio, parece claro que el indicado supuesto legal de indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización concurrirá inevitablemente en las actuaciones urbanísticas que se lleven a cabo mediante el sistema de expropiación, en tanto que requieren la correspondiente aprobación del planeamiento detallado necesario para llevar a cabo tal actuación. En cuanto a las expropiaciones sectoriales, o aquellas urbanísticas que se lleven a cabo de forma aislada, la indemnización por privación de la facultad de participar será operativa únicamente cuando concurren los indicados requisitos legales, mientras que debe descartarse la aplicabilidad de la referida indemnización en aquellos supuestos en que la actuación expropiatoria tenga su causa en un incumplimiento de obligaciones urbanísticas.

En cuanto a la cuantificación de tal indemnización, ésta será el resultado de aplicar *el mismo porcentaje que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para la participación de la comunidad en las plusvalías*, esto es, el porcentaje legalmente aplicable al deber de cesión gratuita de aprovechamiento urbanístico, o edificabilidad media ponderada en la terminología de la nueva ley, porcentaje que debe aplicarse a la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que les correspondería si estuviera terminada la actuación (artículo 24.2 LS07). Así, cuando concurren los antes examinados requisitos legales, la valoración de un suelo

rural incluido en un ámbito de transformación urbanística sujeto a expropiación deberá establecerse añadiendo, al valor resultante de su situación como suelo rural, el valor que se deduzca de la aplicación del porcentaje de cesión previsto en la legislación urbanística (que con carácter general puede ser variable entre un 5 y un 15%, aunque se permite su reducción o incremento hasta un máximo del 20%, según lo establecido en el artículo 16.1 del mismo texto legal), al valor final que presumiblemente tendrán los terrenos expropiados. Obsérvese que el precepto legal se refiere exclusivamente a la diferencia de valor del suelo que le correspondería si estuviese terminada la actuación, sin que se efectúe referencia alguna, respecto a dicha valoración, de una eventual deducción de los gastos de urbanización necesarios para obtener dicho valor final.

Constituye una cierta paradoja que, cuanto mayor sea el deber de cesión, mayor sea la retribución a percibir por la privación de la facultad de edificar, pudiéndose constatar, en cualquier caso, que el principio general de exclusión total de elementos urbanísticos en la valoración del suelo rural sujeto a actuaciones de urbanización no es de aplicación general, al menos en aquellos casos, nada infrecuentes, en que la expropiación comporte la privación, al propietario del suelo, de la facultad de participar en una actuación de urbanización y tal privación reúna los requisitos legalmente previstos para ser indemnizada en los términos expuestos.

Aunque no se alcanza a comprender cuál es la razón de fondo para establecer el comentado criterio porcentual de valoración, cabe constatar en todo caso que el referido supuesto indemnizatorio, en el marco de las actuaciones expropiatorias, comporta un plus de valoración que rompe la antes apuntada equiparación valorativa de la totalidad del suelo rural, esté o no sujeto a actuaciones de transformación, a fin de legitimar así la privación de la comentada facultad de participación, reconocida como facultad integrante del contenido del derecho de propiedad.

La incorporación del referido concepto indemnizatorio a la valoración del suelo rural sujeto a actuaciones de nueva urbanización puede paliar la antes examinada desigualdad que comporta la elección de uno u otro sistema de actuación para la ejecución de las actuaciones de nueva urbanización, dado que, cuando la ejecución del planeamiento se produzca mediante el sistema de expropiación, los propietarios del suelo participarán de las plusvalías urbanísticas mediante la indemnización de la facultad de participar en las citadas actuaciones, cuya cuantificación equivale, como se ha señalado, a la participación pública en dichas plusvalías cuando la ejecución la llevan a cabo los particulares.

En otro orden de cosas, hay que hacer referencia a la previsión establecida en el artículo 29.2, mediante el que se incluye un novedoso sistema de

retasación para aquellos casos en que se alteren los usos o la edificabilidad del suelo, en virtud de una modificación puntual del planeamiento, que no de una revisión o alteración efectuada en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, siempre que dicha alteración *suponga un incremento de su valor conforme a los criterios aplicados en su expropiación* cuando el suelo hubiera sido expropiado para ejecutar una actuación de urbanización.

La previsión de este sistema de retasación causa sin duda una cierta perplejidad, puesto que la contradicción con el sistema de valoraciones es frontal y rotunda en tanto que, como ya se ha comentado, la valoración del suelo rural excluye radicalmente la consideración de cualquier aprovechamiento urbanístico (15), por lo que no se alcanza a comprender cómo operará la previsión establecida en el referido artículo 29.2.b), según el cual el nuevo valor *se determinará mediante la aplicación de los mismos criterios de valoración a los nuevos usos y edificabilidades*, cuando los anteriores usos y edificabilidades no debieron tenerse en cuenta en la valoración, según el expreso mandato legal. En este contexto, resulta claro que la operatividad del nuevo sistema de retasaciones quedará limitada a las expropiaciones llevadas a cabo bajo sistemas valorativos anteriores al que se pretende implantar por la Ley de Suelo de 2007, sin perjuicio de su posible aplicabilidad a la indemnización que se acaba de estudiar por la privación de la facultad de participar en las actuaciones de nueva urbanización.

Y si lo que se pretende es aplicar el nuevo sistema de retasación a las expropiaciones de suelo urbanizado, la contradicción es aún más flagrante, si cabe, puesto que el criterio de valoración establecido en el artículo 23.3 para el suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización debe considerar los usos y edificabilidades *atribuidos por la ordenación en su situación de origen* (16). Se constata en cualquier caso que, en los referidos supuestos de terrenos expropiados para ejecutar una actuación de urbanización, las administraciones urbanísticas deberán actuar con suma cautela ante cualquier modificación puntual de planeamiento que afecte a fincas expropiadas, a fin de no verse inmersas en una sucesión de peticiones de retasación, derecho éste que se extiende a los causahabientes de los expropiados, no está sujeto a plazo alguno de prescripción de la acción y para el que se prevé incluso su acceso al Registro de la Propiedad, lo que puede dificultar el tráfico jurídico de los bienes expropiados cuando no ten-

(15) Pese a que tal exclusión queda parcialmente sin efecto, como se ha visto, cuando la expropiación comporte la privación de la facultad de participar en actuaciones de urbanización.

(16) No corresponde examinar aquí los criterios de valoración aplicables al suelo urbanizado, aunque no es difícil adivinar que la referencia a la valoración *en su situación de origen* puede plantear importantes problemas interpretativos.

gan un destino demanial, lo que es bastante frecuente en el ámbito urbanístico y propio además de las actuaciones de urbanización que se ejecuten por expropiación.

Finalmente, respecto a la operatividad del indicado derecho de retasación, parece razonable sostener que el mismo debería decaer cuando se haya finalizado la ejecución de la actuación de urbanización que constituyó en su momento la *causa expropiandi*.

2. La valoración del suelo rural permanente

Para la valoración del suelo en situación rural, la nueva ley abandona el método comparativo utilizado en la LS98, por considerar que el mismo no garantiza ni objetividad ni la eliminación de elementos especulativos, según se indica en la exposición de motivos. En su lugar, se recupera el clásico concepto de valor inicial ya utilizado en las primigenias leyes urbanísticas de 1956 y 1976, consistente en la determinación del valor del suelo mediante la capitalización de sus rentas reales o potenciales, la que sea superior, de la *explotación* (sic) (17). Se pretende con ello determinar la tasación de los terrenos conforme a su *realidad* en el momento de la valoración. Sucede, no obstante, que dicha realidad no siempre coincide con la supuesta e hipotética existencia de una *explotación*, al menos si por tal explotación debe entenderse la vinculada con el uso de los terrenos conforme a su naturaleza, vinculación que por cierto no se exige expresamente en el precepto legal.

(17) Artículo 22.1.a LS 07. Este precepto establece asimismo el método de cálculo de esta renta potencial en los siguientes términos: *La renta potencial se calculará atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción. Incluirá, en su caso, como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada.*

En cuanto a las reglas para la capitalización de dichas rentas, se establecen en la disposición adicional séptima en los siguientes términos:

1. *Para la capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación a que se refiere el apartado 1 del artículo 22, se utilizará como tipo de capitalización la última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento de la deuda pública del Estado en mercados secundarios a tres años.*

2. *En la Ley de Presupuestos Generales del Estado se podrá modificar el tipo de capitalización establecido en el apartado anterior y fijar valores mínimos según tipos de cultivos y aprovechamientos de la tierra, cuando la evolución observada en los precios del suelo o en los tipos de interés arriesgue alejar de forma significativa el resultado de las valoraciones respecto de los precios de mercado del suelo rural sin consideración de expectativas urbanísticas.*

La aplicación histórica del referido valor inicial no ofrece un balance demasiado positivo, ya que fue ignorado de forma ciertamente sistemática por la jurisprudencia, especialmente en aquellos supuestos en que, en función de la ubicación de las fincas, existían las denominadas expectativas urbanísticas.

La nueva ley estatal pretende conjurar este riesgo mediante previsiones como la posibilidad de incrementar al alza, hasta el doble, el valor obtenido mediante la capitalización de la renta real o potencial del suelo, en función de determinados factores de localización, bien en relación a núcleos de población o de actividad económica, bien por su ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico. Por otra parte, se introduce una contundente reforma del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, a fin de limitar la libertad estimativa que este precepto confiere a los tribunales para garantizar en todo caso el principio de indemnidad en las indemnizaciones expropiatorias, estableciéndose en la nueva redacción del apartado 2 de dicho precepto que el indicado régimen estimativo establecido en el apartado primero (18) no será en ningún caso de aplicación a las expropiaciones de bienes inmuebles, para cuya valoración deberá estarse exclusivamente el sistema de valoración previsto en la Ley reguladora de la valoración del suelo, esto es, la Ley de suelo de 2007.

El tiempo confirmará o no la bondad del nuevo modelo, aunque no debe descartarse que en ciertas ocasiones pueda entrar en contradicción con el principio de indemnidad propio de las valoraciones expropiatorias, principio para cuya operatividad no se aprecian mayores ventajas respecto al anterior método de comparación.

Sucede, en definitiva, que, pese a partir de la premisa de que el criterio más adecuado para valorar los bienes inmuebles es el de su situación real, la realidad de los bienes inmuebles puede coincidir, o no, con el valor derivado del nuevo criterio legal de tasación. En aquellos que no sean objeto de explotación conforme a su naturaleza rústica, lo que cada vez es más frecuente, sobre todo en las áreas periurbanas, no cabe duda de que la equivalencia entre el valor derivado de su renta potencial y su realidad será, en más o en menos, pura coincidencia.

(18) Artículo 43.1 LEF: *No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, tanto el propietario como la Administración podrán llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que juzguen más adecuados, si la evaluación practicada por las normas que en aquellos artículos se fijan no resultare, a su juicio, conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación, por ser éste superior o inferior a aquélla. El Jurado Provincial de Expropiación también podrá hacer aplicación de este artículo cuando considere que el precio obtenido con sujeción a las reglas de los anteriores resulte notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes, haciendo uso de los criterios estimativos que juzgue más adecuados.*

3. La valoración de edificaciones e instalaciones en el suelo rural

Se efectuará, finalmente, una referencia a los criterios de valoración de las edificaciones e instalaciones existentes en el suelo rural, que introducen algunas novedades significativas en una regulación que puede presentar ciertos problemas en su aplicación. El criterio general para la valoración de las edificaciones, construcciones e instalaciones en suelo rural es el de tasación por el método de reposición según su estado y antigüedad, conforme a lo establecido en el artículo 22.b) de la Ley de Suelo. Hasta aquí nada que decir, ya que estamos ante un método técnicamente aceptado como razonable para este tipo de valoraciones. Dicho criterio de tasación se aplica, no obstante, a aquellos supuestos en que las referidas edificaciones, construcciones e instalaciones *deban valorarse con independencia del suelo*, según indica el citado precepto legal.

Hay que establecer, por tanto, en qué supuestos las referidas construcciones deben valorarse con independencia del suelo y no conjuntamente. A tal efecto, el artículo 21.3 prevé que tal valoración será procedente cuando concurren los siguientes requisitos: que las construcciones se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidas en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes.

El inciso final parece del todo razonable, puesto que si las instalaciones o construcciones tienen el carácter de mejoras permanentes y así se ha considerado en la valoración, desde luego ningún sentido tendría que se valoraran independientemente, ya que ello, sin duda, constituiría un enriquecimiento injusto de su titular.

Más complejidad presenta, en cambio, la correcta identificación de los restantes requisitos que deben concurrir para que proceda la referida valoración independiente. Así, la exigencia de que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajusten a la legalidad en el momento de su valoración, se identifica, en el párrafo tercero del indicado artículo 21.3, bien con el hecho de haberse realizado conforme al título administrativo habilitante que requiriesen, así como con la ordenación urbanística, o bien con el de haber sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística.

La aplicación de este requisito puede plantear algunos problemas significativos en el suelo rural, sobre todo en el caso de edificaciones que por su antigüedad no dispongan de dicho título habilitante, pese a no haberse edificado en contravención de ningún tipo de ordenación urbanística. Incluso en los casos en que la construcción ya no sea «alegal», sino simplemente ilegal, no por ello debe descartarse que se haya integrado en el patrimonio de

su titular, una vez transcurridos los plazos para la restauración de la legalidad urbanística, tal y como estableció la disposición transitoria quinta de la LS92 para las edificaciones construidas en suelo urbano o urbanizable con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/1990 de 25 de julio, disposición transitoria de la que no consta su derogación. Y en realidad, ésta es la conclusión que se deriva de los plazos de prescripción de las medidas de restauración urbanística, sin que en ningún caso pueda sostenerse, a mi juicio, que del nuevo régimen de valoraciones se deduzca la eliminación de cualquier valor en tales casos (19).

Aún más discutibles son los efectos que se deducen del tercer requisito exigido para la valoración independiente que aquí se comenta, consistente en que las edificaciones, construcciones e instalaciones *sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo*. Así, en una aplicación literal de tal previsión legal, incluso en aquellos casos en que las construcciones o edificaciones se hayan llevado a cabo conforme a la legalidad, con el correspondiente título administrativo habilitante, lo que, como se ha visto anteriormente, se encuentra actualmente regulado de una forma excesivamente extensiva, tales construcciones no serán objeto de valoración independiente si no se ajustan al uso o rendimiento considerado en la valoración que, como ya se ha estudiado, aparece referido a la renta real o potencial de su explotación. A no ser que, en aplicación del criterio de valoración conforme a la situación real de los terrenos, al considerar la renta de explotación deban considerarse las actividades que efectivamente se estén llevando a cabo en el inmueble. Ésta es la única conclusión posible, ya que ante el silencio del legislador no parece sostenible concluir que las construcciones, edificaciones e instalaciones que no sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo no deban ser objeto de valoración alguna, especialmente en aquellos casos en que tales construcciones se hayan incorporado al patrimonio de su titular.

(19) Seguramente esta conclusión solo podría sostenerse en los supuestos en que la infracción urbanística se inserta en un supuesto de nulidad de pleno derecho no sujeto a prescripción, tal y como se prevé en diversas legislaciones urbanísticas respecto a las construcciones en zonas verdes o en espacios especialmente protegidos.