

LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO EN EL SUELO RÚSTICO O NO URBANIZABLE

Por CARLES PAREJA LOZANO
Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad Pompeu Fabra
Abogado

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL SUELO RÚSTICO EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE 1956 Y SU PROCESO DE APLICACIÓN:
 - a) LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DEL SUELO RÚSTICO EN LOS SUPUESTOS DE AUSENCIA DE PLAN GENERAL.
 - b) LA ATRIBUCIÓN DE UN COEFICIENTE DE EDIFICABILIDAD.
 - c) LAS LIMITACIONES A LAS FACULTADES DE DISPOSICIÓN.
 - d) LA DESVIRTUACIÓN DEL SUELO RÚSTICO POR LA LEGISLACIÓN SECTORIAL.
- III. EL SUELO NO URBANIZABLE EN EL TEXTO REFUNDIDO DE 1975:
 - a) LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE.
 - b) USOS Y CONSTRUCCIONES EN SUELO NO URBANIZABLE: LA DISOCIACIÓN ENTRE PROPIEDAD Y *IUS EDIFICANDI*.
 - c) VIVIENDAS FAMILIARES Y FACULTADES DE DISPOSICIÓN.
- IV. LA REFORMA DE 1998: EL DEBATE SOBRE LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO:
 - a) LOS NUEVOS PARADIGMAS DE LA REFORMA DE 1998.
 - b) LA INAPLICACIÓN DEL NUEVO MODELO: EL LÍMITE COMPETENCIAL.
- V. LA ACTUAL REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO NO URBANIZABLE.
- VI. CONSIDERACIÓN FINAL.

R E S U M E N

En este estudio se analiza la evolución experimentada por la regulación del suelo rústico o no urbanizable. Se examinan en primer lugar las determinaciones de la Ley de 1956 y los problemas experimentados en su proceso de aplicación. A continuación se comentan las previsiones del Texto Refundido de 1976, en especial en los aspectos relativos a los usos admitidos y su operatividad en ausencia de planeamiento. Se efectúa también una reflexión sobre las propuestas de liberalización del suelo contenidas en la legislación de 1998 y sus efectos sobre el suelo no urbanizable, analizando asimismo el actual régimen de usos previsto en la legislación estatal y autonómica, para finalizar con una consideración sobre las perspectivas de futuro en esta materia.

I. INTRODUCCIÓN

La definición de un estatuto jurídico-urbanístico del suelo rústico o no urbanizable constituye, sin duda, una pieza esencial de la configuración de la función pública urbanística, configuración iniciada precisamente en nuestro sistema con la promulgación de la Ley del Suelo de 1956, cuyo cincuentenario se conmemora en esta publicación.

El carácter esencial del estatuto de esta categoría de suelo proviene de la constatación de que la decisión de incorporar determinados suelos al proceso de transformación urbanística constituye un aspecto nuclear de dicha función. Si se conviene en que tal decisión tiene carácter público y no se encuentra inscrita originariamente en el contenido normal del derecho de propiedad, es evidente que la determinación del régimen de los derechos y deberes en el suelo rústico o no urbanizable, esto es, aquél que no participa del proceso de transformación urbanística, constituye una pieza decisiva para el correcto y equilibrado funcionamiento del sistema urbanístico.

Con ocasión de la referida conmemoración, se efectuará en estas páginas una aproximación a la evolución que el régimen jurídico del suelo rústico ha experimentado desde su primigenia definición en la ley urbanística de 1956 hasta su situación actual.

II. EL SUELO RÚSTICO EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE 1956 Y SU PROCESO DE APLICACIÓN

La Ley del Suelo de 1956 (en adelante LS 1956) vino a establecer por primera vez, como es sobradamente conocido, un nuevo estatuto de la propiedad inmobiliaria, al configurarse mediante dicha Ley el alcance de las facultades dominicales sobre los terrenos, en función de la clasificación urbanística de los mismos en las distintas categorías de rústico, de reserva urbana y urbano, establecidas por la Ley y los Planes Urbanísticos en función de su situación y destino. La nueva concepción del urbanismo como una función pública, cuyo ejercicio corresponde por tanto a la Administración, tendrá así el efecto de negar al particular la posibilidad de transformar el suelo rústico en urbano, posibilidad que queda sujeta a la decisión que se adopte por parte del plan urbanístico.

Las limitaciones y deberes así establecidos, que configuran el «contenido normal» de la propiedad, según expresión utilizada en la exposición de motivos de la LS 1956, así como en su artículo 70, dieron lugar a la determinación positiva de un régimen propio del suelo rústico. Dicho régimen, contenido sobre todo en el artículo 69 del referido texto legal, se expresa en medidas como la prohibición de parcelar la propiedad rústica en superficies inferiores a la unidad mínima de cultivo; la obligación, en determinados supuestos, de destinar las fincas a los aprovechamientos y explotaciones de que fueran naturalmente susceptibles, conforme a la ordenación urbanística y las disposiciones del Ministerio de Agricultura; la prohibición de construir o edificar sobre suelo rústico por encima de una proporción máxima establecida en un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados, así como las diversas excepciones a dicha prohibición y el establecimiento de unos requisitos estéticos que debían cumplir las edificaciones, a fin de impedir la aparición de construcciones propias de las zonas urbanas.

Pese a la importancia conceptual derivada de la introducción de dicho régimen urbanístico en nuestro derecho, el proceso de implantación del mismo en el territorio se vio afectado de numerosos problemas, en parte originados por el carácter avanzado que tuvo la ley urbanística en el contexto social y político propio del

momento de su promulgación, que se expresó en diversos pronunciamientos de la doctrina y jurisprudencia de difícil compatibilidad con el sentido teleológico de la norma. En la frustrada aplicación al suelo rústico de los principios de la Ley de 1956 tuvieron también mucho que ver las características de la actuación administrativa en un contexto no democrático, actuación ésta que llegó a desvirtuar en muchas ocasiones el sentido final de la legislación urbanística promulgada, sobre todo en aquellos casos en que se ponía más de manifiesto las tensiones derivadas de la incidencia del fenómeno urbano sobre el suelo rústico.

Se efectuará, a continuación, una breve referencia a los problemas más significativos con que se encontró la aplicación del régimen del suelo rústico establecido por la Ley de 1956. El lector podrá observar que dicha referencia va más allá de una simple noticia histórica, ya que muchos de dichos problemas presentan un claro paralelismo con algunas de las cuestiones que en la actualidad suscita la aplicación del régimen urbanístico de esta clase de suelo.

a) LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DEL SUELO RÚSTICO EN LOS SUPUESTOS DE AUSENCIA DE PLAN GENERAL

Como no podía ser de otra forma, la LS 1956 estableció la aplicabilidad directa del régimen del suelo rústico en los supuestos de ausencia de planeamiento general que estableciera la clasificación del suelo, situación que, obviamente, era la más frecuente en el momento de la promulgación de la Ley¹, y que, por cierto, se prolongó por un excesivo lapso de tiempo en demasiados municipios. A tal efecto, se estableció en su artículo 66 una norma de aplicación directa conforme a la cual se definió con carácter residual al suelo rústico como los «demás» terrenos que no podían incluirse en perímetros edificados al menos en un 20 por ciento de su extensión superficial.

El referido precepto fue, sin duda, el primer obstáculo surgido para la plena aplicación del régimen jurídico del suelo rústico, so-

¹ En efecto, a la promulgación de la Ley de 1956 únicamente algunos grandes municipios como Madrid o Barcelona disponían de Plan General, aprobado mediante norma con rango de ley.

bre todo si se tiene en cuenta la situación inicial de ausencia casi absoluta de planeamiento general y las dificultades y demoras que experimentó su formación y aprobación en numerosos municipios. Los problemas que para la determinación de la clasificación del suelo se plantearon en los casos de ausencia de planeamiento se vieron asimismo agravados por la común práctica administrativa, avalada mayoritariamente por la jurisprudencia, por la que se aceptó la redacción y aprobación de planes parciales, entendidos como planes de expansión urbana, sin la previa existencia de plan general².

En aquellos casos de existencia de planeamiento general resultaba en cambio más viable una aplicación directa de las limitaciones establecidas por el citado artículo 69, si bien ello no impidió la aparición de diversos fenómenos de transformación del suelo rústico, de entre los que merecen citarse, aparte de los derivados de actuaciones legislativas sectoriales, la aceptación jurisprudencial y en la práctica administrativa de la posibilidad de formular planes parciales en suelo rústico cuando así lo estableciese expresamente el planeamiento general³, lo que sucedió en planes de tanta importancia como los de Madrid y Barcelona.

b) LA ATRIBUCIÓN DE UN COEFICIENTE DE EDIFICABILIDAD

El coeficiente de edificabilidad que la LS 1956 atribuyó al suelo rústico venía establecido por la «limitación urbanística» segunda del artículo 69-1 de dicho texto legal, y consistía en el recono-

² Vid. al respecto Sentencia como las de 15 de octubre de 1961, 17 de febrero de 1962, 11 de marzo de 1968 y 13 de noviembre de 1975 (Az. 4356) concretándose en esta última que «como ha declarado la doctrina jurisprudencial, la falta del Plan General no puede constituir obstáculo suficiente para impedir la acción urbanizadora, a través de la técnica del Plan Parcial». En sentido contrario, vid. Sentencias de 7 de abril de 1967 y 19 de mayo de 1970.

³ Así la Sentencia de 27 de febrero de 1976 establecía:

«Que ha podido colegirse de lo que hemos dicho hasta aquí que el Plan General, en aparente contradicción terminológica, incluye la zona 36 dentro de la clase de "suelo rústico" (y no en el urbano ni el de reserva urbana) y, sin embargo, reconoce su disposición o propensión urbana y establece, para el mismo, su ulterior ordenación, dentro del marco del Plan General, mediante Planes Parciales (...).»

cimiento de una *«facultad de edificar que se ejercerá en proporción de un metro cúbico, como máximo, por cada cinco metros cuadrados de superficie»*.

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.

Hay que recordar que es precisamente sobre el suelo rústico donde cobra toda su dimensión el ejercicio de la referida función pública, en cuanto implica la inexistencia a priori en la propiedad fundiaria de expectativa positiva alguna para el ejercicio del derecho a construir, expectativa que en cambio se reconoció por la LS 1956 al establecer la facultad de edificar como integrante de la propiedad inmobiliaria y atribuirle la garantía de un coeficiente mínimo.

Procede resaltar aquí los efectos negativos que se derivaron de la atribución legal al suelo rústico de un coeficiente mínimo de edificabilidad. Obsérvese, en tal sentido, que la necesidad de indemnizar cualquier disminución de dicho coeficiente dificultó en gran medida la adopción de las medidas de protección que para el suelo rústico preveía la propia LS 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 esencial de la propiedad inmobiliaria.

Por otra parte, la traducción práctica de la utilización por parte de los propietarios del citado coeficiente de edificabilidad, así como la aplicación de los diversos supuestos en que se permitía superar el referido coeficiente, colaboraron decisivamente al proceso de alteración progresiva de la naturaleza del suelo rústico al que ya hemos hecho referencia, fundamentalmente mediante la aparición de numerosos núcleos residenciales, especialmente vinculados al fenómeno de la segunda residencia, que cobró especial intensidad a partir de los años sesenta.

El establecimiento del indicado coeficiente, cuya aplicación tuvo prevalencia sobre el resto de limitaciones que regían sobre el suelo rústico, se llegó a justificar la formación de dichos 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» (S.T.S. de 9 de mayo de 1973, Az. 2111), o legitimar la edificación de un edificio de cuatro plantas en suelo rústico (S.T.S. de 1 de diciembre de 1978, Az. 4538) por ajustarse al referido coeficiente y «adaptarse al terreno en un fuerte desnivel de este», por lo que se consideró no infringía los requisitos estéticos de carácter general que para las construcciones en suelo rústico estableció la limitación tercera del artículo 69-1 LS 1956, por el que se prohibieron «las edificaciones características de las zonas urbanas y especialmente los bloques de pisos con paredes medianeras al descubierto»⁴.

c) LAS LIMITACIONES A LAS FACULTADES DE DISPOSICIÓN

Otro elemento esencial para la configuración del contenido de la propiedad en suelo rústico es el relativo a la regulación de las

⁴ Para una concepción más rigurosa del régimen propio del suelo rústico merecen citarse no obstante sentencias como la de 27 de septiembre de 1976 (Az. 4713) o la de 31 de octubre de 1978 (Az. 3498), afirmándose en esta última que sobre el suelo rústico:

«Únicamente puede edificarse dentro de los estrictos límites que la Ley señala con fundamento en el concreto destino de suelo rústico que ha de presidir las edificaciones que en el mismo se levantan, designio que, junto al de impedir una subrepticia transformación en suelo urbano, preside todos los límites legales del artículo 69 y constituye la perspectiva adecuada para analizar el caso cuestionado».

transferencias de propiedad en esta clase de suelo. Tales transferencias aparecen reguladas en la limitación cuarta del repetido artículo 69-1, prohibiéndose los fraccionamientos *«que rompan la unidad mínima de cultivo señalada en los planes generales»*.

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 articulación con las previsiones urbanísticas al respecto, a establecer como se ha visto a través de los planes generales. 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 los indicados 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.

d) LA DESVIRTUACIÓN DEL SUELO RÚSTICO POR LA LEGISLACIÓN SECTORIAL

Junto a las cuestiones hasta aquí comentadas, solo nos resta hacer referencia, en esta breve exégesis de la aplicación, en el suelo rústico, de la primera Ley del Suelo, a la incidencia que, precisamente en la desvirtuación del papel que estaba llamado a jugar esta clase de suelo en el sistema de ordenación urbanística, tuvieron determinadas actuaciones sectoriales. Pueden señalarse en primer lugar, las expropiaciones urbanísticas de suelo rústico para la creación de polígonos de viviendas, al amparo de la Ley de 21 de julio de 1962, dando lugar al surgimiento de núcleos residenciales de configuración no especialmente feliz en la mayoría de los supuestos y al margen en cualquier caso de los modelos de ordenación urbanística diseñados en sede de planeamiento general.

Similar reflexión cabe hacer 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 fue seriamente cuestionada en su momento la muy habitual implantación en suelo rústico de instalaciones industriales en base a una mera aplicación mecánica del régimen de distancias mínimas a las zonas residenciales previsto en el reglamento de actividades molestas de 1961.

Como colofón de estas actuaciones, solo resta referirse a la infame Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional de 1964. En efecto, «la ordenación turística del territorio nacional» a que se refiere el artículo 1.º de la Ley de Zonas y Centros 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.

III. EL SUELO NO URBANIZABLE EN EL TEXTO REFUNDIDO DE 1975

La promulgación, en fecha 2 de mayo de 1975, de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo, que daría lugar al Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976 (en adelante LS 1976), supuso la introducción de innovaciones importantes en nuestro ordenamiento urbanístico, sin perjuicio del mantenimiento de la conceptualización básica del urbanismo como función pública establecida por la LS 1956.

La primera novedad que nos ofrece la LS 1976 en relación al suelo que nos ocupa, consiste en el propio cambio de denominación, producido durante el debate en comisión del proyecto de Ley

de Reforma, en que se sustituyó la de suelo rústico por la de suelo no urbanizable⁵.

Parece evidente 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 de 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 LS 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.

a) LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE

Uno de los aspectos más significativos de la reforma urbanística de 1975, de clara repercusión sobre el suelo no urbanizable, a la vista de lo que había venido sucediendo con el suelo rústico, fue el de la delimitación del procedimiento y criterios a seguir en cada caso para establecer la clasificación del suelo por parte del planeamiento urbanístico, así como en los supuestos de ausencia del mismo.

La reforma de 1975 estableció, de forma terminante, que la clasificación del suelo en sus distintas categorías de urbano, urbanizable y no urbanizable es una determinación exclusiva del Plan

⁵ El artículo 62 del proyecto remitido a las Cortes por el Gobierno establecía como tipos de suelo los de «urbano», «rústico urbanizable» y «rústico protegido».

General de Ordenación, conforme a lo establecido en los artículos 9 a 12 LS 1976, configurándose así este tipo de Plan como elemento fundamental del sistema de ordenación urbanística, tanto por su carácter originario, dado que su formulación no requiere la previa existencia de ningún otro instrumento de ordenación, como también por su función operativa, de carácter esencial dado que sus determinaciones relativas a la clasificación del suelo vinculan al mismo a su estatuto urbanístico básico.

La determinación de este estatuto urbanístico por parte del plan general, mediante la clasificación del suelo, constituye el marco jurídico de cumplimiento necesario para el desarrollo de cualquier actuación urbanística, que en el caso de nuevas implantaciones queda circunscrito a las áreas territoriales previamente incluidas en sectores de suelo urbanizable, estableciéndose a tal efecto en el artículo 13-1-c LS 1976, que *«No podrán redactarse Planes Parciales sin Plan General previo o Normas complementarias y subsidiarias del Planeamiento; y en ningún caso, podrán modificar las determinaciones de uno y otros»*.

Se impide pues de plano la redacción de planes parciales en ausencia de planeamiento general, cerrándose así una cuestión polémica durante el período de vigencia de la LS 1956 y que, como ya hemos visto, tuvo especial relevancia en el proceso de transformación urbanística del suelo rústico al margen o en ausencia de las previsiones contenidas en los Planes Generales.

Por lo que se refiere a aquellos municipios que carezcan de planeamiento general, el territorio queda clasificado únicamente como suelo urbano y suelo no urbanizable, de conformidad con el artículo 13 LS 1976, introduciéndose en el mismo precepto un mayor rigor en cuanto a los criterios de distinción entre ambas categorías de suelo, estableciéndose a tal efecto que ostentan la condición de suelo urbano los terrenos que cuenten con determinadas infraestructuras básicas o bien se incluyan en esta categoría por parte de un proyecto de delimitación del suelo urbano por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación *«al menos en la mitad de su superficie»*

b) USOS Y CONSTRUCCIONES EN SUELO NO URBANIZABLE: LA DISOCIACIÓN ENTRE PROPIEDAD Y *IUS EDIFICANDI*

La reforma de 1975 y el texto refundido de 1976, además de incidir en aquellos aspectos de la legislación urbanística que más deterioro habían sufrido en el período anterior a consecuencia de las dificultades que experimentó la puesta en práctica de la primera ley general urbanística, entre los que cabe citar la configuración del sistema de planeamiento, o las medidas de disciplina urbanística, supuso también la introducción de algunas alteraciones importantes en el régimen estatutario de la propiedad inmobiliaria, alteraciones que, en la categoría de suelo que nos ocupa, no se limitaron desde luego al simple cambio de denominación de suelo rústico por suelo no urbanizable.

Así, y a diferencia de lo que sucedía en la LS de 1956, no se establece ningún coeficiente de edificabilidad mínima para esta categoría de suelo, contemplándose no obstante la posibilidad de efectuar determinadas obras y construcciones a saber: *«las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca»*, así como *«las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas»*. El mismo precepto prevé que puedan autorizarse asimismo, previa cumplimentación de un procedimiento especial⁶, *«edificaciones e instalaciones de utilidad pública e 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 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

⁶ Regulado en el artículo 44-3 del Reglamento de Gestión Urbanística y que requiere la previa aprobación de la comisión Provincial de Urbanismo o el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, si bien tal competencia fue asumida por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, que en su totalidad han asumido competencias en materia de urbanismo.

a pronunciamientos tan sorprendentes como el de la Sentencia del Tribunal Supremo 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 en base a 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 industrias en suelo no urbanizable⁷ o las limitaciones a la admisión de determinadas modalidades de equipamientos comunitarios⁸.

No obstante, también es cierto que la constante aparición de nuevas iniciativas y modalidades de uso susceptibles de encajar en las admitidas por la legislación de 1976, junto a la remisión legal a la indicada técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, obliga a un continuado pronunciamiento casuístico con la inevitable inseguridad jurídica. Además, la construcción técnica del sistema ha 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 un fuerte impacto territorial que no pueden ser impedidos por la administración competente.

Conviene señalar, acerca de esta cuestión, que la previsión de las indicadas modalidades de usos y construcciones en suelo no urbanizable no forma parte de los derechos de los propietarios en esta categoría de suelo. En efecto, las referidas modalidades, en

⁷ STS de 26 de octubre de 1981 y de 14 de octubre de 1982.

⁸ En este aspecto la jurisprudencia fue vacilante, ya que se admitió las construcciones escolares (STS de 20 de enero de 1987) aunque no en cambio un «Centro de formación y educación» (STS de 29 de diciembre de 1986). Se consideró asimismo adecuada la implantación en suelo no urbanizable de centros penitenciarios (STS de 6 de junio de 1992).

tanto que normas de aplicación directa sobre el territorio, aparecen configuradas como un «maximum» edificatorio que, desde luego, en ningún momento puede ser superado por el planeamiento, que si admitiera en suelo no urbanizable otros usos distintos de los previstos en la norma legal estaría estableciendo determinaciones contra legem viciadas por tanto de nulidad absoluta.

Pero en tanto que «maximum» edificatorio, el mismo puede verse limitado o incluso impedido totalmente por parte del planeamiento, sin que ello comporte, en si mismo, lesión alguna del contenido normal del derecho de propiedad, que no incorpora por tanto ningún tipo de ius edificandi. Así lo declaró el Tribunal Supremo en diversas sentencias, en una línea jurisprudencial que confirmó el cambio cualitativo del contenido del derecho de propiedad en el suelo no urbanizable, como consecuencia de la supresión del coeficiente mínimo de edificabilidad⁹. Dicha jurisprudencia no venía sino a confirmar lo establecido por el Reglamento de planeamiento de 1978, que en su artículo 36, al regular las determinaciones propias del Plan general en suelo no urbanizable, establece en primer lugar la *«delimitación de las áreas que deban ser objeto de especial protección, incluyendo, en su caso, la prohibición absoluta de construir...»*.

La desvinculación entre propiedad y edificación se produce pues claramente con la LS 1976 y cobra efectividad cuando el planeamiento urbanístico así lo contemple. Es de destacar la gran trascendencia que dicha desvinculación ha venido teniendo para el desarrollo de una importante política de protección de espacios naturales, instrumentada en muchas ocasiones a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico y al amparo de la indicada regulación legal¹⁰.

⁹ Es de ver, por todas, la STS de 12 de mayo de 1987, en la que se indica: *«Con este planteamiento importará recordar el sistema de definición del derecho de propiedad del suelo en nuestro ordenamiento. El punto de partida es el del contenido del dominio en el suelo no urbanizable —aprovechamiento exclusivamente agrícola, ganadero o forestal—. Dado que en tales supuestos no se establece indemnización alguna —artículo 87.1 del Texto Refundido—, es claro que la Ley de nada ha privado al propietario. Y al propio tiempo, como tampoco añade nada al contenido natural de la propiedad, no se le imponen deberes especiales»*.

¹⁰ En el ámbito de Catalunya son especialmente destacables los distintos Planes Especiales de Protección que han permitido, desde hace más de 25 años

c) VIVIENDAS FAMILIARES Y FACULTADES DE DISPOSICIÓN

Entre los usos admitidos en suelo no urbanizable por la legislación urbanística de 1976 se prestó especial atención a la regulación del uso de vivienda. Hay que recordar que durante la vigencia de la LS 1956 la implantación de usos residenciales constituyó uno de los aspectos más conflictivos, con efectos irreversibles sobre el territorio. En el tratamiento de la cuestión, se contempla la posible autorización de viviendas familiares aisladas cuando no exista peligro de formación de núcleo de población. Estamos pues ante una nueva remisión a conceptos jurídicos indeterminados, en la que también el planeamiento urbanístico estaba llamado a tener un papel destacado. Así, bien estableciendo, tal y como se ha expuesto, una prohibición absoluta de construir en los casos de especial protección, bien definiendo razonablemente las condiciones de formación de núcleo de población, la admisión del uso residencial aislado no debería haber resultado una cuestión conflictiva en el marco de la LS1976. Si se estuviera en condiciones de efectuar un balance territorial, el resultado sería seguramente desalentador, pero ello no debe impedir constatar la eficacia potencial del sistema, así como afirmar que, al menos en determinados ámbitos territoriales, ha permitido una regulación relativamente razonable de la cuestión.

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 el suelo rústico. La respuesta a la cuestión vino dada por la legislación autonómica que, tras unas medidas excesivamente tímidas contenidas en la Ley catalana de protección de la legalidad urbanística de 1981, optó por condicionar a la previa autorización administrativa los otorgamientos de las escrituras y su pos-

en muchos casos, el desarrollo de una significativa acción protectora en ámbitos como el Montseny, el Garraf o Collserola

terior inscripción en el Registro de la Propiedad. La sujeción a control urbanístico de las transmisiones que supongan segregación o fraccionamiento de la propiedad, así como la denegación de su inscripción registral fueron establecidas por primera vez por la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1984 de Medidas de Disciplina Urbanística, implantando así una fórmula que se ha generalizado posteriormente a la totalidad de legislaciones urbanísticas.

Si bien el período de aplicación de las previsiones sobre el suelo no urbanizable establecidas por la legislación de 1976 puede considerarse que confirió una cierta estabilidad al sistema, que en este aspecto no se vería además afectado por la reforma urbanística de 1990-92, liquidada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 61/1997 de 20 de marzo, dicha estabilidad se vería posteriormente afectada por diversas regulaciones aparecidas en los años noventa, que se estudian a continuación.

IV. LA REFORMA DE 1998: EL DEBATE SOBRE LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO

a) LOS NUEVOS PARADIGMAS DE LA REFORMA DE 1998

La legislación estatal de 1998 (en adelante LRSV) pretendió la introducción de importantes novedades en algunos de los paradigmas que, al menos desde la primigenia Ley del Suelo de 1956, habían venido caracterizando la función pública urbanística y, con ello, el contenido estatutario de la propiedad inmobiliaria.

La novedad sin duda más importante que se pretendió introducir por la LRSV fue la relativa a los criterios de clasificación del suelo. Así, la clasificación del suelo no urbanizable dejaba 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 el nuevo sistema, se pretende atribuir tal carácter residual, cuando exista Plan, 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 LSRV. 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 agrícolas, forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales, permitiéndose asimismo al planificador establecer tal clasificación para aquellos terrenos que se consideraran inadecuados al desarrollo urbano.

Junto a tal previsión, se establece el derecho de los propietarios de suelo urbanizable a promover su transformación (artículo 15.1) y se suprime la exigencia de concurso previo para la transformación del suelo urbanizable no programado (Disp. Transitoria 4). Tal y como se indica expresamente en su exposición de motivos, la LRSV pretende fomentar el aumento de la oferta de suelo y, con este objeto, considera 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 nueva Ley estatal 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.

Tal planteamiento resulta desde luego más que dudoso que pueda contribuir a paliar los efectos de la dinámica de precios en el mercado inmobiliario, tal y como se ha demostrado especialmente en la Comunidad de Madrid, cuya Ley urbanística 9/2001 de 17 de julio, establece unos criterios de clasificación del suelo plenamente congruentes con los nuevos paradigmas de la ley estatal, con los resultados de todos conocidos.

Pero en cualquier caso, y 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 el suelo cons-

tituye su factor sin duda más relevante y cuya transformación urbanística tiene además efectos irreversibles.

Así, 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. En efecto, la implantación de tal modelo comportaría someter de forma indiscriminada el conjunto del territorio a su eventual urbanización, lo que puede dar lugar a la aparición de núcleos diseminados sin ninguna racionalidad, confiando además a la iniciativa privada un papel destacado en la decisión, dado que, como se ha señalado, la ley estatal pretendía, simultáneamente con los nuevos criterios de clasificación, fomentar en gran medida la capacidad de los agentes privados en el proceso de incorporación del suelo urbanizable, ahora considerado como residual, al proceso de transformación urbanística.

Demasiadas similitudes con los problemas que de forma unánime fueron denunciados durante el proceso de aplicación de la Ley de 1956, sin que ante ello quepa oponer la propuesta de consideración fragmentada del suelo no urbanizable, a establecer mediante delimitaciones específicas, como se pretende en la legislación de 1998, en base a una concepción limitativa de las políticas ambientales sobre el territorio que se ha de considerar totalmente superada y, desde luego, 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. Parece difícilmente conciliable, desde luego, la aplicación de tales principios con la consideración de las políticas de suelo que se desprenden de las previsiones de la Ley 6/1998.

b) LA INAPLICACIÓN DEL NUEVO MODELO: EL LÍMITE COMPETENCIAL

Desde otro punto de vista, y como era de esperar, el nuevo texto legal fue asimismo cuestionado en cuanto a su legitimidad competencial, cuestionamiento que se centró, fundamentalmente, en las indicadas previsiones sobre clasificación del suelo en tanto que las mismas pretendían, expresamente, la implantación de un nuevo modelo urbanístico de características homogéneas, basado en el nuevo paradigma de la liberalización del suelo, lo que resultaba sin duda discutible en aplicación de los criterios establecidos en la anterior STC 61/1997.

La Sentencia del TC 164/2001 ha venido a resolver la polémica mediante un pronunciamiento que resulta algo paradójico. Sucede, en efecto, que la referida Sentencia, pese a confirmar la constitucionalidad de la mayor parte de preceptos impugnados, y desestimar por tanto la impugnación constitucional formulada, opta por «salvar» los preceptos impugnados mediante un pronunciamiento interpretativo de los mismos que viene a confirmar la crítica competencial planteada y supone, en más de un supuesto, un vaciamiento de los objetivos perseguidos por la norma, tal y como sucedió, precisamente, en relación a los nuevos criterios que pretendieron implantarse en materia de clasificación del suelo.

La clasificación del suelo constituye, como se ha visto, el elemento esencial del sistema normativo urbanístico, y es a través del mismo como se configuran los modelos territoriales. La definición del referido modelo ha venido siendo, así, una de las funciones esenciales que correspondía establecer al planificador urbanístico, en la escala de Plan General, en tanto que instrumento especialmente habilitado para establecer tal clasificación. Y en esta función tenía una especial relevancia la condición residual del suelo no urbanizable, que aparecía así configurada como la categoría inicialmente aplicable a la totalidad de terrenos que no formase parte de la trama urbana, sin perjuicio de aquellos supuestos en que, al suelo así inicialmente considerado, se le otorgase la clasificación de suelo urbanizable y, con ella, la posibilidad de su transformación urbanística.

En este contexto, constituía propósito declarado de la LS 98, tal como se ha indicado más arriba, establecer un condicionamiento significativo en el ejercicio de la potestad de planeamiento y, en consecuencia, en el modelo urbanístico, al limitar los supuestos en que los instrumentos de planeamiento pueden establecer la clasificación de suelo no urbanizable, atribuyendo a la categoría de suelo urbanizable la naturaleza de clasificación residual del suelo. La clara voluntad de predeterminar dicho modelo urbanístico se deduce, con toda claridad, no tan sólo de las enfáticas consideraciones contenidas en la exposición de motivos de la Ley¹¹, sino también a la vista de previsiones como su Disposición Adicional 4ª, que establece un régimen específico para los territorios insulares en relación, precisamente, a las restricciones referidas para otorgar la clasificación como suelo no urbanizable.

La referida Disposición contiene, en efecto, una habilitación específica a la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas Insulares para establecer criterios complementarios respecto a la clasificación de suelos urbanizables y no urbanizables, teniendo en cuenta *«las peculiaridades del hecho insular, su limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio»*. El planteamiento en sí del precepto es totalmente correcto, aunque pone de manifiesto, a contrario sensu, la expresa voluntad del legislador estatal de configurar tal modelo en el territorio de las Comunidades Autónomas peninsulares, voluntad de configuración que excedía claramente de las competencias estatales, tal y como indicó la STC 61/1997¹².

¹¹ *«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. (...) Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incrementa 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»*.

¹² Esta pretensión del legislador de 1998 de imponer un nuevo modelo de ordenación urbanística resultaba así totalmente contradictoria con el pronunciamiento efectuado en la STC 61/97, cuando en su fundamento 9º b), se indica que *«...no se puede configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competen-*

La respuesta que al efecto ofrece la STC 164/2001, en su FJ 14, permitió confirmar la constitucionalidad del artículo 9 mediante una interpretación del mismo que, de facto, impide su operatividad como elemento determinante de un pretendido modelo de ordenación urbanística, en el que una mayor presencia del suelo urbanizable estaba llamada a tener un papel determinante.

La citada sentencia niega que los criterios de clasificación del suelo no urbanizable establecidos en el artículo 9 enjuiciado den lugar a la imposición de un único modelo urbanístico, destacando, a tal efecto, la relevancia del artículo 9.2 que otorga al planificador, cuando establece la clasificación del suelo no urbanizable, la capacidad para determinar el juicio de inadecuación del suelo para un desarrollo urbano, con lo que ello comporta de amplio margen de decisión para establecer tal clasificación y, en definitiva, el modelo urbanístico que de la misma se deduce. Se destaca, al respecto, que el referido juicio de inadecuación puede establecerlo el planificador bien a partir de los criterios establecidos en la norma legal (valores agrícolas, forestales, ganaderos u otras riquezas naturales), bien en base a otros criterios, no predeterminados, para establecer cuando un terreno es adecuado, o no, para un desarrollo urbano. Indica al respecto el TC que *«Por ello, en forma alguna se puede considerar que el artículo 9.2 LRSV imponga un concreto modelo urbanístico y territorial. Por último, concluyamos que es la concurrencia de los dos criterios del artículo 9.2 LRSV, en la concreta redacción de 1998, lo que lleva a rechazar el reproche de inconstitucionalidad»*.

Del pronunciamiento del TC sobre el referido artículo 9.2 de la LRSV, puede destacarse, en primer lugar, la referencia, en el último inciso transcrito, a la concreta circunstancia de que es la concurrencia de los dos criterios del artículo 9.2 lo que lleva a recha-

cias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, como se verá, puedan condicionar indirectamente ambos extremos. Habrá que distinguir, pues, aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad (ámbito al que se circunscribe el artículo 149.1.1º de la Constitución) y del que se predicen las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de ciudad».

zar el reproche de inconstitucionalidad. Ello constituía, sin duda alguna, un claro «aviso para navegantes» respecto a la modificación que en dicho precepto se introdujo mediante el Real Decreto Ley 4/2000 de 23 de junio.

Hay que recordar, al respecto, que dicho Real Decreto Ley, no enjuiciado en la Sentencia de referencia, suprimió el inciso final del artículo 9.2, esto es, la referencia a la potestad de clasificar como suelo no urbanizable aquellos otros terrenos que el Plan *considerare inadecuados para un desarrollo urbano*. Ciertamente la referida supresión resulta de difícil encaje con el comentado pronunciamiento interpretativo, especialmente si se observa que la misma se inscribe en el marco de una voluntad de restricción de la discrecionalidad con que aparece configurada la potestad de clasificación que nos ocupa. Puesto que tal discrecionalidad es la que permite, precisamente, la definición de un modelo urbanístico propio, y da lugar con ello a que el TC convalide el precepto, parece claro que cualquier pretensión de reducir dicha discrecionalidad y, con ello, la capacidad autonómica de definición del referido modelo urbanístico, tenía un difícil encaje con la competencia estatal tal y como fue definida por el TC. Era, por tanto, evidente, la inconstitucionalidad de la supresión que, del último inciso del artículo 9.2 LRSV, se operó en virtud del referido RDL 4/2000, lo que daría lugar a una nueva modificación del indicado artículo¹³, en la que se recuperó de forma más completa el referido inciso, quedando finalmente, como supuesto habilitador para la clasificación del suelo como no urbanizable, el relativo a aquellos terrenos que resulten inadecuados para el desarrollo urbano *«bien por imperativo de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística»*.

De hecho, opciones similares ya habían sido adoptadas por diversas leyes autonómicas, incluso aquellas promulgadas durante el corto período de vigencia del RDL 1/2000. Puede señalarse, así, como la Ley 2/2001 de Cantabria incluye, en su artículo 109, la categoría de suelo rústico de protección ordinaria, integrado, entre otros, por el suelo clasificado como rústico en función de su

¹³ Modificación que se introdujo mediante la Ley 10/2003 de 20 de mayo.

inadecuación al desarrollo urbano en aspectos como su *«incompatibilidad con el modelo urbanístico y territorial adoptado»*. En el mismo sentido, la Ley Catalana 2/2.002, de 21 de marzo, de Urbanismo¹⁴, indica en su artículo 32 que el concepto de inadecuación al suelo urbano y la consiguiente clasificación como suelo no urbanizable puede derivar del *«objetivo de garantizar la utilización racional del territorio y la calidad de vida, de acuerdo con el modelo de desarrollo urbanístico sostenible definido en el artículo 3»*. Por su parte, y en la misma línea, el artículo 47 de la Ley de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, Reguladora de la actividad urbanística, indica que pertenecerán al suelo rústico, entre otros supuestos, los terrenos que dicho Plan adscriba a esta clase de suelo, por *«resultar objetiva y razonadamente inadecuado su destino para servir de soporte, previa urbanización, a aprovechamientos urbanos, bien sea por sus características físicas, bien sea por su innecesariedad para un desarrollo urbano racional de acuerdo con el modelo territorial adoptado por el planeamiento territorial y urbanístico»*.

Puede pues observarse como, antes y después de la STC 164/2001, las legislaciones urbanísticas autonómicas no han renunciado a su capacidad para la definición de un modelo urbanístico propio, que en su concreción sobre el territorio aparece inevitablemente diferido a las determinaciones que, sobre clasificación del suelo, establezcan los instrumentos de planeamiento legalmente habilitados para ello. Se constata así, a mi juicio afortunadamente, que la pretensión del legislador estatal de restringir la clasificación del suelo no urbanizable a unos supuestos concretos y limitados predeterminados por la norma legal ha quedado, en la práctica, vacía de contenido.

Por supuesto que ello no constituye ninguna garantía de que las Comunidades Autónomas, tanto en vía legislativa como mediante las decisiones en materia de clasificación del suelo, en este último caso conjuntamente con los municipios, efectúen un ejercicio responsable de sus potestades en orden a garantizar una adecuada ordenación del territorio conforme a los principios indicados. Y desde luego hay ejemplos para todos los gustos. Pero lo que resul-

¹⁴ Actualmente, el texto refundido de la Ley de Urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005.

taba difícilmente aceptable es que se pretendiera implantar la aplicación homogénea de un modelo que resulta totalmente contrario a la necesaria consideración del territorio como un recurso natural, consideración que debe presidir la acción pública en esta materia.

V. LA ACTUAL REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO NO URBANIZABLE

Nos referiremos, finalmente, al alcance de la regulación que, tanto en la legislación básica estatal como en la legislación urbanística autonómica, se efectúa respecto a los deberes y derechos de la propiedad en el suelo no urbanizable, derechos y deberes que, como es propio de esta categoría de suelo, se configuran precisamente a partir de los usos y, en su caso, construcciones admitidas en esta clase de suelo.

El artículo 20.1 LRSV establece el contenido básico del derecho de propiedad en esta categoría de suelo, consistente en el derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de sus terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. El establecimiento de esta vinculación a la naturaleza de la finca viene a coincidir con la configuración tradicional del derecho de propiedad en esta categoría de suelo, que no comporta, 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 al amparo de la autorización prevista en el artículo 85 del Texto Refundido de 1976, en relación con las construcciones de utilidad pública o interés social que deban emplazarse en el medio rural.

A este respecto, la propia LRSV contempla, en el segundo párrafo del artículo 20.1, la posible autorización de *actuaciones específicas de interés público* siempre que resulten compatibles con los valores objeto de protección previstos en el artículo 9.1 de la pro-

pia LRSV¹⁵. La referencia a estas actuaciones ha llevado al Tribunal Constitucional a insistir en la distinción entre dos categorías o submodalidades de suelo no urbanizable, a saber: el especial, integrado por aquel en el que concurren los valores merecedores de protección específica según lo previsto en el referido artículo 9.1 LRSV y al que, según la STC 164/2001, (FJ 32) no se aplicaría la referida autorización de actuaciones de interés público, y el «ordinario», para el que la LRSV prevé la eventual ejecución de actuaciones de interés público. Indica también el TC que la previsión de la Ley estatal «no impide la existencia de otros usos constructivos menores que, por ser conformes con la «naturaleza de los terrenos» integren (...) las facultades urbanísticas de los propietarios de suelo no urbanizable común», cuyo alcance correspondería establecer al legislador autonómico. La posibilidad de llevar a cabo determinadas actuaciones de interés público constituye, en definitiva, según el TC, la posibilidad de «agregación de valor económico a la propiedad de suelo no urbanizable común cuando en este suelo se autoricen actuaciones de interés público», remarcando a continuación su carácter excepcional, esto es: específicas, de interés público y expresamente autorizadas.

Respecto a la determinación, por parte de la legislación autonómica, de los usos admisibles en esta categoría de suelo, conviene efectuar algunas reflexiones. En primer lugar, 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.

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, tal y como es de ver en normas como

¹⁵ Se refiere a los valores que dan lugar necesariamente a la clasificación de suelo no urbanizable por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación.

la Ley Valenciana 4/1992 del suelo no urbanizable, que admiten en esta clase de suelo usos como las industrias, instalaciones de carácter terciario, diversas modalidades de equipamientos, etc.

Estas modalidades de uso tienen difícil encaje en la indicada concepción restrictiva de los usos en suelo no urbanizable, re-marcada expresamente, como se ha observado, por la STC 164/2001 y, fundamentalmente, con el sentido teleológico de la clasificación como suelo no urbanizable, en tanto que tal clasificación tiene por objeto preservar esta categoría de suelo de los procesos de desarrollo urbano, como expresión del mandato constitucional de utilización racional de los recursos naturales (artículo 45 CE), entre los que sin duda se encuentra el territorio.

Como bien indica la STC 164/2001 (FJ32), 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 TC denomina suelo no urbanizable «común» u «ordinario», ello no excluye que, en si mismo, este territorio no 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 que se ha recogido en numerosas leyes autonómicas y que parece difícilmente compatible con el criterio formulado por la repetida STC 164/2001 respecto a la admisión de *usos constructivos menores... conformes con la naturaleza del terreno*.

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 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.

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 coincidentes 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. En realidad, estas contraprestaciones económicas en forma de canon, si bien pueden tener una cierta razonabilidad en aplicación del principio de recuperación de plusvalías por parte de la comunidad, 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.

VI. CONSIDERACIÓN FINAL

En las líneas precedentes se ha intentado dar cuenta de las vicisitudes experimentadas en el régimen jurídico de la categoría de suelo rústico o no urbanizable, régimen que tiene un papel fundamental en el conjunto del sistema urbanístico, precisamente en contraposición al suelo urbano, integrado ya en las ciudades y núcleos urbanos existentes, y en constante tensión con el suelo urbanizable cuya naturaleza comporta, per se, una afectación de suelo anteriormente integrado en la categoría de no urbanizable.

Se ha podido constatar la trascendencia que, desde una perspectiva ambiental, tiene la necesaria consideración sistémica del conjunto del territorio a partir, precisamente, del régimen propio de esta categoría de suelo, en tanto que ello debe permitir garantizar, de forma razonable, una política sostenible de utilización y transformación del territorio, lo que constituye un requisito de ineludible cumplimiento en el desarrollo de las correspondientes políticas territoriales, de conformidad con los principios constitucionales y el ordenamiento europeo.

Lo que ha sucedido en los últimos 50 años, desde la promulgación de la primera Ley del Suelo y, con ella, la introducción de

esta categoría de suelo, no es precisamente 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.

En el momento de redactar estas líneas se acaba de promulgar la Ley 9/2006, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente cuyo contenido desde luego no corresponde examinar ahora, aunque puede señalarse que en la cuestión aquí estudiada parece adecuarse en mayor medida a los principios propugnados, tal y como es de ver en previsiones como la sujeción a evaluación ambiental, entre otros, no sólo de aquellos planes que afecten a espacios naturales protegidos sino también en general todos aquellos que comporten la transformación del suelo rústico «ordinario».

En cualquier caso, sólo con una voluntad decidida de los poderes públicos, acompañada del necesario consenso y complicidad social, será posible articular unas políticas territoriales con perspectiva global que garanticen el papel que debe jugar el suelo rústico o no urbanizable en la planificación del suelo como recurso natural.