

URBANISMO SOSTENIBLE Y CLASIFICACIÓN DEL SUELO LEGISLACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA

Ángel Menéndez Rexach*

Sumario

1. El desarrollo sostenible en la Constitución y en la legislación ambiental
2. El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la nueva legislación estatal de suelo
3. Criterios básicos de utilización del suelo para el desarrollo sostenible
4. El desarrollo sostenible del medio rural
5. Garantía de la disponibilidad de agua
6. Situaciones básicas de suelo y clasificación del suelo: suelo urbano y núcleos rurales
7. Reflexión final

* Ángel Menéndez Rexach, catedrático de derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica, Campus de Cantoblanco, c/ Kelsen, 1, 28049 Madrid, menendez.rexach@uam.es.

Artículo recibido el 8.10.2008. Evaluación ciega: 17.12.2008. Fecha de aceptación de la versión final: 9.01.2009.

1. El desarrollo sostenible en la Constitución y en la legislación ambiental

La expresión «desarrollo sostenible» no está en la Constitución de 1978, pero puede considerarse implícita en el contenido de su artículo 45, en particular en el mandato de utilización racional de los recursos naturales. El Tribunal Constitucional, desde sus primeras sentencias, puso énfasis en la necesidad de compatibilizar y armonizar el desarrollo con el medio ambiente, afirmando que «el artículo 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales». En su virtud, «no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la “utilización racional” de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida» (STC 64/1982, FJ 2). La sentencia recuerda que la Constitución también impone el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos (art. 130.1), lo que «lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico» (ibídem).

En la década siguiente aparece la referencia al «desarrollo sostenible» en la primera sentencia que aborda frontalmente el significado jurídico-constitucional del medio ambiente, cuando insiste en la necesidad de armonizar desarrollo y medio ambiente, para lograr un «desarrollo sostenible, equilibrado y racional», citando el informe Brundtland, que, como es sabido, había acuñado en 1987 esa expresión (STC 102/1995, FJ 4).¹ En esta sentencia se intenta una aproximación al concepto de medio ambiente, poniendo de relieve su íntima conexión con la ordenación del territorio y urbanística y, en definitiva, con la mejora de la calidad de vida de las personas, para la que es indispensable no sólo una adecuada protección de los recursos naturales, sino también de «otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura» (FJ 6). Se reconoce así que la protección del patrimonio

1. Para más detalle, puede verse Menéndez Rexach, A., «Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y consecuencias indemnizatorias. Estado de la cuestión y algunas propuestas», RDUyMA, nº 200, 2003, pág. 135-198.

histórico forma parte de la protección del medio ambiente, lo que vincula indisolublemente los artículos 45 y 46 de la Constitución.²

La Ley 4/89, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres, contra la que se habían interpuesto los recursos de inconstitucionalidad resueltos por la sentencia que comentamos, incluyó entre sus principios inspiradores las exigencias del desarrollo sostenible, aunque sin mencionar esta expresión.³ Así lo reconoció la propia sentencia, al señalar (FJ 10) que en el artículo 2 de la Ley:

«Se enuncian unos principios generales donde se admite explícitamente el concepto de “desarrollo sostenible” aun cuando sin darle tal nombre y se alude en todos los lugares pertinentes a las administraciones públicas en el ámbito de sus competencias respectivas, a quienes se les encomiendan misiones de garantía, vigilancia y promoción educativa, investigadora y divulgadora con un contenido que pretende inequívocamente, sin distracción alguna, la protección y mantenimiento de los recursos naturales, así como el conocimiento de la naturaleza y la necesidad de su conservación, cuyo carácter genérico y abstracto a la hora de configurar todo ello es un factor formal coadyuvante o añadido para comprobar la idoneidad de su calificación».

La recepción del concepto de desarrollo sostenible en la legislación de ordenación territorial y urbanística se ha producido en dos fases.⁴ Primero, en los

2. La sentencia resume así la «dimensión sustantiva» del concepto de medio ambiente: «En suma, se configura un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos, más un mandato a los poderes públicos para la protección (artículo 45 CE). En seguida, la conexión indicada se hace explícita cuando se encomienda a los poderes públicos la función de impulsar y desarrollar se dice, la actividad económica y mejorar así el nivel de vida, ingrediente de la calidad si no sinónimo, con una referencia directa a ciertos recursos (la agricultura, la ganadería, la pesca) y a algunos espacios naturales (zonas de montaña) (artículo 130 CE), lo que nos ha llevado a resaltar la necesidad de compatibilizar y armonizar ambos, el desarrollo con el medio ambiente (STC 64/1982). Se trata en definitiva del “desarrollo sostenible”, equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras, alumbrado el año 1987 en el llamado Informe Brundtland, con el título “Nuestro futuro común” encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas».

3. El artículo 2 mencionaba entre esos principios «la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora». El propio artículo, en su apartado 2, recogía casi literalmente la formulación del informe Brundtland, al establecer que «las administraciones competentes garantizarán que la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras».

4. Para más detalle, véase Menéndez Rexach, A., 2003, citado en nota 1.

territorios insulares, los más afectados por el proceso urbanizador ligado al turismo y la segunda residencia, para controlar los crecimientos y reconsiderar previsiones de desarrollo manifiestamente sobredimensionadas. Segundo, con carácter casi general, como reacción frente a la presunción favorable al suelo urbanizable establecida en la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones (LS98). La generación de leyes autonómicas posteriores a ella incluye entre sus objetivos prioritarios la consecución de un desarrollo sostenible y proclama como uno de los fines de la actividad urbanística (entendida siempre como función pública) la efectividad de los principios contenidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución. Una de las consecuencias más importantes es que las exigencias de un desarrollo urbanístico sostenible pueden justificar la clasificación del suelo como no urbanizable, con los matices establecidos en dichas leyes, en los que aquí no podemos entrar. En los últimos años, el desarrollo sostenible está sirviendo de cobertura al establecimiento de moratorias y la adopción de medidas de suspensión de nuevos desarrollos urbanísticos (típicamente en el litoral), mientras no se adapte el planeamiento general o se apruebe un instrumento de ordenación del territorio que sirva de referencia al planeamiento urbanístico.⁵

A este respecto, la STC 164/2001, que resolvió los recursos interpuestos contra la LS98 declaró que la legislación autonómica y, en virtud de ella, la planificación territorial y urbanística deben tener siempre un margen para definir los criterios de clasificación del suelo no urbanizable y, al hacerlo, condicionar no sólo el «quantum» de suelo urbanizable, como clase residual, sino también el ritmo de su incorporación al proceso urbanizador y las intensidades de usos admisibles. Según la sentencia, «la clasificación residual del suelo como urbanizable sólo actúa en defecto de la expresa clasificación como suelo no urbanizable, opción esta última que sustancialmente corresponde a cada Comunidad Autónoma» (FJ 15). Más aún, «la clasificación residual del suelo como urbanizable, en la forma en que lo hace el art. 10 LRSV, no impone ni el cómo ni el cuándo de la transformación del suelo». Sólo partiendo de la premisa de que el «quantum» de suelo no urbanizable depende del legislador autonómico y del planificador

5. Aparte de los casos más conocidos de los territorios insulares, merece citarse la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia. Su preámbulo considera incompatible con el desarrollo equilibrado y sostenible el «modo de ocupación indiscriminada del territorio» que se está produciendo en las últimas décadas, lo que obliga a «adoptar con urgencia las medidas necesarias para impedir acciones de transformación del suelo, al amparo de planes obsoletos y disconformes con la legislación vigente».

territorial y urbanístico se puede entender la sorprendente afirmación de que «en forma alguna se puede identificar en el art. 10 LRSV una preterición de los valores ambientales a favor del desarrollo económico» (ibídem). Porque, a la vista del tenor literal de la LS98, con su presunción favorable al suelo urbanizable (cuya transformación, por tanto, no hay que justificar), la conclusión tendría que ser la contraria.

2. El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la nueva legislación estatal de suelo

Los antecedentes reseñados pueden ayudar a comprender el significado de la recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la Ley estatal 8/2007, de suelo (en adelante, LS07), y en el Texto refundido vigente, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en adelante, LS08). Mediante él se pretende desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a las nuevas transformaciones de suelo, si bien partiendo de la premisa de que desde la legislación estatal no se puede imponer un determinado modelo urbanístico.⁶ El preámbulo de la Ley se apoya expresamente en la Estrategia Territorial Europea y en la Comunicación de la Comisión sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano, que «propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa y desordenada».

La afirmación del principio de desarrollo sostenible, que debe informar las políticas públicas relativas a la regulación y utilización del suelo, supone un cambio sustancial de perspectiva frente a la Ley 6/1998, que estableció una presunción favorable al carácter urbanizable del suelo. Dicho principio se entronca ahora directamente en el artículo 45 CE y otros preceptos constitucionales, siguiendo la pauta de la legislación autonómica de ordenación territorial y urba-

6. No entramos aquí en la distinción entre «desarrollo sostenible» y «sostenibilidad». Cfr. al respecto Fariña Tojo, J., «Las nuevas bases ambientales de la sostenibilidad en la ordenación y utilización del suelo», en CyTET, nº 152-153, monográfico sobre la Ley de suelo, 2007, p. 291 y ss., si bien, a mi juicio, no está muy clara la diferencia. La LS07 parece utilizar las dos expresiones como sinónimas, pues se refiere al principio de desarrollo sostenible (art. 2), pero también a la «sostenibilidad del desarrollo urbano» (art. 15). Este último artículo emplea también las expresiones «sostenibilidad ambiental» y «económica».

nística. En su virtud, las políticas públicas deben propiciar «el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación». Este mandato se traduce en la definición de un conjunto de objetivos muy generales,⁷ cuya persecución debe adaptarse «a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística» (art. 2.2). La definición de ese modelo corresponde, pues, a la ordenación territorial y urbanística, que la Ley configura como funciones públicas (artículo 3). Su regulación no compete al legislador estatal, ya que son materias de competencia autonómica exclusiva, pero la LS08 (art. 3) las caracteriza mediante cinco notas: *a*) no son «susceptibles de transacción»; *b*) determinan las facultades y deberes del derecho de propiedad, pero sin que esta determinación confiera derecho a indemnización; *c*) su ejercicio «deberá ser motivado»; *d*) la legislación autonómica que las regule debe satisfacer una serie de garantías mínimas;⁸ *e*) se debe fomentar la participación privada en la gestión pública urbanística.

La obligación de motivar el ejercicio de estas potestades es una exigencia del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. En conexión con la garantía de participación procedimental, la obligación de motivar tiene su correlato en el derecho a obtener una respuesta motivada a las alegaciones, propuestas, reclamaciones, etc., que los interesados presenten. Este derecho forma parte de las garantías procedimentales básicas, conforme a lo establecido en el artículo 86.3, párrafo segundo, de la LRJPAC, que lo refiere sólo a la

7. Son los siguientes:

- 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.

8. Las garantías mínimas que debe respetar la legislación autonómica son las siguientes (art. 3.2):

- a*) la dirección y el control por las administraciones públicas competentes del proceso urbanístico en todas sus fases; *b*) la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos; *c*) el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas.

información pública. El contenido ambiental del principio de desarrollo sostenible determina la aplicación de lo establecido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, incorporando al derecho interno las directivas 2003/4/CE, de 28 de enero de 2003, sobre acceso a la información medioambiental, y la 2003/35/CE, de 26 de mayo, sobre participación del público en la elaboración de planes y programas relacionados con el medio ambiente.⁹ La Ley explica, en su exposición de motivos, que la efectividad del derecho al medio ambiente reconocido en el artículo 45 de la Constitución, requiere la participación, individual y colectiva, de los ciudadanos, «cobrando hoy especial significación la participación en el proceso de toma de decisiones públicas». La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ha dado un gran paso en esa dirección al reforzar el derecho de los ciudadanos a la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

El TS, en algunas recientes y resonantes sentencias, ha anulado reclasificaciones de suelo por falta de motivación, invocando expresamente el principio de desarrollo sostenible.¹⁰ A este respecto, por su incidencia sobre la clasificación

9. La Declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo de 1992 consagró, entre otros principios, el de acceso a la información ambiental, a la participación del público y a la justicia ambiental (principio 10º). El día 25 de junio de 1998 se firmó en Aarhus (Dinamarca) el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. El Convenio fue ratificado por España el 15 de diciembre de 2004 (BOE de 16 de febrero de 2005) y por la Unión Europea el 11 de febrero de 2005. La aplicación de su contenido a las instituciones de la Unión fue objeto del Reglamento 1367/2006, de 6 de septiembre. En relación con la aplicación por los estados miembros, antes incluso de la ratificación se aprobaron las dos directivas citadas en el texto.

10. Así, la STS de 3 de julio de 2007, que estima parcialmente los recursos de casación interpuestos por la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid, confirma, en lo sustancial, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por la señalada falta de motivación de las nuevas clasificaciones de suelo. Rechazando el motivo de casación consistente en la infracción de las normas jurídicas relativas al contenido de la Memoria del Plan y su interpretación jurisprudencial, el alto Tribunal declara que, si bien es cierto que la memoria no necesita contener una detallada especificación de todas las variaciones introducidas, no lo es menos que de ella

«deben fluir [...] las circunstancias, las razones mínimas pero suficientes para poder percibir, no ya o no sólo la necesidad o la conveniencia de ordenar unos determinados ámbitos, sino, más en concreto, que la ordenación que de ellos se hace descansa también en aquella específica justificación requerida en la última de las sentencias que hemos transcrito en el fundamento de derecho anterior; esto es que descansa también en unas razones que ponen de relieve que los suelos antes clasificados como no urbanizables protegidos deben recibir ahora otra clasificación, y que han de re-

del suelo, hay que destacar la prohibición de alterar las delimitaciones de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de su ámbito (art. 13.4, párrafo segundo, LS08). Su delimitación sólo podrá modificarse (para reducirla, no para ampliarla, pues para esto último no hay obstáculo alguno) cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación. No se trata, pues, de una prohibición absoluta. La delimitación de esos espacios se puede alterar, para reducir su superficie, pero sólo por degradación «natural» y siguiendo el procedimiento que se establece. Lógicamente, se podrá ampliar sin límite alguno. Por consiguiente, por exigencias del art. 45 CE la clasificación del suelo (como no urbanizable) puede ser reglada, no discrecional.

Lo mismo puede ocurrir con la protección del paisaje, que es otra exigencia del principio del desarrollo sostenible, según el art. 2.2.a de la LS08,¹¹ aunque tiene sus raíces en la legislación estatal preconstitucional. La LS56 dispuso que «las construcciones de toda clase en terrenos urbanos y rústicos habrán de

cibirla, precisamente, porque los valores antes tomados en consideración, o no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos, allí, en aquellos ámbitos, por causas jurídicamente atendibles, aptas para poder prevalecer en ese momento y en ese lugar sobre los repetidos valores» (FD 11º, subrayado original).

En la misma línea, la Sentencia de 5 de febrero de 2008 (JUR 2008\80061), que se remite a otra de 25 de octubre de 2006 (RJ 2007, 764), reproduciendo la siguiente consideración (FD 2º):

«[...] una vez que el planeamiento urbanístico detectó en un suelo alguno o algunos de los valores que entonces preveía el artículo 80.b del Texto refundido de la Ley del suelo de 1976, y que hoy prevé el artículo 9.2ª de la Ley 6/1998, como era, en el caso de autos, su valor paisajístico, otorgándole, por ende, la clasificación de suelo no urbanizable, no le será posible al planificador modificar esa clasificación por otra que permita, ya o en el futuro, incluirlo en el desarrollo urbano, sin justificar antes, de modo razonado y suficiente, que aquel o aquellos valores, o no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos, allí, en aquel suelo, por causas jurídicamente atendibles. En un caso así, la potestad de planeamiento deja de ser discrecional para convertirse en reglada, pues es el ordenamiento jurídico, y en concreto los preceptos citados, cuyo fundamento cabe encontrarlo en el mismo artículo 45 de la Constitución y en el principio de desarrollo sostenible, los que imponen la clasificación de “suelo no urbanizable” para los terrenos en que concurren los valores allí previstos; en consecuencia, devendrá ilícita una reclasificación como la dicha que no cuente con el respaldo de esa justificación razonada y suficiente» (subrayado no original).

11. Sobre el tema, véase la excelente monografía de Fernández Rodríguez, C., *La protección del paisaje. Un estudio de Derecho español y comparado*. Marcial Pons, Madrid, 2007.

adaptarse en lo básico al ambiente estético de la localidad o sector para que no desentonen del conjunto medio en que estuvieren situadas», estableciendo reglas específicas al respecto (art. 60). El mismo mandato de adaptación al paisaje y al ambiente pasó a la LS76 (art. 73) y se mantuvo en la LS92 (art. 138), en ambos casos como norma de aplicación directa, que ha servido en ocasiones de apoyo a los tribunales para anular licencias que la contradecían. La vinculación entre paisaje y medio ambiente ya había sido subrayada por el TC en la Sentencia 102/1995, antes citada, según la cual:

«Por otra parte, ligado a todo lo ya inventariado está el paisaje, noción estética, cuyos ingredientes son naturales –la tierra, la campiña, el valle, la sierra, el mar– y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del pasado siglo obtiene la consideración de recurso, apreciado antes como tal por las aristocracias, generalizado hoy como bien colectivo, democratizado en suma y que, por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente como reflejan muchos de los estatutos de autonomía que luego se dirán. En definitiva, la tierra, el suelo, el espacio natural, como patrimonio de la Humanidad, produce unos rendimientos o “rentas”, los recursos, que son sus elementos y cuyo conjunto forma un sistema, dentro del cual pueden aislarse intelectualmente, por abstracción, otros subsistemas en disminución gradual, hasta la célula y el átomo».

No obstante, en términos generales y en comparación con la LS98, la LS08 implica una cierta recuperación de la discrecionalidad del planeamiento frente a la concepción estática de la clasificación del suelo en la LS98.¹² Si los criterios de clasificación de la LS98 se hubiesen aplicado en su literalidad, la clasificación del suelo hubiera sido estática, como si el territorio quedase congelado en una fotografía: el suelo urbano lo sería para siempre, el no urbanizable también (salvo que perdiera las características determinantes de su protección), y el único matiz «dinámico» hubiera sido la conversión en urbano del urbanizable, una vez transformado. Parece mucho más respetuoso con la competencia de ordenación territorial y urbanística y mucho más acorde con las exigencias de un desarrollo sostenible que haya una «dinámica» en la clasificación del suelo, en función de los cambios de circunstancias, de las posibilidades reales de crecimiento e, incluso, de la voluntad de no crecer, que puede darse en algunos casos y debe-

12. Así lo señala Tejedor Bielsa, J., «El planeamiento urbanístico en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Criterios de sostenibilidad urbanística, ambiental, social y financiera», en *El nuevo régimen del suelo*, editado por G. García-Álvarez García, monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2007, p. 111 y ss., en especial 123-124.

ría darse en muchos más. La regulación de las situaciones básicas de suelo en la LS08 se establece fundamentalmente a efectos de su valoración y no prejuzga el destino que pueda atribuir el planeamiento a determinadas superficies, sino su situación real en el momento de aprobación de éste. No condiciona la discrecionalidad del planificador en cuanto a la decisión de llevar a cabo actuaciones de transformación (en ambas situaciones básicas de suelo) ni, por tanto, la clasificación del suelo como «transformable» (urbanizable) en virtud de la legislación urbanística, salvo la de los espacios protegidos conforme a lo dispuesto en el artículo 13.4, antes citado.

3. Criterios básicos de utilización del suelo para el desarrollo sostenible

Para la realización efectiva del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y los derechos y deberes enunciados en el título I, la LS08 establece unos criterios básicos de utilización del suelo (art. 10), que son otros tantos mandatos dirigidos a las administraciones públicas y, en particular, a las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística. En síntesis:

- a) Frente a la presunción favorable al suelo urbanizable de la LS98, se trata ahora de controlar los nuevos desarrollos urbanos, que deberán estar justificados. Únicamente se deberá urbanizar «el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen», preservando el resto del suelo rural (art. 10.a).
- b) Se debe destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para el residencial, con una reserva mínima del 30% de la edificabilidad residencial a viviendas sujetas a un régimen de protección pública (art. 10.b).
- c) Los usos se deben ordenar respetando los principios de accesibilidad universal, igualdad entre hombres y mujeres, movilidad, eficiencia energética, garantía del suministro de agua, prevención de riesgos naturales y accidentes graves y protección contra la contaminación (art. 10.c).

Para evitar alteraciones encubiertas del modelo territorial por la vía de sucesivas modificaciones puntuales, la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística deberá establecer «en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre» (art. 15.6).

Debe subrayarse que en estos casos la revisión es necesaria «por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente», lo que implica que puede afectar a una parte del ámbito de ordenación o a todo él. En ambos casos, hay que observar el procedimiento de la revisión y no el de la modificación. La propia Ley establece unos criterios mínimos de «sostenibilidad» para el caso de que la legislación autonómica no lo haga en el transcurso de un año desde la entrada en vigor de la Ley estatal: que la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20% de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial (disp. transitoria cuarta).

Algunas leyes autonómicas han incorporado el criterio de la ley estatal, sin establecer una regulación propia.¹³ Otras han introducido matices importantes. Así Cataluña, donde se exige que el incremento del 20% se compute sobre las superficies de suelo urbano y urbanizable con obras de urbanización ya ejecutadas.¹⁴ En la Comunidad Valenciana se ha eludido el problema, ya que, en

13. Así, la Ley de Cantabria 7/2007, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y de contenido financiero, cuyo artículo 16, apartado 13, añade un apartado 3 al artículo 82 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo (Ley 2/2001, de 25 de junio), que queda redactado de la siguiente manera:

«3. Las modificaciones de planeamiento urbanístico que conlleven, por sí mismas 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 urbano o urbanizable del municipio supondrán, en todo caso, la revisión del planeamiento.

Asimismo, supondrá revisión de planeamiento urbanístico el desarrollo de sectores de suelo urbanizable residual cuando concurren las circunstancias especificadas en el párrafo anterior.» En la misma línea se sitúa el Decreto vasco 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo de esa Comunidad, que después se comentará, así como la Ley de Castilla y León 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo. Cataluña: art. 13 DL 1/2007, de 1 de octubre.

14. Nuevo apartado 5 del art. 93 de la Ley de urbanismo añadido por Decreto-ley 1/2007, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística (art. 13), según el cual: «En todo caso, constituye revisión del planeamiento general la adopción de nuevos criterios con respecto a la estructura general y orgánica o el modelo de ordenación o de clasificación del suelo preestablecidos, y también la alteración del planeamiento general vigente que consiste en la modificación de la clasificación del suelo no urbanizable y que comporta, por sí misma o conjuntamente con las modificaciones aprobadas en los tres años anteriores, un incremento superior al 20% de la suma de la superficie del suelo clasificado por el planeamiento general como suelo urbano y del clasificado como suelo urbanizable que ya disponga de las obras de urbanización ejecutadas. La adaptación del planeamiento general municipal a las determinaciones de los planes directores urbanísticos de delimitación y ordenación de áreas residenciales estratégicas a que hace referencia el apartado 1.f del artículo 56 no requiere en ningún caso la revisión del planeamiento general municipal». El propio artículo exceptúa de la revisión la adaptación del planeamiento general municipal a los planes directores urbanísticos de delimitación y ordenación de áreas residenciales estratégicas. Estas áreas se definen

caso de incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización, se exige la revisión cuando aquélla suponga «la modificación sustancial o global de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio».¹⁵ Pero esto ya era así antes de la LS07, por lo que hay que preguntarse si esta previsión es suficiente para cumplir el mandato de la ley estatal o si se aplicará la regulación supletoria establecida en su disposición transitoria cuarta, antes citada.

En cambio, otras disposiciones autonómicas dictadas para la adaptación de la Ley estatal nada dicen sobre esta cuestión. En general, la normativa autonómica de adaptación está más preocupada por la aplicación de las reservas de suelo para vivienda protegida que por la implantación de los criterios de sostenibilidad, en unos casos quizá porque esos criterios ya estaban introducidos en la legislación autonómica y en otros porque no hay interés en pasar de formulaciones muy generales de esos objetivos.¹⁶

y regulan en el artículo 19 del propio Decreto-ley, que añade una adicional (21ª) al texto refundido de la Ley de urbanismo. No obstante, la ordenación detallada de estas áreas tiene que prever, entre otros aspectos, las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad del desarrollo urbano, tanto con respecto a la integración de la actuación en el medio como en la utilización de recursos hidráulicos y eficiencia energética. Los planes directores de ordenación de estas áreas se tienen que someter a evaluación ambiental (disposición adicional única, apartado 5, del Decreto-ley).

15. Disposición adicional segunda del Decreto-Ley 1/2008, de 27 de junio, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo, que remite a la Ley urbanística de 2005: «Los municipios cuyos planes generales no estén adaptados a la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad urbanística, o cuyas directrices definitorias de la Estrategia de evolución urbana y de ocupación del territorio no contuvieran los criterios a tener en cuenta ante los eventuales cambios de planeamiento, que pretendan la incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización deberán, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de este Decreto-Ley, adecuar su planeamiento a lo establecido en los artículos 44.1.c y 45.1.c de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, urbanística valenciana». Este Decreto-ley está centrado en la regulación de las «áreas residenciales prioritarias», que son «las integrantes de ámbitos delimitados para actuaciones de interés general o utilidad pública o social, promovidas por la administración de la Generalitat o sus agentes, por los ayuntamientos o sus agentes, y por otras administraciones públicas, y con la colaboración, en su caso, de la iniciativa privada seleccionada a través de la aplicación de la Ley de contratos del sector público con la finalidad de proceder a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y con el fin de facilitar el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna» (artículo 6º del citado Decreto-ley que da nueva redacción al art. 262 de la Ley 16/2005, urbanística valenciana).

16. Como la Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, por la que se modifica la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, que ha dado el paso de configurar como dotacionales públicos los terrenos destinados a la construcción de viviendas de promoción y titularidad pública.

La ordenación territorial y la urbanística como funciones públicas están condicionadas por la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, que tiene una proyección territorial inherente, como ya señaló la STC 149/1991 (Ley de costas). Pero, al mismo tiempo, esas funciones de competencia autonómica (y municipal) están vinculadas a la consecución de unos objetivos ambientales, porque la protección del medio ambiente es parte del contenido de la ordenación territorial y urbanística. En otras palabras, la definición del «modelo» territorial tiene un componente ambiental imprescindible en cuanto que ese modelo debe ser «sostenible». El respeto a las exigencias del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible se debe acreditar en la documentación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, como ya estableció la Ley 9/2006, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que incorporó la Directiva 2001/42/CE. No obstante, aquí no entraremos en el estudio de esta cuestión.¹⁷

Teniendo en cuenta el corto alcance de la competencia estatal para incidir sobre la definición del «modelo territorial», sería exagerado decir que la recepción del principio del desarrollo territorial y urbano sostenible en la nueva legislación estatal de suelo suponga un cambio de paradigma (del urbanismo desarrollista al urbanismo sostenible). El citado principio ya estaba en la mayor parte de las leyes autonómicas, directamente vinculado a los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución. En algún caso, se presenta como la panacea.¹⁸ Su recepción en la reciente legislación estatal no supone novedad sustancial en cuanto al significado y contenido de este principio. Sin embargo, al establecerse ahora vinculado a la competencia estatal en materia de medio ambiente y a la garantía de la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, deja de ser opcional para los legisladores autonómicos y los planificadores territoriales y urbanísticos. Unos y otros, al definir el «modelo territorial» respectivo, tendrán que respetar los contenidos básicos del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible establecidos en la Ley estatal.¹⁹ Ob-

17. Sobre esta materia, es obligado remitir al excelente libro de Cuyás Palazón, M. M., *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*, Atelier, Barcelona, 2007.

18. Así, en la Ley vasca 6/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, cuyo artículo 3 establece que «El desarrollo sostenible procura a todas las personas el disfrute de la naturaleza y el paisaje así como del patrimonio cultural, arqueológico, histórico, artístico y arquitectónico».

19. En esa línea se situaba, con una formulación nada ambigua, la última de las recomendaciones del «Informe sobre suelo y urbanismo en España» (MOPTMA, Madrid, 1996), elaborado en 1995 por una comisión de expertos: «El planeamiento urbanístico, especialmente en las áreas metropo-

viamente, el margen de maniobra es amplio, pues no hay un «modelo» de desarrollo sostenible, sino que las exigencias de ese principio varían en cada territorio. En contraste con el «todo urbanizable» de la LS98 el cambio de orientación es muy significativo.

4. El desarrollo sostenible del medio rural

Las previsiones de la LS08 sobre el desarrollo sostenible se complementan con las contenidas en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural.²⁰ Su preámbulo, tras indicar que afecta al 90% del territorio y al 20% de la población, declara que «es una Ley de orientación territorial, lo que implica que será aplicada tomando en consideración criterios y directrices de ordenación territorial». Con esa finalidad, determina objetivos para las políticas de desarrollo rural sostenible de las administraciones públicas, regula el marco normativo de la acción de la Administración General del Estado (AGE) y establece los criterios e instrumentos de colaboración con el resto de las administraciones públicas (art. 1.2). El instrumento principal para la planificación de la acción de la AGE en relación con el medio rural será el Programa de Desarrollo Rural Sostenible.²¹

litanas, debe plantear un modelo sostenible de utilización del territorio, a través de medidas que vinculen las implantaciones de usos singulares y los nuevos crecimientos a la disponibilidad de transporte colectivo, impidiendo, de tal forma, la formación de un modelo urbano que esté supeitado al vehículo privado y que, por lo tanto, conlleve costes energéticos y ambientales inaceptables, así como a través de medidas que limiten el impacto ambiental de la ocupación excesiva de suelos rústicos [...]» (p. 221).

20. Esta Ley se propone regular y establecer medidas para favorecer el desarrollo sostenible de dicho medio «en tanto que suponen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales y en cuanto que tienen el carácter de bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio» (art. 1.1). Esta definición del objeto apunta a un doble fundamento competencial (artículo 149.1.1ª y 13ª). Sin embargo, al explicitar ese fundamento (disposición final 5ª), desaparece la referencia al art. 149.1.1ª, manteniéndose como apoyo básico el apartado 13º de ese artículo, junto con otros de alcance mucho más específico (art. 149.1.18ª, 23ª, 24ª y 29ª). La delimitación del objeto de la Ley no parece así muy coherente con sus premisas competenciales.

21. El Programa concretará los objetivos y planes y actuaciones sectoriales a desarrollar por la AGE y los que sean concertados con las administraciones de las comunidades autónomas (art. 5.1). El Programa será elaborado en coordinación con las comunidades autónomas y aprobado por el Gobierno, y tendrá carácter plurianual (art. 5.3). En concreto, con el fin de perseguir un desarrollo urbanístico del medio rural adaptado a sus necesidades, el Programa podrá incluir medidas dirigidas a los siguientes objetivos (art. 33):

En la protección ambiental del medio rural está llamado a desempeñar un papel central el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad, previsto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, que regula esta materia. El Plan tiene por objeto el establecimiento y la definición de objetivos, acciones y criterios que promuevan la conservación, el uso sostenible y, en su caso, la restauración del patrimonio, recursos naturales terrestres y marinos y de la biodiversidad y de la geodiversidad. La Ley que comentamos se remite a este Plan como instrumento clave para la planificación ambiental del medio rural (art. 19). Por su parte, las comunidades autónomas deberán aprobar directrices estratégicas territoriales de ordenación rural, que orientarán y, en su caso, condicionarán la localización territorial de las medidas derivadas del Programa, favoreciendo la compatibilidad de los planes y actuaciones que se lleven a cabo en cada zona rural (art. 12). Estas directrices, que deben tener en cuenta lo establecido en el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad, contendrán los criterios y objetivos del desarrollo rural sostenible en el ámbito respectivo. Las comunidades autónomas respectivas aprobarán un plan por zona rural, en el que se recojan las actuaciones que las administraciones competentes en cada caso hayan de llevar a cabo en la zona (art. 13).

5. Garantía de la disponibilidad de agua

La LS08 incluye entre los criterios básicos de utilización del suelo la garantía de suministro de agua (art. 10.c). La existencia de los recursos necesarios para satisfacer las nuevas demandas derivadas de las actuaciones de urbanización pre-

-
- a) hacer compatible el desarrollo urbanístico con el mantenimiento del medio ambiente, limitándolo a la disponibilidad de agua para abastecimiento y a una ordenación territorial previa, prestando una atención especial a los municipios que se encuentran localizados dentro del área delimitada por la Red Natura 2000 y, en general, a los municipios rurales de pequeño tamaño;
 - b) facilitar el acceso a la vivienda de los ciudadanos del medio rural, adaptando los regímenes de protección pública a las singularidades de dicho medio y concediendo una atención específica a los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad;
 - c) fomentar la reutilización de viviendas ya existentes, la rehabilitación de viviendas y edificios, la preservación de la arquitectura rural tradicional, y la declaración de áreas de rehabilitación de los municipios rurales, a los efectos de las ayudas públicas que se determinen, con objeto de recuperar y conservar el patrimonio arquitectónico rural;
 - d) desincentivar el urbanismo disperso, particularmente en las zonas rurales periurbanas.

Para la aplicación del Programa, las CA delimitarán y calificarán las zonas rurales en alguno de los siguientes tipos: 1) zonas a revitalizar; 2) zonas intermedias; 3) zonas periurbanas (art. 10.1).

vistas debe comprobarse en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de dichas actuaciones, conforme a lo establecido en el artículo 15.3.a de la propia Ley. Esa es la función del informe de la Administración hidrológica (sic, en vez de «hidráulica») en dicha fase. El informe es «determinante» para el contenido de la memoria ambiental, que sólo podrá disentir de él de forma expresamente motivada. Esta regulación debe ponerse en conexión con la contenida en la legislación de aguas respecto de los informes que los organismos de cuenca han de emitir sobre los instrumentos de ordenación que afecten al dominio público hidráulico (art. 25.4 de la vigente Ley de aguas, texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001), que plantea bastantes problemas, en cuyo análisis no podemos entrar.

La preocupación por garantizar una gestión eficiente de los recursos hídricos, evitando cualquier desarrollo que no cuente con suficientes disponibilidades de agua, se manifiesta también en la Ley de desarrollo sostenible del medio rural que hemos reseñado en el epígrafe anterior²² y en algunas leyes autonómicas anteriores a la LS07. Así, la vigente Ley urbanística valenciana (Ley 16/2005, de 30 de diciembre) obliga a incluir entre las determinaciones de ordenación estructural las relativas al uso eficiente de los recursos hídricos y la protección de su calidad, estableciendo el límite potencial de suministro de agua en el municipio, los caudales estimados para satisfacer las nuevas demandas y los criterios exigibles a las actuaciones urbanísticas para conseguir la máxima reutilización de aguas residuales (art. 45.2). Lo que no está claramente resuelto, ni en la legislación autonómica ni en la estatal, es quién decide en última instancia. Formalmente, parece claro que la Administración hidráulica no puede bloquear (con un informe negativo sobre las disponibilidades de agua) la decisión de llevar a cabo nuevas actuaciones de urbanización. Pero ¿tiene sentido que se aprueben en contra de ese informe?

22. El extenso artículo 25, con el rótulo «agua», dispone que «para el fomento de la eficiencia, el ahorro y el buen uso de los recursos hídricos en el medio rural, en el marco de la planificación hidráulica correspondiente, el Programa [de Desarrollo Rural Sostenible] podrá contener medidas orientadas a: a) la implantación y ejecución de planes de gestión integral de recursos hídricos por zonas rurales o mancomunidades de municipios, que contemplen la gestión conjunta del ciclo integral del agua, las medidas necesarias para las situaciones de escasez y sequía y las acciones de protección contra posibles avenidas e inundaciones. *Estos planes constituirán un límite para las actuaciones de urbanización en el medio rural* y deberán ser tenidos en cuenta en los programas de mejora y modernización de regadíos [...]» (cursiva no original).

6. Situaciones básicas de suelo y clasificación del suelo: suelo urbano y núcleos rurales

Los criterios básicos de utilización del suelo derivados del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible implican, como ya hemos visto, limitar la urbanización «al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen» y preservar de ella «al resto del suelo rural» (art. 10.1.a LS08). Las dos situaciones básicas de suelo que la Ley regula, en cuanto situaciones fácticas, pretenden reflejar el hecho de la transformación (suelo urbanizado) o su ausencia (suelo rural). En este esquema, la clase tradicional del suelo urbanizable no tiene sustantividad propia, porque se trata de un suelo rural que va a ser transformado, debiendo justificar el plan la necesidad de su urbanización. Ahora bien, la legislación estatal no impide que esa clase de suelo se mantenga en la legislación autonómica. El abandono de la clasificación del suelo en la LS08 se debe a que se considera una técnica urbanística, mientras que la regulación de las situaciones básicas se vincula a las valoraciones, «perspectiva que compete plenamente al legislador estatal» (preámbulo I, párrafo sexto). La diferencia entre las leyes estatales anteriores y la nueva estriba en que aquéllas imponían la clasificación del suelo en el marco de las «condiciones básicas» del derecho de propiedad, en tanto que la nueva Ley ni la impone ni prejuzga su existencia. La legislación autonómica podía –y así lo ha hecho– concretar los criterios de clasificación y el régimen de utilización de cada una de las clases, pero no le era posible prescindir de la clasificación. A partir de ahora, podrá prescindir de ella, si lo estima conveniente, aunque no es previsible que se abandone, al menos a corto plazo, una técnica tan arraigada. Seguirán existiendo las clases de suelo que establezca la legislación autonómica, pero tendrán que reconducirse a las dos situaciones básicas reguladas en la Ley estatal, que inciden sobre el estatuto básico de la propiedad y, en especial, son determinantes del régimen de las valoraciones.

La limitada extensión de este trabajo impide entrar en el análisis detallado de la regulación de las situaciones básicas de suelo.²³ Pero es obligado señalar que el carácter residual de la situación de suelo rural marca claramente el cam-

23. Sobre ello puede leerse Menéndez Rexach, A., «Las situaciones básicas de suelo», en *El nuevo régimen jurídico del suelo*, Iustel, Madrid, 2008, p. 117 y ss., y también «La incidencia de la tipología suelo urbanizado - suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecida por las leyes autonómicas», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 237 (noviembre de 2007), p. 63 y ss.

bio de orientación frente a la LS98. En efecto, en esa situación se incluyen tres supuestos muy diferentes: *a)* los suelos preservados de la transformación; *b)* los suelos transformables (urbanizables) hasta que termine la correspondiente actuación urbanizadora; *c)* cualquier otro suelo que no reúna los requisitos para ser incluido en la situación de suelo «urbanizado» (art. 12.2). En esta segunda situación se encuentran los terrenos integrados de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, entendiéndose 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. Dicha legislación podrá tener en cuenta las peculiaridades de los núcleos rurales tradicionales para establecer dichas dotaciones y servicios (artículo 12.3).

Por consiguiente, en la situación del suelo urbanizado se encuentran las «parcelas» incluidas en una «trama urbana» (red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población), estén o no edificadas, pero siempre que cuenten con las dotaciones y servicios exigidos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos mediante obras de conexión a las instalaciones ya existentes. Veamos con más detalle estos requisitos que son concurrentes:²⁴

a) Según la propia Ley (art. 17.1.*b*) se entiende por «parcela» la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente. Este concepto no equivale al de «solar», que no aparece como tal en esta Ley, sino bajo la expresión «unidad apta para edificar» (art. 6.1.*c* y 8.1.*b*).

b) La inclusión en la trama urbana resulta de la «integración» en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. La Ley no define este concepto, pero su exposición de motivos (V, párrafo segundo) explica su significado al contraponer las dos situaciones básicas de suelo: «hay un suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiéndose por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente trans-

24. Para más detalle, véase Razquin Lizárraga, M., *El régimen jurídico del suelo urbano y del nuevo suelo urbanizado*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2007 y una síntesis en el trabajo del mismo autor «El suelo urbanizado», en *El nuevo régimen del suelo*, editada por G. García Álvarez, monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública* IX, Zaragoza, 2007, p. 57 y ss.

formado por la urbanización». Obviamente, si el suelo rural no está funcionalmente integrado en la trama urbana, el urbanizado sí lo está.

c) La integración en la trama urbana debe ser, además, «legal y efectiva». En este punto, la Ley no se conforma con acreditar una realidad, sino que exige que esa realidad se haya producido de forma legal. No da carta de naturaleza legal a hechos consumados ilegalmente. Éste puede ser un supuesto típico de suelo con apariencia de urbanizado, pero que estará en la situación básica de rural por aplicación del criterio residual que define a esta última.

d) Además de estar integrada en una trama urbana, la parcela debe contar con las dotaciones y servicios exigidos por la legislación urbanística. Esta remisión a la legislación autonómica contrasta con la exigencia de unos determinados servicios urbanísticos mínimos (acceso rodado, abastecimiento de agua, etc.) en las leyes estatales anteriores. Los elementos de urbanización necesarios para que una parcela pueda considerarse incluida en esta situación básica no resultan de la propia Ley estatal, sino que serán los previstos en la autonómica.

e) Por último, una parcela puede estar en la situación de suelo urbanizado aunque no cuente con las dotaciones y servicios exigidos por la legislación urbanística, si puede llegar a contar con ellos mediante obras de conexión a las instalaciones ya existentes. Esto presupone la existencia de unas redes urbanas de servicios a las que puede conectarse la parcela en cuestión, lo que es coherente con el requisito de la integración en la trama urbana antes comentado.

Esta definición legal de la situación del suelo urbanizado plantea el problema de su encaje con la legislación autonómica, que regula las dos categorías del suelo urbano, consolidado y no consolidado, en consonancia con lo que establecía la LS98. La legislación autonómica ya no está obligada a mantener esa distinción. Podrá hacerlo o bien volver a una consideración unitaria del suelo urbano, pues a ella compete regular la clasificación del suelo. En cualquier caso, mientras subsista la distinción en la legislación autonómica, hay que resolver el problema de si ambas categorías del suelo urbano encajan o no en la situación básica de suelo urbanizado.

La respuesta afirmativa parece la única razonable, pues sería contradictorio que un suelo urbano (caracterizado según jurisprudencia constante por su «facticidad») estuviera en la situación básica de suelo rural. Sin embargo, la letra del artículo 12.3 da pie para entender que en la definición legal de la situación de suelo urbanizado únicamente encaja el actual suelo urbano consolidado, por es-

tar urbanizado. El no consolidado no podría estar en esa situación precisamente por no estar urbanizado. La dicción del citado precepto legal es tajante, al exigir que el suelo esté ya efectivamente urbanizado (que las parcelas cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística), aunque flexibiliza esta exigencia, al admitir la consideración como «urbanizadas» de parcelas que puedan llegar a contar con esas dotaciones y servicios sin más obras que las de conexión a las instalaciones ya en funcionamiento. Esta regulación permite incluir en la situación de suelo urbanizado parcelas (edificadas o no) que todavía no cuenten con dichas dotaciones y servicios, por lo que tendrán normalmente la consideración de suelo urbano no consolidado. Por el contrario, no se podrían considerar en la situación de «suelo urbanizado», aunque estuvieran edificadas, si hubiera que construir nuevas redes de servicios para dotar a las parcelas de los requeridos por la legislación urbanística.

Siguiendo esta línea argumental, cabría entender que la nueva ley estatal ha querido eliminar la categoría del suelo urbano no consolidado o equivalente, puesto que en la situación básica de suelo urbanizado únicamente encajaría el actual suelo urbano consolidado. Si ese hubiera sido el propósito perseguido, lo razonable habría sido incorporar alguna disposición transitoria, en cuya virtud, indirectamente (pues el Estado no es competente sobre la clasificación del suelo), quedase a extinguir esa categoría de suelo. Pero no parece que ése haya sido el objetivo de la LS08, sino, más bien, respaldar el criterio jurisprudencial de la «trama urbana» como determinante de la situación de suelo urbanizado, cerrando el paso a una concepción laxa del suelo urbano en la legislación autonómica, que, además, mayoritariamente, ha dado carta de naturaleza legal a esa doctrina jurisprudencial.²⁵ Ahora bien, aunque la LS08 no prejuzgue (ni impida) la pervivencia de las dos categorías de suelo urbano, es evidente que obliga a reinterpretar esas categorías de acuerdo con la regulación de la situación bási-

25. En términos generales, no tiene sentido que un suelo urbano, según la legislación autonómica, esté en la situación básica de suelo rural, conforme a la legislación estatal. Si la disposición transitoria tercera de la nueva Ley mantiene la valoración conforme a la anterior LS98 de los suelos urbanizables delimitados que estén en desarrollo a su entrada en vigor, con mayor razón se hubiera debido establecer un régimen transitorio de valoración de los suelos urbanos no consolidados, para evitar una reducción drástica de su valor, al tenerse que valorar como suelo rural a la entrada en vigor de la nueva Ley. Es razonable que se haya establecido ese régimen transitorio para el suelo urbanizable, pues esta clase de suelo va a quedar ahora, inequívocamente, en la situación básica de suelo rural. El dato de que no se haya establecido un régimen similar para el urbano no consolidado acredita, a mi juicio, que no ha sido intención del legislador eliminar esa categoría (no es competente para hacerlo) ni reconducirla a la situación de suelo rural.

ca de suelo urbanizado y no al revés, es decir, que esa situación básica se deba entender a partir de la clasificación del suelo establecida en la legislación autonómica. Dicha regulación supone la consagración del criterio de la integración en la trama urbana, en los términos expuestos, y la pérdida de relevancia del de la consolidación de la edificación, que era el segundo criterio tradicional determinante de la clasificación del suelo como urbano. En el suelo urbano consolidado no habrá, en general, problemas (si está bien clasificado), pero en el no consolidado habrá que revisar los criterios legales vigentes. En los supuestos en que esa categorización obedezca a la previsión de operaciones de renovación o reforma interior (reurbanización) normalmente procederá la consideración como suelo urbanizado, mientras que esa consideración puede ser problemática cuando no cuente con las dotaciones y servicios exigidos, aunque esté edificado.

El Decreto-Ley de Cataluña 1/2007, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística, ha seguido el criterio expuesto, por lo que de su aplicación podría resultar en algún caso que el suelo urbano no consolidado esté en la situación de suelo rural por no contar con los servicios urbanísticos básicos previstos en el texto refundido de la Ley de urbanismo.²⁶ Lo mismo ocurrirá en los supuestos en que no era correcta la clasificación del suelo en esta categoría. Otras leyes autonómicas de adaptación de la estatal se han ocupado de esta importante cuestión,²⁷ si bien algunas no parecen seguir fielmente el criterio de la integración en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población establecido en ley estatal.²⁸

Finalmente, merece un comentario específico la previsión de que la legislación urbanística pueda «considerar las peculiaridades de los núcleos tradicio-

26. El criterio para la consideración como suelo urbanizado es que los terrenos cuenten con los servicios urbanísticos básicos exigidos por el art. 27.1 de la Ley de urbanismo (nueva disposición adicional 15ª de esta Ley, añadida por el citado Decreto-Ley).

27. En Baleares, la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible, establece el concepto y categorías del suelo urbano, basado también en la existencia de los servicios urbanísticos básicos, puntualizando que «el simple hecho de que el terreno linde con carreteras y vías de conexión interlocal y con vías que delimitan el suelo urbano no comporta que el terreno tenga la condición de suelo urbano» (art. 1º).

28. Es el caso de Castilla y León, donde la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo, tras establecer correctamente el carácter residual del suelo rústico (nueva redacción del artículo 15, párrafo primero, de la Ley de urbanismo), sigue utilizando el criterio de la inclusión o no en unidad de ejecución para determinar la consideración del suelo urbano como no consolidado y consolidado, respectivamente (disposición transitoria tercera).

nales legalmente asentados en el medio rural», a la hora de establecer las dotaciones y servicios exigibles para que el suelo se encuentre en la situación de «urbanizado». Esta previsión ofrece cobertura al tratamiento específico de los citados núcleos, como se hace en algunas leyes autonómicas, a caballo entre el suelo urbano y el rústico y que, por ello, podrían integrar una clase de suelo con sustantividad propia o una categoría dentro de la clase del suelo rústico o no urbanizable, opción esta última que parece más adecuada a las características (rurales) de estos núcleos, en los que no deberían admitirse, para no desnaturalizarlos, tipología edificatorias propias del medio urbano.²⁹ El tratamiento urbanístico de estos núcleos rurales es un problema muy serio, sobre todo en las comunidades del norte peninsular y en Canarias, que se ha agravado en los últimos años por la presión constante hacia su crecimiento y expansión, sobre todo en las zonas más próximas al mar, hasta el punto de que algunas leyes autonómicas han prohibido su desarrollo en esa dirección (Asturias). El legislador autonómico, al que corresponde la responsabilidad de la regulación de estos núcleos, tiene que ser prudente y firme al mismo tiempo. Prudente para procurar la pervivencia de estos asentamientos tradicionales, sin desnaturalizarlos, pero incorporando las comodidades y servicios propios de la época actual. Firme, para evitar que se privaticen los beneficios a costa de la comunidad, porque no es defendible que los «urbanitas» se trasladen al medio rural para disfrutar de su calidad ambiental, pero con las dotaciones y servicios del medio urbano implantados a expensas de la comunidad y no de los propietarios, con el argumento de que éstos no tienen deberes urbanísticos, al no tratarse de suelo urbano (ni urbanizable). El régimen urbanístico de estos núcleos tendrá que conjugar adecuadamente ambas facetas.³⁰

29. En Galicia el suelo de núcleo rural es una clase de suelo con sustantividad propia (artículos 10 y 13 de la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural). En Canarias no es una clase sino una categoría del suelo rústico (suelo rústico de asentamiento rural: artículo 55 del Texto refundido de las leyes de ordenación del territorio y espacios naturales, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo). Lo mismo ocurre en Andalucía con una denominación más rebuscada: suelo no urbanizable del «hábitat rural diseminado» (art. 46.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística). También en Asturias se ha acuñado la categoría de «núcleo rural», como categoría de suelo no urbanizable objeto de ocupación residencial (art. 122.1 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).

30. La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, apunta a la consideración como suelo rural de estos núcleos sin perjuicio de que deban contar con las dotaciones y servicios urbanos necesarios para garantizar la calidad de vida de los habitantes. En esta línea, el art. 2.2, apartado b, incluye entre los objetivos que deben perseguir las administraciones públicas el de «dotar al medio rural, y en particular a sus núcleos de población, de las infraestructuras y los

7. Reflexión final

El abandono de la clasificación del suelo en la nueva legislación estatal de 2007-08 se debe, como hemos visto, a que se considera una técnica urbanística cuya regulación compete a los legisladores autonómicos. Es obvio que las clases de suelo establecidas en la legislación urbanística deberán reconducirse a las situaciones básicas de la ley estatal, no sólo a efectos de valoraciones, sino también de la aplicación del régimen de utilización del suelo rural (art. 12 LS08) y de las demás reglas básicas contenidas en el título II de esta Ley. Pero no es menos cierto que se abre ahora por primera vez la posibilidad de que la legislación autonómica prescindiera de la clasificación del suelo y se limite a regular las actuaciones de transformación en cualquiera de las «situaciones básicas», distinción de la que, desde luego, no se podrá prescindir. No parece probable que esto ocurra a corto plazo, dado el arraigo adquirido por esta técnica urbanística desde su introducción por la LS56. Pero sí se pueden esperar cambios significativos en la regulación de las clases de suelo, en vista de que en la nueva legislación estatal han desaparecido algunas de las reglas más importantes que la inspiraban en la LS98, en particular la presunción favorable al suelo urbanizable y la distinción en el suelo urbano de las dos categorías, «consolidado» y «no consolidado». La primera se considera ahora incompatible con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, que obliga a justificar los nuevos desarrollos y, por consiguiente, las actuaciones de transformación que se localicen en suelo «rural». No obstante, este principio ya venía siendo utilizado por la jurisprudencia para exigir la justificación de la reclasificación como urbanizables de suelos que no lo eran, sobre todo si estaban protegidos. Por su parte, la distinción entre las dos categorías de suelo urbano «consolidado» y «no consolidado» puede ahora ser eliminada sin problema alguno por la legislación autonómica. Esta distinción carecía de arraigo en la legislación estatal anterior, pero fue, sorprendentemente, considerada «básica» por la STC 164/2001.

equipamientos públicos básicos necesarios, en especial en materia de transportes, energía, agua y telecomunicaciones», así como (apartado c) «potenciar la prestación de unos servicios públicos básicos de calidad, adecuados a las características específicas del medio rural, en particular en los ámbitos de la educación, la sanidad y la seguridad ciudadana». A estos efectos se entiende por «medio rural» «el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²» (art. 3.a). La Ley vasca 2/2006 establece un régimen específico de los núcleos rurales bastante completo (art. 29). El suelo de estos núcleos podrá ser clasificado por el plan general como suelo urbano, cuando así proceda conforme a esta ley, o como suelo no urbanizable de núcleo rural.

En un intento de síntesis, se puede decir que la afirmación en la LS08 del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible como inspirador de un «modelo territorial» cuya definición compete a las administraciones autonómicas y municipales tiene, al menos, las siguientes implicaciones: *a)* una cierta recuperación de la discrecionalidad del planeamiento frente a la concepción estática de la clasificación del suelo en la LS98; *b)* que la definición de ese «modelo» territorial tiene un componente ambiental imprescindible en cuanto debe ser «sostenible»; *c)* que las exigencias de ese principio serán diferentes, en función de las circunstancias, pero se deben acreditar en la documentación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y, por tanto, ser debatidas, en el proceso de elaboración de los planes con la participación de los afectados.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 38, ISSN 1885-5709, 2009

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

349.44

Ángel Menéndez Rexach, catedrático de derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid

es Urbanismo sostenible y clasificación del suelo: legislación estatal y autonómica
p. 119-146

La afirmación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la nueva legislación estatal de suelo supone un cambio sustancial de perspectiva frente a la anterior Ley 6/1998, que estableció una presunción favorable al carácter urbanizable del suelo. Habida cuenta de que el citado principio está implícito en el artículo 45 de la Constitución, por exigencias de ese precepto la clasificación del suelo como no urbanizable puede ser reglada, no discrecional, y así lo han establecido algunas leyes autonómicas. Lo mismo puede ocurrir con la protección del paisaje, que es otra exigencia del principio del desarrollo sostenible. No obstante, sería exagerado decir que la recepción de este principio en la nueva legislación esta-

tal de suelo suponga un cambio de paradigma (del urbanismo desarrollista al urbanismo sostenible), porque ya estaba acogido en la mayor parte de las leyes autonómicas. Sin embargo, al establecerse ahora vinculado a la competencia estatal deja de ser opcional para los legisladores autonómicos y los planificadores territoriales y urbanísticos. Obviamente, el margen de maniobra que éstos tienen es amplio, pues no hay un «modelo» de desarrollo sostenible, sino que las exigencias de ese principio varían en cada territorio. El citado principio se refleja, entre otros aspectos, en la regulación de las situaciones básicas de suelo, que condiciona la clasificación del suelo de la legislación autonómica.

Palabras clave: desarrollo sostenible; sostenibilidad; planeamiento urbanístico; medio ambiente; urbanización; clasificación del suelo.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 38, ISSN 1885-5709, 2009

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

349.44

Ángel Menéndez Rexach, catedràtic de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Madrid

es Urbanismo sostenible y clasificación del suelo: legislación estatal y autonómica

ca Urbanisme sostenible i classificació del sòl: legislació estatal i autonòmica

p. 119-146

L'afirmació del principi de desenvolupament sostenible territorial i urbà en la nova legislació estatal de sòl implica un canvi substancial de perspectiva davant l'anterior Llei 6/1998, que va establir una presumpció favorable al caràcter urbanitzable del sòl. Tenint en compte que el principi esmentat és implícit a l'article 45 de la Constitució, per exigències d'aquest precepte la classificació del sòl com a no urbanitzable pot ser reglada, no discrecional, i així ho han establert algunes lleis autonòmiques. El mateix pot passar amb la protecció del paisatge, que és una altra exigència del principi del desenvolupament sostenible. Però seria exagerat dir que la recepció d'aquest principi en la nova legislació

estatal de sòl comporta un canvi de paradigma (de l'urbanisme desarrollista a l'urbanisme sostenible), perquè ja l'havien acollit la major part de les lleis autonòmiques. Tanmateix, com que ara s'ha establert vinculat a la competència estatal ha deixat de ser opcional per als legisladors autonòmics i els planificadors territorials i urbanístics. Òbviament, el marge de maniobra que aquests tenen és ampli, ja que no hi ha un «model» de desenvolupament sostenible, sinó que les exigències d'aquest principi varien a cada territori. El principi esmentat es reflecteix, entre altres aspectes, en la regulació de les situacions bàsiques de sòl, que condiciona la classificació del sòl de la legislació autonòmica.

Paraules clau: desenvolupament sostenible; sostenibilitat; planejament urbanístic; medi ambient; urbanització; classificació del sòl.

ABSTRACT**Revista catalana de dret públic**, 38, ISSN 1885-5709, 2009

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

349.44

Ángel Menéndez Rexach, chaired professor of Administrative Law at the Autonomous University of Madrid

es Urbanismo sostenible y clasificación del suelo: legislación estatal y autonómica
 en Sustainable Town Planning and Zoning: Central Government and Autonomous
 Government Legislation
 p. 119-146

The assertion of the principle of sustainable regional and urban development in the new central government land legislation represents a substantial change of perspective with respect to prior Act 6/1998, which established a presumption favorable to land development. In view of the fact that this principle is implicit in Article 45 of the Constitution, because of the requirements of this precept, the classification of land as a non-urban may be regulated, not discretionary, and such has been the interpretation of the laws of some autonomous regions. The same can occur with the protection of the landscape, which is another requirement of the principle of sustainable development. It would, however, be exaggerated to say that the incorporation of this principle in new central government land legislation means a paradigm shift (from de-

velopment-oriented town planning to sustainable town planning) because the principle was already present in most of the autonomous regions' legislation on the subject. Nevertheless, now that this principle has been linked to the powers of the central government, it is no longer an option for legislative bodies in the autonomous regions or for regional and town planners. Obviously, the latter have plenty of room for maneuver, since there is no "model" for sustainable development; rather, sustainable development requirements with vary according to the region. The above-mentioned principle is reflected, among other aspects, in the regulation of basic land use situations, which conditions zoning in the legislation of the autonomous communities.

Key words: sustainable development; sustainability; town planning; environment; development; zoning.