

UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Departamento de Urbanismo

(Programa de Doctorado: “*Régimen Jurídico, Ordenación y Gestión del Territorio, el Medio Ambiente y el Urbanismo*”)



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

TESIS DOCTORAL

IMPLANTACIÓN DE USOS INDUSTRIALES Y TERCIARIOS EN SUELO NO URBANIZABLE. EN PARTICULAR, EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

PRESENTADA POR

Juan Espinosa Baviera

DIRECTORES

Prof. Dr. Fernando Romero Saura

Catedrático emérito de Arquitectura Legal, Derecho Urbanístico y Valoración de la
Universitat Politècnica de València

Prof. Dr. Ricardo De Vicente Domingo

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universitat de València

Valencia, septiembre 2015

A mi mujer, Inés, por su incondicional apoyo y paciencia; a mi hijo, Juan,
y a mis queridos padres y hermanos.

Agradezco a mis directores de tesis, el Dr. D. Fernando Romero Saura y el Dr. D. Ricardo de Vicente Domingo, la enorme y generosa ayuda que me han prestado.

Asimismo, quiero dar las gracias a mis colegas y personal de apoyo de Uría Menéndez por su inestimable ayuda durante todo este tiempo y sin los que no hubiera podido acometer este trabajo.

ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	xvii
INTRODUCCIÓN.....	25
1. Aproximación conceptual al suelo rústico o no urbanizable y a su redescubrimiento <i>urbanístico</i>	25
2. Metodología y estructura de la presente obra.....	29
CAPÍTULO PRIMERO	33
CATEGORIZACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE.....	33
1. La relevancia de la clasificación del suelo en el sistema urbanístico español	33
1.1. Finalidad de la técnica urbanística de la clasificación del suelo	33
1.2. Conceptuación de la clasificación del suelo y diferenciación con figuras afines.....	34
1.3. Fuentes de la clasificación urbanística	37
1.4. Incidencia de la distribución de competencias en la actividad clasificatoria del suelo	40
2. La clasificación del suelo en la normativa urbanística estatal.....	43
2.1. Desde la primera ley urbanística (la LS 1956) hasta la cobertura de la variada normativa autonómica (la LRSV)	43
2.2. Cambio de <i>categoría</i> : el suelo “rural” en la vigente normativa estatal (la LS 2007 y el TRLS 2008)	51
2.2.1. La relativa ruptura con las categorías anteriores: las “situaciones básicas del suelo”	51
2.2.2. La regulación de la “situación” suelo rural en el TRLS 2008	54
2.2.3. Discrecionalidad administrativa y elementos reglados en la categorización del suelo rural	60
3. La clasificación del suelo no urbanizable en la normativa autonómica, en particular, en la Comunidad Valenciana.....	66
3.1. Aproximación general a la clasificación del suelo no urbanizable por la normativa autonómica.....	66
3.2. La clasificación del suelo no urbanizable en la normativa autonómica valenciana.....	69

3.2.1. Antecedentes	69
3.2.1.1 El enfoque positivo de la pionera LSNU 1992.....	69
3.2.1.2 La novedosa <i>zonificación</i> del suelo no urbanizable y la LSNU 2004	71
3.2.2. Evolución de la clasificación del suelo en la Comunidad Valenciana durante los últimos 20 años	73
3.2.3. Una singular innovación de la LOTUP: la clasificación del suelo como “subproducto” de la zonificación	80
4. La nueva consideración positiva frente a la concepción residual del suelo no urbanizable y su consecuencia en la admisibilidad de usos, en particular, en la Comunidad Valenciana	83
5. La dicotomía básica del suelo no urbanizable: suelo no urbanizable común y de especial protección en la Comunidad Valenciana bajo la LOTUP.....	90
CAPÍTULO SEGUNDO.....	95
ESTATUTO JURÍDICO DEL PROPIETARIO DEL SUELO RURAL	95
1. El derecho de propiedad privada	95
1.1. Propiedad civil.....	96
1.2. El derecho de propiedad en la Constitución	98
2. Estatuto jurídico del propietario del suelo rural	100
2.1. La actividad urbanística y su incidencia y modelación del derecho de propiedad inmobiliaria	100
2.1.1. Las materias de urbanismo y ordenación del territorio: perspectiva constitucional.....	101
2.1.2. Aproximación al urbanismo como función pública.....	104
2.2. Regulación <i>urbanística</i> de la propiedad privada del suelo	106
2.3. Contenido del derecho de propiedad del suelo	109
2.3.1. El derecho de propiedad inmobiliaria.....	109
2.3.2. El propietario del suelo rural en la normativa estatal vigente.....	112
2.3.2.1 Abanico de derechos del propietario de suelo rural.....	112
2.3.2.2 El corolario de las facultades atribuidas al propietario del suelo rural: el amplio elenco de deberes bajo la normativa estatal vigente	120

2.3.3. El propietario del suelo no urbanizable en la normativa autonómica, en particular, en la Comunidad Valenciana	125
2.3.3.1 Condicionantes territoriales y urbanísticos.....	125
2.3.3.2 El propietario de suelo urbanizable sin programación	127
2.3.3.3 El propietario del suelo no urbanizable	129
CAPÍTULO TERCERO.....	135
LA ATRIBUCIÓN DE USOS POR EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL EN EL SUELO NO URBANIZABLE.....	135
1. La relevancia de la ordenación del territorio.....	135
2. Los instrumentos de ordenación del territorio en la normativa autonómica	139
2.1. El papel clave del factor regional	139
2.2. Un ejemplo de prolífica planificación territorial autonómica: Andalucía.....	143
2.3. El pionero sistema de planificación territorial de Cataluña.....	147
3. La ordenación del territorio en la normativa autonómica valenciana	149
3.1. Los primeros pasos de la ordenación territorial: la LOTCV (1989).....	149
3.2. Un paso adelante en el enfoque global e integrado de la ordenación territorial: la LOTPP (2004).....	150
3.3. El perfeccionamiento del anterior modelo territorial bajo la LOTUP (2014): la coordinación de la variable ambiental.....	157
4. El paisaje como criterio universal de planificación.....	159
4.1. Concepto del paisaje como bien jurídico protegido	159
4.2. Principales referencias de su regulación legal en el ámbito internacional, europeo, estatal y autonómico —especialmente, el ordenamiento valenciano—	163
4.3. Los estudios de paisaje	167
4.4. Los estudios de integración paisajística.....	170
5. La infraestructura verde.....	173

6. La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (“ETCV”).....	178
7. Los planes de acción territorial en la Comunidad Valenciana.....	187
7.1. El Plan de Acción Territorial de carácter sectorial de prevención de Riesgo de Inundación de la Comunidad Valenciana (“PATRICOVA”)	191
7.2. El Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana (“PATFOR”).....	197
7.3. El Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia (“PATPHV”)	199
7.4. El Plan de Infraestructura Verde y Paisaje de la Comunitat Valenciana (“PIVPCV”).....	206
7.5. Un supuesto particular: el Plan General de Ordenación Urbana (“PGOU”) de Valencia, su revisión y la incidencia del enfoque territorial	211
CAPÍTULO CUARTO	219
LA CONFIGURACIÓN DE LAS ZONAS EN SUELO RURAL	219
1. El plan general estructural y las zonas rurales	219
1.1. Niveles de ordenación municipal: ordenación estructural y la ordenación pormenorizada.....	219
1.1.1. Evolución de los usos globales en suelo urbano y urbanizable en la Comunidad Valenciana desde los años 90	223
1.2. La zonificación del suelo: elemento clave de la LOTUP	226
1.2.1. La zonificación: orígenes y concepto	226
1.2.2. La zonificación en la legislación valenciana y el suelo no urbanizable: el hito de la LSNU 2004	229
1.2.3. Un supuesto particular de zonificación del suelo no urbanizable: el PGOU de Requena	233
1.2.4. La LOTUP y las “zonas rurales”	238
1.3. El “plan general estructural” de la LOTUP: antecedentes, ámbito, función y competencia.....	240
2. La ruptura del principio secuencial del planeamiento en la Comunidad Valenciana y sus efectos sobre la transformación del suelo no urbanizable (cobertura a proyectos industriales y terciarios).....	248

2.1. Una innovación relevante de la LRAU: la <i>flexibilidad</i> del planeamiento.....	248
2.1.1. Los planes parciales “de mejora” bajo la LRAU.....	249
2.1.2. Los documentos de homologación “modificativa”.....	258
2.1.3. Expedientes reclasificatorios de suelo no urbanizable aprobados bajo la LRAU al margen del plan general.....	259
2.2. La LOTPP y la utilización racional del suelo.....	263
2.2.1. Alteración de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y de ocupación del territorio, y revisión del plan.....	264
2.2.2. La cesión metro-metro.....	266
2.3. La LUV y los mayores condicionantes a la ruptura del principio secuencial del planeamiento.....	270
2.3.1. Los “planes modificativos de la ordenación estructural” de la LUV.....	270
2.3.2. Evolución de los expedientes reclasificatorios de suelo no urbanizable aprobados bajo la LUV al margen del plan general.....	275
2.4. La praxis en el planeamiento de mejora de la LRAU y de modificación de la ordenación estructural en la LUV.....	280
2.5. Un supuesto particular: actuaciones industriales promovidas por el SEPIVA.....	299
2.6. La LOTUP y la permanencia en los planteamientos tradicionales. Visión crítica de estos instrumentos.....	306
3. La excepcionalidad de la implantación de los usos previstos por la zonificación en el suelo no urbanizable.....	312
4. El desarrollo de los usos en un ámbito espacial concreto.....	318
4.1. Los usos globales, generales, o dominantes.....	318
4.2. Los usos pormenorizados o detallados.....	321
5. La configuración del uso industrial y del uso terciario.....	323
5.1. Variedad de usos posibles. Los tres usos primarios: residencial, industrial y terciario.....	323
5.2. El uso industrial y la incidencia de la normativa ambiental.....	325
5.3. La configuración del uso terciario.....	330
5.4. Un supuesto particular de configuración del uso industrial y terciario: el PGOU de Requena.....	334

6. La armonización ambiental	340
6.1. Las normas de aplicación directa.....	340
6.2. El desarrollo urbanístico sostenible. Los umbrales y los indicadores de sostenibilidad.....	348
6.3. La evaluación ambiental estratégica de planes y programas.....	354
6.3.1. Antecedentes de la regulación comunitaria, estatal y autonómica, en particular, la evaluación de impacto ambiental de proyectos	354
6.3.2. La evaluación ambiental estratégica: antecedentes comunitarios y transposición al ordenamiento estatal y autonómico.....	358
6.3.3. La nueva regulación unificada, bajo la LOTUP, de la evaluación ambiental estratégica y el procedimiento de aprobación de instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos	364
7. La parcelación del suelo no urbanizable	374
7.1.1. Concepto de parcelación y finalidad de su regulación cuando viene referida al suelo no urbanizable.....	374
7.1.2. Regulación y condicionantes de la parcelación de suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana	377
CAPÍTULO QUINTO	385
EL RÉGIMEN DE LAS ACTUACIONES EN EL SUELO NO URBANIZABLE EN LA COMUNIDAD VALENCIANA	385
1. La cobertura tradicional de la utilidad pública o interés social como determinante de los usos posibles. Algunas implantaciones avaladas por la jurisprudencia	386
1.1. Introducción. Antecedentes relativos a usos de “interés público o social” en suelo no urbanizable previstos en la normativa estatal	386
1.1.1. Los primeros pasos en la conformación de una regulación del uso “urbanístico” del suelo rústico: la LS 1956	388
1.1.2. Los cimientos de la actual regulación legal del uso excepcional de corte “urbanístico” del suelo no urbanizable: la parca regulación del TRLS 1976.....	391
1.1.2.1 Introducción.....	391

1.1.2.2	Construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas	393
1.1.2.3	Edificaciones e instalaciones de “utilidad pública o interés social” que hayan de emplazarse en el medio rural. Concepto y procedimiento	394
1.1.3.	El afianzamiento del sencillo esquema normativo del uso urbanístico del suelo no urbanizable bajo el TRLS 1992. Algunas actuaciones avaladas por la jurisprudencia.....	401
1.1.4.	La LRSV y la aparición de la variada regulación autonómica de los usos urbanísticos del suelo no urbanizable.....	410
1.2.	La consolidación de la cobertura estatal a la amplia regulación autonómica de los usos urbanísticos excepcionales sobre suelo rural (la LS 2007 y el TRLS 2008). Concepto de interés público o social y procedimiento autorizatorio	411
2.	La Declaración de Interés Comunitario (“DIC”) como atribución concreta de usos en suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana; en particular, de los industriales y terciarios	416
2.1.	Visión global del panorama autonómico de las autorizaciones urbanísticas para implantar actividades sobre suelo no urbanizable.....	416
2.2.	Evolución de las DIC hasta el momento actual: la innovadora LSNU 1992 y el perfeccionamiento de la LSNU 2004	428
2.3.	Concepto y naturaleza de las DIC	441
2.4.	El diverso tratamiento de las actividades a implantar en el suelo no urbanizable. Actividades sujetas a DIC	451
2.4.1.	Intensidad de la actividad a implantar en suelo no urbanizable y título habilitante	451
2.4.2.	Actividades sujetas a licencia municipal en el suelo no urbanizable común sin previa DIC	455
2.4.3.	La LOTUP da una vuelta más en el acotamiento de los usos posibles sobre suelo no urbanizable sujetos a DIC: energías renovables, actividades industriales y terciarias.....	463
2.4.3.1	Actividades industriales y productivas de necesario emplazamiento en el medio rural.....	469
2.4.3.2	Actividades terciarias o de servicios.....	475
2.4.3.3	Actividades y usos a las que la LOTUP exige de la obtención de la previa DIC	482

2.4.3.4	Multiplicidad de requisitos que se deben cumplir tanto antes como después de la obtención de las DIC	485
2.4.4.	La LOTUP y la consolidación de un giro a un aprovechamiento excepcional un poco más posibilista del suelo no urbanizable protegido	495
2.5.	El procedimiento de tramitación administrativa bajo la LOTUP: vuelta a una separación nítida entre la fase previa de la DIC y las ulteriores relativas a otros permisos necesarios para implantar la concreta actividad.....	502
2.5.1.	Fase de iniciación del expediente: la solicitud y la denegación “a limine”	504
2.5.2.	Fase de evaluación. La confluencia de competencias administrativas en torno a las DIC y los informes sectoriales.....	507
2.5.3.	Fase de declaración. Resolución y contenido de la DIC.....	517
2.5.4.	Cuestionable competencia autonómica de otorgamiento de la DIC	519
2.6.	El canon de uso y aprovechamiento	531
2.6.1.	Concepto, antecedentes, finalidad y naturaleza del canon.....	531
2.6.2.	Sujeto obligado, cuantía del canon, devengo, fraccionamiento y exención.....	536
2.7.	La duración limitada de las DIC como elemento clave de la ordenación del suelo mediante este tipo de mecanismos.....	545
2.8.	Finalización <i>ordinaria</i> y <i>extraordinaria</i> de la vigencia de las DIC: la caducidad por vencimiento del plazo o por incumplimiento, y la revocación.....	549
2.9.	Un muestreo representativo de expedientes de DIC.....	551
3.	Intervenciones territoriales singulares sobre suelo no urbanizable mediante Actuaciones Territoriales Estratégicas (“ATE”)	557
3.1.	Las ATE y el pujante <i>urbanismo regional</i> . Visión global de los precedentes estatales y autonómicos	557
3.2.	El controvertido encaje competencial de las ATE desde la perspectiva del principio de autonomía local	563
3.3.	La manifestación valenciana del polémico <i>urbanismo regional</i> : las ATE. Concepto, características y finalidad de este instrumento autonómico	576
3.4.	Actividades susceptibles de implantarse mediante una ATE y criterios de su diseño e implantación.....	580

3.5. La tramitación administrativa de las ATE: desde la declaración del Consell como tal, pasando por la aprobación del plan o proyecto que la instrumenta y la de los instrumentos de gestión urbanística que permiten su ejecución, hasta su completa materialización.....	586
CONCLUSIONES.....	597
ANEXOS	627
ANEXO I. MUESTREO DE PLANES DE MEJORA (LRAU) Y MODIFICATIVOS DE LA ORDENACIÓN ESTRUCTURAL (LUV)	629
ANEXO II. MUESTREO DE PLANES DEL SEPIVA PARA LA IMPLANTACIÓN DE USOS INDUSTRIALES	653
ANEXO III. TIPIFICACIÓN DE ALGUNOS EXPEDIENTES REPRESENTATIVOS DE DIC	663
RELACIÓN DE FIGURAS Y PLANOS	687
ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA CITADA	737
ÍNDICE DE BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	749
TABLA DE EQUIVALENCIAS ENTRE EL TRLS 2008 Y EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA	785
ABSTRACT	791

ABREVIATURAS Y SIGLAS

art.	Artículo
ATE	Actuaciones Territoriales Estratégicas
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
CC	Código Civil
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CE	Constitución Española
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CEP	Convenio Europeo del Paisaje
cfr.	Confróntese
CITMA	Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente
CP	Código Penal
DA	Disposición adicional
DF	Disposición final
DIC	Declaración de interés comunitario
DLMU	Decreto Ley 2/2010, de 28 de mayo, del Consell, de medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo.
DLMUIIATE	Decreto Ley 2/2011, de 4 de noviembre, del Consell, de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.
DOCV	<i>Diari Oficial de la Comunitat Valenciana</i> ; con anterioridad al Decreto 183/2006, de 15 de diciembre, del Consell, se denominaba <i>Diari Oficial de la Generalitat Valenciana</i> (“DOGV”). En el presente trabajo utilizaremos, con independencia de su fecha, la denominación actual de DOCV.
DT	Disposición transitoria
ETCV	Decreto n.º 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.
Guía de las ATE	“Guía de las Actuaciones Territoriales Estratégicas”, preparada por la CITMA en el año 2012.
IGV	Informe (inédito) sobre “Más de 20 años de planeamiento urbanístico en la Comunidad Valenciana”, Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, mayo 2014.
Instrucción GVA	Instrucción Técnica de 28 de mayo de 2012, de la Secretaría Autónoma de Territorio, Medio Ambiente y Paisaje sobre

critérios para la tramitación de actividades en suelo no urbanizable.

LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LCCV	Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana.
LEA	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
LEAE	Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
LENPCV	Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana.
LFCV	Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat, Forestal de la Comunitat Valenciana.
LFOTU	Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.
LIA	Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental.
LMU	Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación del Empleo.
LMUIIATE	Ley 1/2012, de 10 de mayo, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.
LMEA	Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias.
LOMEACV	Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana.
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
LOTCAA	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
LOTVCV	Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana.
LOTPP	Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.
LOTRUSCA	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.
LOTUP	Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.
LOTUR	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

LOTURM	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
LOUPMRG	Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
LPCC	Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana.
LPCIC	Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.
LPGOPC	Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje (de Cataluña).
LPNB	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
LPOLC	Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.
LPTC	Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial (de Cataluña).
LRAU	Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística.
LRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRRR 2013	Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
LRSV	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
LS 1956	Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.
LS 1975	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LS 2007	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.
LSCM	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

LSNU 1992	Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre suelo no urbanizable.
LSNU 2004	Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable.
LSOTEX	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.
LSRIB	Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares.
LSUPV	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.
LUCL	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.
LUV	Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana.
M ² S	Metro cuadrado de suelo
M ² T	Metro cuadrado de techo o metro cuadrado construido
PATFOR	Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana.
PATPHV	Resolución de 23 de junio de 2010, del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se somete nuevamente a información pública el proyecto de decreto del Consell de aprobación del Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia.
PATRICOVA	Acuerdo de 28 de enero de 2003, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Acción Territorial de carácter sectorial de prevención de Riesgo de Inundación de la Comunidad Valenciana.
PECV	Acuerdo de 26 de julio de 2001, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PIRCV	Decreto 81/2013, de 21 de junio, del Consell, de aprobación definitiva del Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana.
PIVPCV	Resolución de 9 de marzo de 2011, del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se somete a información pública el Plan de Infraestructura Verde y Paisaje de la Comunitat Valenciana.
RAMINP	Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

RBEL	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
RD	Real Decreto
RDU	Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
RGU	Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
RIRP	Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.
RLUC	Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo de Cataluña.
ROGTU	Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.
ROTUA	Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.
RPCV	Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana.
RPJECV	Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana.
RPE	Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura.
RPOTAU	Decreto 248/2004, de 14 de septiembre de 2004, de Castilla-La Mancha, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
RPU	Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico.
RRP 1966	Decreto 1006/1966, de 7 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Reparcelaciones de Suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana.
RUCL	Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

RZOUCV	Orden de 26 de abril de 1999, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba el Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística de la Comunidad Valenciana.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
STSJCV	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
SS	Sentencias
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con sede en Luxemburgo. A partir del 1 de diciembre de 2009, fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa, su denominación pasó a ser la de Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo.
TRLOAU	Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (de Castilla-La Mancha).
TRLOTC	Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.
TRLS 1976	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
TRLS 1992	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
TRLS 2008	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.
TRLSRM	Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.
TRLUAR	Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

TRLUC	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña.
TROTUA	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias.
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
TS	Tribunal Supremo
v. g.	<i>verbi gratia</i>

INTRODUCCIÓN

1. Aproximación conceptual al suelo rústico o no urbanizable y a su redescubrimiento urbanístico

El *campo* es un espacio físico que ha formado parte de la vida humana desde el comienzo de los tiempos como una realidad extrajurídica. Siempre ha tenido la relevancia de ser el proveedor de las materias primas necesarias para la subsistencia de la humanidad. Por otra parte, en la época más reciente ha surgido una nueva atracción por el campo, si bien para considerarlo como un ámbito apto para la implantación de usos típicamente urbanos, alternativos a los tradicionales¹, extremo este que es precisamente el que constituye el objeto de esta obra.

A fin de obtener una primera definición del suelo *rústico, no urbanizable* o, según la denominación proporcionada por el vigente TRLS 2008, *suelo rural*, podemos comenzar por acudir a lo señalado por la Real Academia Española. En su diccionario se define *suelo* como “superficie terrestre de una nación, región, etc.”, y *rural* como “perteneciente o relativo a la vida del campo y a sus labores”².

No obstante, dentro del término *suelo rural* se incluyen una gran diversidad de situaciones. Este hecho ha dado lugar a que las distintas legislaciones estatales hayan adoptado diversas denominaciones (v. g., suelo rústico, no urbanizable y rural). A lo que hay que añadir, como veremos, la peculiaridad derivada de la organización territorial del Estado y el reparto competencial en esta materia, que, sin duda, ha influido igualmente en la diversa regulación y definición de este tipo de suelo por las normativas autonómicas.

A la vista de lo anterior, resultará especialmente útil que nos detengamos brevemente aquí en la denominación de este suelo por parte de la normativa estatal, sin perjuicio de profundizar en esta cuestión más adelante.

¹ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, págs. 31-32, 35-36.

² RAE, *Diccionario de la lengua española*, Barcelona: Espasa, 2007, 22.ª ed.

Como indica BAÑO LEÓN³, todas las normas urbanísticas desde la LS 1956 han regulado el suelo rústico o no urbanizable, pero el TRLS 2008 ha preferido la expresión “suelo rural”. No obstante, según concluye este autor “el significado es el mismo, comprende los terrenos que de manera permanente o temporal no son aptos para la transformación urbanística. Cuando los terrenos poseen características dignas de protección o son incompatibles con la urbanización estamos ante un suelo no urbanizable protegido. Cuando los terrenos simplemente se considera que no deben ser urbanizados estamos ante un suelo no urbanizable común, terminología que es la más utilizada en las leyes urbanísticas”.

Otros autores, como LEGUINA VILLA y RAZQUIN LIZARRAGA⁴, matizan de algún modo lo anterior al considerar que la normativa vigente prevé tres tipos de suelo rural: el suelo rural preservado de la transformación mediante la urbanización por así haberlo dispuesto la ordenación territorial y urbanística (art.12.2.a TRLS 2008); el suelo rural transformable urbanísticamente (art. 12.2.b TRLS 2008); y el suelo rural residual, esto es, “«cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente», que es el suelo urbanizado” (art. 12.3.b), *in fine* TRLS 2008).

En conclusión, como vemos, la normativa urbanística no ha adoptado siempre la misma denominación al regular este tipo de suelo no urbanizable. Se empezó designándolo, con mucho acierto, suelo “rústico” (LS 1956); posteriormente, mantuvo por mucho tiempo el término de “no urbanizable” (LS 1975 y el resto de la normativa ulterior) —que es en su mayoría el manejado por la normativa autonómica— hasta que recientemente ha recibido el nombre de “rural” por la norma estatal (LS 2007 y TRLS 2008).

La denominación utilizada mayoritariamente para designar esta clase de suelo, como no urbanizable, no es baladí y hunde sus raíces en la historia de nuestro urbanismo.

³ BAÑO LEÓN, J. M.^a, *Derecho Urbanístico Común*, Madrid: Iustel, 2009, pág. 112.

⁴ LEGUINA VILLA, J. y RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.^a, “Las situaciones básicas del suelo”, en *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI: Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, Tomo I, *Urbanismo y Vivienda*, Madrid: Reus, 2008, págs. 382-385. Según estos autores, la finalidad de la norma con este supuesto es atajar la posibilidad de que se prevean categorías intermedias entre el suelo rural y el suelo urbanizado (ídem, pág. 385). Volveremos más adelante sobre esta cuestión, que dista mucho de ser pacífica.

Como destaca MARTÍN REBOLLO⁵, la regulación urbanística del suelo rústico ha sido prácticamente siempre una regulación negativa y, sobre todo, marginal⁶. La preocupación de la normativa urbanística, ya desde el año 1956, ha sido la de regular la “urbanización” y ha venido marcada por centrarse sobre todo en el crecimiento de las ciudades. La causa de este sesgo de la regulación del suelo no urbanizable es que “el contenido tradicional y básico del Derecho urbanístico [es]: planificar, ejecutar el plan y regular el contenido del derecho de propiedad. Se comprenderá que, desde esa perspectiva y a partir de la realidad económica que se pretende abordar, el suelo rústico no era apenas considerado. Era suelo rústico el suelo residual, esto es, el que el Plan no considera urbano o, con vocación futura de urbano, urbanizable. Y era un suelo respecto del que la Ley apenas decía nada porque no existía aún la preocupación medioambiental que articulara una consideración positiva de ese suelo, ni tampoco las nuevas demandas económicas de la actualidad”.

⁵ MARTÍN REBOLLO, L., “Suelo rústico o no urbanizable”, en *Fundamentos de derecho urbanístico*, vol. I, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, 2.ª ed., págs. 589-590. Como señala este autor: “Las Leyes del Suelo, desde la primera de 1956, han tratado siempre de regular una realidad bien distinta: la de la urbanización. La óptica del crecimiento, el hacer ciudad, ha dominado desde el primer momento esta normativa que nace entre nosotros apenas quince años después de la finalización de una guerra civil que había aniquilado muchas ciudades, en el momento en el que se inicia la reconstrucción económica y en la época en la que, con el señuelo de una mejora en las condiciones de vida, se inicia el éxodo del campo a la ciudad; un proceso migratorio que, junto con el que se producía hacia los países europeos, está en la base del futuro desarrollismo” (ídem, pág. 589).

⁶ En la misma línea se pronuncia la jurisprudencia, que destaca también que la regulación de esta clase de suelo es principalmente de tipo negativo. En este sentido, cabe citar la STS de 14 octubre 1982 (RJ 1982\6369), que concluía, al referirse a la normativa precedente, que el “Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 abril 1976 [...] En su art. 77 añade, como clasificación fundamental, que «el territorio de los Municipios en que existiese Plan General Municipal de Ordenación se clasificará en todos o algunos de los siguientes tipos: suelo urbano, urbanizable y no urbanizable». Y, tras de definir de manera positiva -en sus arts. 78 y 79-, los conceptos de «suelo urbano» y de «suelo urbanizable» [...], viene a establecer, en su art. 80-a, que los terrenos no incluidos por el Plan en algunos de los dos mencionados tipos -«suelo urbano» o «suelo urbanizable»- constituirán el «suelo no urbanizable»; es decir, que este último concepto o clase de suelo, como ocurría con el llamado «suelo rústico» de la primitiva Ley del Suelo de 12 mayo 1956, resulta así definido en forma negativa o por exclusión; de tal modo que merecerá la calificación de «no urbanizable» todo suelo que el Plan no afecte bajo las categorías de «urbano» o de «Urbanizable», y todo el suelo del término municipal no sujeto, por tanto a los ordenamientos expresos y órbita del Plan General habrá de considerarse en definitiva suelo «no urbanizable» [...]”.

En síntesis, como señalan FERRANDO CORELL y FERRANDO ORTIZ⁷, “la definición del suelo como rural, desarrollada por el marco legislativo en materia de suelo, se hace desde el punto de vista del efecto urbanizador, donde la unidad de valor es el suelo urbano o urbanizado, y donde el valor del suelo rural queda relegado al papel que pudiera interpretar en la futura ampliación del tejido urbano”.

Por otra parte, coincidimos con BARREDA BARBERÁ⁸ en que la expresión “no urbanizable” dista de ser acertada, dado que es un término negativo (nos dice *qué no es* ese suelo, pero no lo *que es*), y además, como veremos más adelante⁹, no queda excluido por completo de la *urbanización*, especialmente cuando se permiten en él ciertos usos urbanísticos que la precisan. De ahí que, como apuntábamos, la expresión “suelo rústico” nos parece la más apropiada, pues su vocación es el estar excluido de los asentamientos humanos consolidados.

No obstante, lo cierto es que la normativa urbanística vigente continúa usando de manera casi exclusiva esa terminología de “no urbanizable”, que tiene reflejo además en multitud de instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico de nuestro país. Por este motivo, utilizaremos mayoritariamente dicha denominación a lo largo del presente trabajo.

Dicho esto, como indicábamos, en las últimas décadas ha existido un creciente interés por el uso del campo más allá de su destino *natural* —esto es, no simplemente limitado a su uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales—. En concreto, como espacio donde poder llevar a cabo todo tipo de usos de corte urbanístico, entre

⁷ FERRANDO CORELL, J. V. y FERRANDO ORTIZ, A., “Un análisis de los fundamentos del valor y de la valoración urbanística del suelo en situación básica rural”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 294, 2014, pág. 57.

⁸ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 39-40. Como recuerda este autor (cfr. ídem, pág. 40), a favor de esa denominación se pronunció el II Congreso Español de Derecho Urbanístico, celebrado en Santiago de Compostela del 18 al 20 de abril de 2001: cfr. PARDO CASTILLO, M. (relator), “Conclusiones del grupo de trabajo III: suelo no urbanizable”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 185, 2001, pág. 166. Así, la primera de las conclusiones de dicho grupo de trabajo era la siguiente: “Consideramos recomendable la denominación de suelo RÚSTICO en lugar de la de no urbanizable para desterrar, de una vez por todas, el carácter negativo o residual del mismo” (ibídem).

⁹ Cfr. capítulo V.

los que se encuentran los industriales y terciarios. La regulación jurídica de ese particular en sentido amplio desde el prisma de la ordenación territorial y urbanística es, como decíamos, lo que constituye el objeto del presente trabajo.

2. Metodología y estructura de la presente obra

El análisis que se lleva a cabo de la cuestión que se acaba de apuntar, relativa a la implantación en suelo no urbanizable de usos de corte urbanístico —en concreto, industriales y terciarios—, es, como cabe fácilmente advertir, de tipo jurídico.

La hipótesis de trabajo de la que se partía era que, desde el punto de vista de la ordenación territorial y urbanística, la regulación jurídica de aquella problemática, en concreto, en la Comunidad Valenciana, había evolucionado en las últimas décadas de forma bastante positiva —en especial, tanto por lo que respecta al acotamiento de la excesiva discrecionalidad anteriormente imperante en esta materia como por la habilitación de mecanismos específicos para legitimar la implantación de aquellos usos—, y ello sin perjuicio de las eventuales disfunciones que pudieran presentarse y que sería recomendable ajustar para asegurar su mejor configuración —en concreto, por lo que respecta a los mecanismos legales a los que se acaba de aludir—.

Visto lo anterior, dada la naturaleza jurídica del análisis que se acomete de las cuestiones relativas a la hipótesis indicada —que, como veremos, se ha visto confirmada en términos generales—, aquel se fundamenta en el examen de la normativa, doctrina científica y jurisprudencia producida en relación con esas materias. La referencia de la bibliografía y de la jurisprudencia que ha sido expresamente citada en esta obra se encuentra al final de este trabajo, acompañada de los datos oportunos que permiten su identificación.

Dicho esto, el presente trabajo trata sobre cuestiones de carácter eminentemente territorial y urbanístico, algunas de las cuales presentan un componente técnico que añade una dificultad adicional a esta materia, ya de por sí compleja. Por todo ello, a fin de facilitar su comprensión y contextualizar adecuadamente su estudio, no se ha querido renunciar, a pesar de la dificultad, a procurar siquiera una aproximación a la complicada realidad fáctica que subyace a la regulación jurídica de algunas de esas cuestiones que revisten un especial interés.

En concreto, a tal fin, hemos acompañado este trabajo de información fáctica y estadística, en parte inédita, sobre algunos de esos extremos más relevantes objeto de nuestro análisis (que van desde la evolución en las últimas dos décadas en la Comunidad Valenciana tanto de la clasificación y usos del suelo como de los mecanismos autorizatorios ordinarios articulados bajo la normativa valenciana para implantar de forma excepcional usos de corte urbanístico sobre suelo no urbanizable). Esta información ha sido facilitada por la propia Administración Autonómica —en concreto, por la anterior Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana—, que tuvo a bien compartirla a efectos de la presente investigación y a quien se agradece especialmente dicha colaboración. A fin de facilitar su identificación y consulta, se acompaña al final de esta obra una relación de todas las tablas y figuras sobre esos extremos que han sido finalmente incorporadas con indicación de su fuente de procedencia.

Además de lo anterior, adjuntamos también con la misma finalidad una muestra representativa de expedientes de actuaciones urbanísticas llevadas a cabo en los últimos años, tanto en suelo no urbanizable que posteriormente ha sido transformado en suelo urbano como otras en que ha permanecido como tal (que son propiamente las que aquí nos interesan) —un análisis de estos se encuentra repartido a lo largo de esta obra y se completa además con las correspondientes fichas descriptivas de cada uno de esos expedientes que se acompañan como anexos al final de este trabajo—.

Por último, se incluyen asimismo abundantes referencias jurisprudenciales que, además del indudable valor que tienen como interpretación de la normativa aplicable, sirven para ilustrar también algunos de los supuestos y problemáticas principales que rodean a actuaciones urbanísticas en suelo no urbanizable que se han acometido, o al menos intentado, en los últimos años en la Comunidad Valenciana.

No obstante lo anterior, y sin perjuicio de la interesante información fáctica que se acompaña, el presente trabajo versa, como indicábamos, sobre las cuestiones jurídicas vinculadas con la problemática objeto de estudio, que son las que aquí verdaderamente importan.

Por lo que respecta a la estructura formal de esta obra, cabe señalar que es fiel reflejo de las tres grandes líneas de análisis en que nos hemos centrado. En este sentido: (i)

comenzaremos con el examen de todo lo que implica la categorización del suelo mediante la técnica de la clasificación urbanística y qué consecuencias conlleva esto último en relación con los derechos y deberes del propietario del suelo, en particular, del no urbanizable —capítulos I y II—; (ii) posteriormente, estudiaremos cómo afecta al suelo no urbanizable la intervención de las diferentes Administraciones Públicas involucradas con el territorio mediante, principalmente, la planificación territorial y urbanística —capítulos III y IV—; y (iii) finalizaremos con una de las cuestiones nucleares de esta obra, que descansa en las conclusiones alcanzadas en los puntos anteriores, y que es precisamente la mecánica legal requerida, en particular, en la Comunidad Valenciana, para poder implementar los citados usos industriales y terciarios en un suelo clasificado como no urbanizable a la vista del planeamiento —capítulo V—. Por último, al final de la presente obra se incorpora también un listado con las principales conclusiones alcanzadas.

CAPÍTULO PRIMERO

CATEGORIZACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE

1. La relevancia de la clasificación del suelo en el sistema urbanístico español

1.1. Finalidad de la técnica urbanística de la clasificación del suelo

Como señala BAÑO LEÓN¹⁰, esta técnica permite configurar distintos tipos de propietarios, lo que otorga un contenido heterogéneo al derecho de propiedad. Sirve para delimitar las facultades de cada propietario sobre el terreno de su propiedad, diferenciándose así de la concepción lineal que se configuraba en el CC. En este sentido, ya en el art. 62 LS 1956 se disponía que “El territorio de los municipios en que existiera Plan de ordenación se clasificará en suelo urbano, de reserva urbana y rústico”. A partir de esta disposición normativa, el Plan es el que determinaba las facultades de cada propietario a través de la clasificación. Además, desde la LS 1975, se utiliza para valorar económicamente el suelo.

Cabe apreciar, por tanto, ya desde el comienzo de la primera normativa considerada propiamente como urbanística, la gran trascendencia de la técnica de la clasificación del suelo. Uno de los principios indiscutibles de nuestro ordenamiento urbanístico es el de que las facultades del derecho de propiedad se deben ejercer dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos tanto en la ley urbanística aplicable como en los instrumentos de planeamiento pertinentes, y debe hacerse con arreglo a la clasificación y calificación urbanística de los predios (cfr., los arts. 61 LS 1956, 76 TRLS 1976, 8 TRLS 1992, 2 LRSV y 8.1 TRLS 2008, que recogen todos ellos, con ligeros matices, este principio).

Como dice BELTRÁN AGUIRRE¹¹, al glosar precisamente el art. 7 LRSV (que establecía que el suelo se clasificaba en urbano, urbanizable y no urbanizable o

¹⁰ BAÑO LEÓN, J. M.^a, *Derecho Urbanístico Común*, ob. cit. pág. 105.

¹¹ BELTRÁN AGUIRRE, J. L., “Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada”, *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 41, 2006, pág. 82. Como señala este autor, esta configuración del estatuto de propiedad del suelo se completa con las técnicas de categorización y calificación, dando lugar con todo ello a una concreción legal del derecho de propiedad inmobiliaria. Así, la ley y el planeamiento, por remisión de aquella, configuran el derecho de propiedad a través de las técnicas de clasificación, categorización y calificación (ibídem).

clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística), con ese precepto se establecía “la clasificación tripartita por su carácter instrumental respecto de la regulación de las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad del suelo, y de la que derivará un régimen jurídico distinto de propiedad por cada clase de suelo”.

En síntesis, la clasificación del suelo determina, como señala SANTOS DÍEZ¹², las posibilidades de desarrollo urbanístico futuro y los derechos y deberes de los propietarios de suelo —intentando objetivarlos—, y con ello también el valor del suelo. Por ello, la clasificación del suelo se complementa con la atribución del aprovechamiento a su propietario, que se fija como límite mínimo en la legislación estatal y es concretado por la normativa autonómica.

1.2. Conceptuación de la clasificación del suelo y diferenciación con figuras afines

Analizada la finalidad de esta técnica, es oportuno plantearse qué es en última instancia la clasificación. Para ello, resulta capital intentar discriminarla de aquellos conceptos similares o parecidos, mezclados muchas veces en la práctica incluso por los operadores más cualificados.

Lo primero que hay que aclarar es qué entendemos por *clasificación* y *calificación*, y lo haremos siguiendo a ROMERO SAURA y ROMERO ALOY¹³. Como recuerdan estos autores, la calificación es una cualidad jurídica que, según MIELE¹⁴, es un modo de ser jurídicamente definido de una persona, de una cosa, de una relación jurídica, de las cuales el ordenamiento hace otros tantos presupuestos para la aplicación de disposiciones generales o particulares a la persona, a la cosa, a la relación.

Siguiendo con esta tesis, la LS 1956 ligó la calificación del suelo con los derechos y deberes que le correspondía a cada propietario. Así, distinguía entre suelo urbano, de

¹² SANTOS DIEZ, R., “Breves reflexiones sobre algunos aspectos clave del urbanismo español”, *Práctica Urbanística*, n.º 25, 2004, págs. 20-21.

¹³ ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.ª J., *La zonificación urbanística*, Madrid: La Ley, 2013, págs. 54-56.

¹⁴ MIELE, G., *Principi di Diritto amministrativo*, vol. I, Padua: CEDAM - Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1953, 2.ª ed., pág. 65.

reserva urbana o rústico, designándoles determinados derechos y obligaciones. Con la LS 1956 se configuró el estatus de la propiedad inmobiliaria, que ha sido mantenida por las siguientes disposiciones normativas del suelo. Sin embargo, este cuidadoso planteamiento conceptual sufrió pronto cierta tergiversación¹⁵.

En efecto, el RRP 1966 empleaba de forma indistinta la expresión *clasificación* y *calificación*. Con posterioridad, el TRLS 1976 dedicaba el Capítulo primero de su Título II a la clasificación del suelo; el art. 9 del TRLS 1992 era el primero del articulado que se dedicaba a la clasificación del suelo; la LRSV dedicaba igualmente el Capítulo primero de su Título II a la clasificación del suelo, etc. Así, sucede que más por el arrastre de una práctica determinada que por ningún otro motivo, el término *clasificación* se acabó utilizando para designar el suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, imponiéndose el término de *calificación* para designar los específicos aprovechamientos urbanísticos (esto es, los usos pormenorizados o específicos)¹⁶.

En la actualidad, la situación anterior se ha consolidado. Como destaca BUSTILLO BOLADO¹⁷, el término de *calificación* se reserva a la decisión administrativa que atribuye usos e intensidades al suelo que ha sido previamente clasificado (como botón de muestra, el suelo clasificado como urbano puede ser calificado como de uso industrial, residencial, zona verde, etc.).

En relación con lo anterior, indica con claridad la STS de 5 de noviembre de 1986 (Azdi. 7804) que “una cosa es la clasificación del suelo en uno de esos tres tipos [esto es, el urbano, urbanizable y no urbanizable] y otra la calificación del uso pormenorizado de los terrenos comprendidos dentro de cada uno de ellos”.

¹⁵ ROMERO SAURA, F., *La calificación urbanística del suelo*, Madrid: Montecorvo, 1975, págs. 138 y ss.

¹⁶ ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.ª J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., pág. 55.

¹⁷ BUSTILLO BOLADO, R. O., “Clasificación y calificación del suelo”, en *Fundamentos de derecho urbanístico*, vol. I, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, 2.ª ed., págs. 508-509.

En consecuencia, al final, el término de la *calificación urbanística* ha venido a coincidir con el de *zonificación*¹⁸. En línea con ello, el art. 48 RPU ya señalaba que “La asignación de los usos pormenorizados se reflejará en la calificación concreta que el Plan Parcial establezca para la totalidad de los terrenos incluidos en cada una de las zonas previstas en el mismo, debiendo corresponder cada zona un mismo uso de suelo”.

Por otra parte, esta visión anterior se ha venido plasmando en algunas de las legislaciones autonómicas, como en Castilla y León, donde el art. 42.1.1 LUCL establece como una determinación de la ordenación detallada la calificación urbanística, entendiéndose por tal “la asignación pormenorizada de uso, intensidad de uso y tipología edificatoria, para cada parcela, o bien por manzanas u otras áreas homogéneas” (cfr., en el mismo sentido, entre otros, el art. 46.b) LOTRUSCA en Cantabria, el art. 54.b) LOUPMRG en Galicia y el art. 15 LSUPV en el País Vasco)¹⁹.

Dicho esto, como se ha adelantado, además de los conceptos de clasificación y calificación se puede hablar de otro concepto: el de *categorización*. Como propone GIL DE PAREJA²⁰, podría utilizarse este para el suelo urbano, que puede ser consolidado y no consolidado.

En conclusión, tras lo aquí expuesto, cabe distinguir fundamentalmente en relación con esta técnica los siguientes conceptos. Por un lado, la *clasificación* propiamente dicha, que constituye un instrumento para dividir los terrenos según su fin urbanístico y asignarles un régimen jurídico concreto y distinto, diferenciando así básicamente entre urbano, urbanizable y no urbanizable. Además, es posible

¹⁸ YÁÑEZ VELASCO, I., “Conceptos de uso en la legislación del Suelo (especial referencia a la calificación y zonificación)”, en *Revista de Derecho Urbanístico y de Medio Ambiente*, n.º 156, 1997, pág. 98.

¹⁹ ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.ª J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., pág. 56.

²⁰ GIL DE PAREJA, C., *Transformación de suelo. La práctica del planeamiento y su gestión*, Murcia: UCAM Publicaciones, 2011, pág. 36.

diferenciar también la *categorización*, que, según BELTRÁN AGUIRRE²¹, sirve para subdividir una determinada clase de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable) en otros tipos según sus características concretas comunes (v. g., suelo urbanizado total o parcialmente, suelo protegido, suelo de productividad agrícola). Esta técnica concreta el régimen jurídico aplicable a cada suelo. Y, por último, según la denominación imperante en la actualidad, tenemos la *calificación*, que es la técnica que sirve para determinar los usos y la intensidad de éstos de cada terreno o parcela. La calificación puede entenderse en dos sentidos: el primero, de asignación de usos globales (como el residencial, industrial y terciario); y el segundo, a través de la asignación de usos pormenorizados (como el de vivienda unifamiliar aislada, vivienda colectiva, comercial, etc.).

Como puntualiza la STC 61/1997, de 20 de marzo, la citada clasificación conlleva que el titular de la potestad de planeamiento decida la división del ámbito territorial municipal en todas o algunas de las siguientes hipótesis básicas: suelo consolidado urbanísticamente, suelo apto para el proceso urbanizador y suelo preservado de tal proceso; supuestos básicos a los solos efectos de anudar determinadas facultades dominicales y unos criterios de valoración a su vez básicos del derecho de propiedad urbana. En cualquier caso, la referencia a tales categorías no puede implicar la predeterminación de un concreto modelo urbanístico y territorial.

1.3. Fuentes de la clasificación urbanística

Sentado el concepto de esta importante técnica urbanística de la clasificación, es preciso que nos detengamos sobre la cuestión de sus fuentes, que presenta en este ámbito una importante particularidad, dada la preeminencia de un instrumento complejo como es el plan general, que analizaremos más adelante²².

²¹ BELTRÁN AGUIRRE, J. L., “Clasificación, categorización y calificación...”, ob. cit., págs. 83-84. Los citados usos pormenorizados expresan la compatibilidad, complementariedad o incompatibilidad del uso global con otros usos (así, el residencial puede ser compatible con el terciario, dotacional, etc., e incompatible con el industrial).

²² Cfr. capítulo IV.

Como indica BARREDA BARBERÁ²³, las fuentes se pueden clasificar en mediata e inmediata, siendo la primera la ley y la segunda, el planeamiento. Por lo que respecta a la ley, tal y como apunta este autor, es tradicional concebirla, como hacen GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ²⁴, como la norma escrita de rango superior que supone una autodisposición de la comunidad sobre sí misma.

Pues bien, la ley, a la hora de regular la clasificación del suelo, deberá tener siempre presente el “límite” dispuesto por la Constitución de 1978 a la propiedad privada plasmado en el art. 33.2 CE, en el que, después de reconocer el derecho a la propiedad privada, dispone que “la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes”²⁵.

Se puede concluir, por tanto, que la función social delimita el contenido de la propiedad privada y, por ende, también de la propiedad privada del suelo. Por ello, la técnica de la clasificación deberá ajustarse a su estatuto jurídico y servirá a esta finalidad de forma crucial determinando los derechos y deberes de cada propietario según los distintos tipos de suelo.

Además, tras la fuente mediata, es preciso tener en cuenta la verdadera protagonista, la inmediata, que es el planeamiento territorial y urbanístico, que “concreta las

²³ Cfr. BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 47-52.

²⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2013, 16.ª ed., págs. 137-138.

²⁵ En relación con este último aspecto de la configuración constitucional del derecho de propiedad, que se analizará en detalle más adelante, cabe destacar la STC 37/1987, de 26 de marzo, que dispone que “la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes. [...] la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 CC, que los recurrentes citan en apoyo de su alegato de inconstitucionalidad”.

previsiones legales delimitando físicamente los terrenos que deben ser considerados como suelo urbano, urbanizable y no urbanizable”²⁶.

Como ya destacaba la Exposición de Motivos de la LS 1956, “El planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana”. Con ello se cumple una doble función: por un lado, prefigurar el espacio físico que ordena y, por otro, concretar las limitaciones establecidas por la ley²⁷.

En efecto, el valor del planeamiento como fuente de la clasificación es crucial. La ley solo debe regular aquellos aspectos que deben quedar bajo la cobertura de la norma superior, dejando al planeamiento el resto de cuestiones, facilitando además con ello la participación pública con trámites de información pública²⁸.

²⁶ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 50.

²⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho urbanístico*, Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2014, 23.ª ed., págs. 46-47.

²⁸ Cfr. BAÑO LEÓN, J. M.ª, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Madrid: Civitas, 1991, págs. 138-147. Como concluye este autor, esta técnica, que consiste como decimos en la remisión que hace la ley urbanística al instrumento de planeamiento correspondiente, es “la única que puede permitir perfilar para cada situación concreta cuál es la mejor ordenación (políticamente) posible” (ídem, pág. 139).

En este sentido, el elemento de la participación pública en el planeamiento urbanístico que se acaba de apuntar no es en absoluto baladí. Se trata de una cuestión crucial, tal y como se ha encargado de insistir la jurisprudencia los últimos años con motivo de diversas anulaciones de planes que no cumplían precisamente con dichos requerimientos. Como se destaca en la STS de 26 de junio de 2013 (ROJ: STS 3669/2013), “La información pública en ese tipo de planeamiento no es un mero trámite en el procedimiento de su elaboración, sino un trámite esencial por la especial incidencia que tienen los planes urbanísticos en la vida de los ciudadanos [...]. como señalamos en nuestra sentencia de 9 de diciembre de 2008 (casación 7459/2004), la obligación de garantizar la participación de los ciudadanos en la tramitación de los planes urbanísticos, reiterando la fase de información pública si fuera necesario, se deriva no sólo de lo dispuesto al efecto en dicho precepto reglamentario, y en la normativa urbanística autonómica aplicable, sino también en otras normas de Derecho estatal como son el artículo 105.a) de la Constitución y el artículo 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, en los que se consagra, respectivamente, el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en general y en los procedimientos de planeamiento y gestión urbanística en particular. Dicho principio se reproduce actualmente en los artículos 11.1 y 4.e) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley del Suelo, en el último de los cuales se insiste en que todos los ciudadanos tiene derecho a: «Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada (...)»”.

1.4. Incidencia de la distribución de competencias en la actividad clasificatoria del suelo

Hasta este momento hemos estudiado la clasificación como técnica urbanística. Debemos detenernos ahora en la cuestión propiamente competencial, que plantea en la práctica no pocos problemas debido a la falta de adaptación de la normativa autonómica a cuestiones clave que se residencian en la competencia estatal.

Las distintas normativas anteriores y la jurisprudencia sobre ellas (fundamentalmente, la STC 61/1997, de 20 de marzo) concebían la *clasificación* como una cuestión de carácter básico de competencia estatal, que permitía garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad. Sin embargo, en la LS 2007 y en el TRLS 2008 se abandona la técnica de la “clasificación” y se pasa a utilizar lo que se denominan *situaciones básicas del suelo*. Cabe preguntarse, por tanto, si estamos ante un cambio radical o solo meramente formal.

En efecto, hasta la aprobación de la LS 2007, la clasificación tripartita del suelo recogida en la normativa anterior venía amparada —y así fue ratificado por la STC 164/2001, de 11 de julio— por su carácter instrumental respecto de la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad urbana. Dicho esto, el TC se ocupaba igualmente de puntualizar en la citada sentencia que el establecimiento por parte de la legislación estatal de una clasificación determinada del suelo no suponía la “prefiguración de un concreto modelo urbanístico”.

Por lo tanto, en lo que respecta al reparto competencial sobre esta materia podemos concluir, como hace BUSTILLO BOLADO²⁹, que el Estado puede establecer diferentes tipos de suelo a los efectos del art. 149.1.1 CE —igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo— y 149.1.18 CE —expropiación y valoraciones—, pero es de competencia exclusiva autonómica el establecimiento de categorías de suelo a los efectos urbanísticos de planificación y gestión. Así, las categorías de suelo que

²⁹ BUSTILLO BOLADO, R. O., “Clasificación y calificación...”, ob. cit., págs. 511-512. Como concluye este autor, en todo caso, se debe separar la planificación y gestión del urbanismo, en las que hay que tener en cuenta la legislación autonómica, y las expropiaciones o derechos de los propietarios, donde habría que tener en cuenta la legislación estatal (ídem, pág. 512).

establezcan las Comunidades Autónomas podrían eventualmente no coincidir con las que pueda prever la legislación estatal.

Con la LS 2007 y el TRLS 2008 esta separación competencial a la que venimos aludiendo se consolida al tratar estos textos legislativos de “situaciones básicas del suelo”. En la propia Exposición de Motivos del TRLS 2008 se dispone que “Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad. Además, no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo”. Es más, se añade que esta norma es precisamente “Una Ley, por tanto, concebida a partir del deslinde competencial establecido en estas materias por el bloque de la constitucionalidad y que podrá y deberá aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, en particular, sobre patrimonios públicos del suelo”.

En consecuencia, como advierte TOLOSA TRIBIÑO³⁰, con estas disposiciones normativas queda reflejado lo que hasta este momento venía definido por la jurisprudencia, esto es, que la regulación de la técnica de la clasificación corresponde a las Comunidades Autónomas. No obstante, parece que el cambio operado por el legislador estatal a partir de la LS 2007 no estuvo motivado en realidad por razones competenciales urbanísticas.

En efecto, el objetivo último de dicho cambio habría sido más bien intentar desprenderse de cualquier interferencia a la hora de valorar el suelo, a fin de poder efectuar esta exclusivamente basándose en la realidad física, como indica FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ³¹. La regulación actual de las situaciones básicas del suelo

³⁰ TOLOSA TRIBIÑO, C., *El uso del suelo. Planteamiento urbanístico e intervención administrativa. Doctrina, jurisprudencia, casos prácticos y formularios*, Pamplona: DAPP, 2009, 4.ª ed., pág. 153.

³¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, Aranzadi, n.º 16, 2007, pág. 26.

En parecido sentido se pronuncian LEGUINA VILLA y RAZQUIN LIZARRAGA, que destacan que la verdadera razón de la sustitución de la *clasificación* por las *situaciones básicas del suelo* no

fundamentalmente se encuentra incardinada en el régimen de las valoraciones, aunque el artículo en el que se distinguen las tres situaciones básicas del suelo se sitúe en el título de bases del régimen del suelo.

Podemos concluir, por tanto, que el legislador estatal ha soslayado regular la clasificación del suelo, en aras de garantizar las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de propiedad, para asegurar las competencias autonómicas en la materia, hecho que posibilita que las Administraciones autonómicas puedan regular una diferente clasificación y apartarse de la tradicional clasificación tripartita, siempre y cuando sea para fines distintos de la configuración de las condiciones básicas en el ejercicio del derecho de propiedad.

Sin perjuicio de lo anterior, entendemos que hoy resulta difícil apreciar en términos generales diferencias dignas de mención por lo que respecta a las clases de suelo previstas por la normativa autonómica, más allá de las divergencias semánticas. No obstante, en contra parecen situarse autores como BELTRÁN AGUIRRE³², que considera que sí existen Comunidades que se han apartado de la tradicional clasificación tripartita, al añadir alguna que otra *clasificación* nueva, lo que confirmaría que se ha pasado de una enumeración cerrada a una enumeración abierta en materia de clasificaciones.

es otra que la preocupación de la LS 2007 por luchar contra la especulación, lo que le lleva a dejar de lado la técnica de la clasificación para desvincularla de la valoración. LEGUINA VILLA, J. y RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.^a, “Las situaciones básicas...”, ob. cit., págs. 356-357.

Dicho esto, por lo que se refiere el controvertido término de “especulación”, cfr. FERRANDO CORELL, J. V. y FERRANDO ORTIZ, A., “Un análisis de los fundamentos del valor...”, ob. cit., págs. 58-63. Resulta muy acertado a nuestro juicio el análisis crítico que efectúan estos autores del significado de aquel término, que les lleva a concluir que “el hecho especulativo no tiene porqué ser evitado en los casos donde actúa, porque es un elemento fundamental para el correcto funcionamiento del mercado. Ha de procurarse ponerle cauces oportunos para que el desarrollo mercantil se produzca sin tensiones indeseadas, pero no eliminarla” (ídem, pág. 62).

³² BELTRÁN AGUIRRE, J. L., “Clasificación, categorización y calificación...”, ob. cit., pág. 84. Como botón de muestra, señala este autor, entre otras, las leyes urbanísticas de Murcia, Andalucía y Galicia. Tanto las normativas urbanísticas de Murcia (art. 61.2 TRLSRM [actualmente, art. 79.2 LOTURM]) como de Andalucía (art. 44 LOUA) contemplan la posibilidad de excluir de la clasificación del suelo a los terrenos destinados a sistemas generales —y ello, sin perjuicio de que sean adscritos a las diversas clases de suelo a efectos de su valoración y obtención—. Por su parte, Galicia incorpora una suerte de cuarta clase de suelo que denomina “suelo de núcleo rural”, con un régimen de derechos y obligaciones que no cabe identificar ni con el del suelo urbano o urbanizable ni con el propiamente rústico (arts. 13 y 24 a 30 LOUPMRG) (ídem, págs. 84-87).

Sentado lo anterior, que interesa desde el punto de vista competencial de esta técnica, volveremos sobre este extremo de las situaciones básicas del suelo más adelante, al analizar la regulación sobre el particular prevista en el TRLS 2008.

Cabe adelantar aquí, por último, que el TC ha acabado finalmente por confirmar la constitucionalidad de la práctica totalidad de la LS 2007 y el TRLS 2008 —incluido este nuevo enfoque de superación de las antiguas “clases” de suelo y la regulación de las “situaciones básicas” del suelo—, mediante su STC 141/2014, de 11 de septiembre³³.

2. La clasificación del suelo en la normativa urbanística estatal

2.1. Desde la primera ley urbanística (la LS 1956) hasta la cobertura de la variada normativa autonómica (la LRSV)

El análisis del instituto de la clasificación del suelo resulta esencial a los efectos del presente trabajo, que versa precisamente sobre diversos aspectos que rodean a la implantación de una serie de usos en una concreta clase de suelo (en concreto, en la de no urbanizable). Por ello, finalizado nuestro estudio sobre los contornos de esta técnica urbanística, procede ahora adentrarnos en su regulación por parte de la normativa estatal, que, como vimos, resulta básica en una serie de aspectos relacionados estrechamente con dicha clasificación (v. g., derechos y deberes del propietario, bases del régimen del suelo y valoraciones).

La primera legislación urbanística de nuestro país fue propiamente la LS 1956³⁴, que, como destaca LORA-TAMAYO VALLVÉ³⁵, consideraba el urbanismo como una

³³ La STC 141/2014, de 11 de septiembre, avala casi en su totalidad la LS 2007, que fue impugnada por los Gobiernos de la Comunidad de Madrid, La Rioja y Canarias, así como por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso. La sentencia, de la que ha sido ponente el Magistrado Fernando Valdés Dal-Ré, declara contrario a la Carta Magna solo un inciso del art. 22 de la norma recurrida, relativo a la tasación del suelo a efectos de indemnización por expropiación. Han redactado voto particular discrepante los Magistrados Juan José González Rivas y Pedro González Trevijano. A este último se han adherido Andrés Ollero y Encarnación Roca.

³⁴ MARTÍN REBOLLO, L., “Evolución histórica del Derecho urbanístico en España”, en *Fundamentos de derecho urbanístico*, vol. I, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, 2.^a ed., pág. 86. Como concluye este autor, con la LS 1956 “se puede decir que nace el Derecho Urbanístico” (ibídem).

verdadera función pública. Pues bien, esta norma definía el suelo “rústico” de una forma negativa³⁶; así, nos encontrábamos ante suelo rústico en todos aquellos terrenos que no fueran ni urbanos ni de reserva urbana (art. 65 LS 1956)³⁷.

³⁵ LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Historia de la legislación urbanística*, Madrid: Iustel, 2007, págs. 32 y 37; y, en el mismo sentido MARTÍN REBOLLO, L., “Evolución histórica...”, ob. cit., pág. 86.

Para un análisis de las primeras normas que regulan esta disciplina, entre las que cabe destacar las de ensanche y reforma interior de las ciudades, cfr., entre otras, además de las que se acaban de indicar, las siguientes: BAÑO LEÓN, J. M.^a, *Derecho Urbanístico Común*, ob. cit., págs. 40-45; BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Madrid: Montecorvo, 1973; BASSOLS COMA, M., “Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 225, 2006, págs. 47-91; BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 52-58; CHUECA GOITIA, F., *Breve historia del urbanismo*, Madrid: Alianza Editorial, 2011, 3.ª ed.; LÓPEZ RAMÓN, F.: “Crisis y renovación del urbanismo español en la última década del siglo XX”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 104, 1999, págs. 521-550; MENÉNDEZ REXACH, A. e IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, págs. 23-26; MENÉNDEZ REXACH, A., “Las situaciones básicas de suelo”, en *El nuevo régimen jurídico del suelo*, Madrid: Iustel, 2008, págs. 117-124; y ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.^a J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., págs. 29-43.

³⁶ En este sentido, en el apartado I de la Exposición de Motivos de la LS 2007 se indica de forma acertada que “La historia del Derecho urbanístico español contemporáneo se forjó en la segunda mitad del siglo XIX, en un contexto socio-económico de industrialización y urbanización, en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: el ensanche y la reforma interior, la creación de nueva ciudad y el saneamiento y la reforma de la existente. Dicha historia cristalizó a mediados del siglo XX con la primera ley completa en la materia, de la que sigue siendo tributaria nuestra tradición posterior. En efecto, las grandes instituciones urbanísticas actuales conservan una fuerte inercia respecto de las concebidas entonces: la clasificación del suelo como técnica por excelencia de la que se valen tanto la ordenación como la ejecución urbanísticas, donde la clase de urbanizable es la verdadera protagonista y la del suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención por jugar un papel exclusivamente negativo o residual”.

³⁷ Según lo previsto en esta norma, “El territorio de los Municipios en que existiere Plan de ordenación se clasificará en suelo urbano, de reserva urbana y rústico” (art. 62 LS 1956).

Por lo que respecta a los primeros, “Constituirán el *suelo urbano* estos terrenos: a) Los comprendidos en el perímetro que defina el casco de la población [...]; b) Los que estén urbanizados; y c) Los que, aún sin urbanizar, se hallaren enclavados en sectores para los que ya existiere aprobado Plan parcial de ordenación” (art. 63.1 LS 1956). Por su parte, “Constituirán el *suelo de reserva urbana* los terrenos comprendidos en un Plan general de ordenación para ser urbanizados y no calificables de suelo urbano según el párrafo 1 anterior (art. 64). Por último, como se ha dicho, “Constituirán el suelo rústico los terrenos que no fueren incluíbles en ninguno de supuestos de los dos artículos precedentes” (art. 65 LS 1956).

En línea con lo anterior, en las poblaciones que carecieran de Plan de ordenación, el territorio se “clasificará en suelo urbano y rústico” (art. 66.1 LS 1956). Serán *suelo urbano* “los terrenos comprendidos en un perímetro edificado al menos en el veinte por ciento de su extensión superficial” (art. 66.2 LS 1956), y *suelo rústico* “los demás terrenos no incluíbles en la calificación anterior” (art. 66.3 LS 1956).

Esa definición negativa del suelo rústico se traducía, como destaca MARTÍN REBOLLO³⁸, en una regulación cuyo núcleo central ha permanecido hasta la fecha prácticamente igual, salvo ligeras variaciones, y pasaba fundamentalmente por una serie de limitaciones, entre las que sobresalían algunas como (i) no variar su uso forestal o agrícola, y (ii) un volumen de edificación máximo de 1 m³ por cada 5 m² de superficie, salvo una serie de excepciones tasadas (v. g., instalaciones necesariamente vinculadas a determinados terrenos que desarrollaren un fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico); debiendo en todo caso las construcciones ser adecuadas a su condición aislada (art. 69 LS 1956)³⁹.

A efectos ilustrativos de todo ello se acompaña cuadro explicativo de la LS 1956:

³⁸ MARTÍN REBOLLO, L., “Suelo rústico...”, ob. cit., págs. 590-591.

³⁹ Según el art. 69 LS 1956: “1. La propiedad de los terrenos de suelo rústico estará sujeta a las siguientes limitaciones urbanísticas: *Primera.* –Los terrenos cuyas características, según el Plan, deban ser objeto de conservación y defensa no podrán ser dedicados a utilizaciones que implicaren transformación de su destino propiamente agrícola o forestal, según la ordenación. *Segunda.* –La facultad de edificar se ejercerá en proporción de un metro cúbico, como máximo, por cada cinco metros cuadrados de superficie, salvo en los casos siguientes: *a)* Construcciones destinadas a explotaciones agrícolas, silos o viviendas obligatorias en fincas mejorables, que respondan a planes o normas del Ministerio de Agricultura; *b)* Construcciones o instalaciones necesariamente vinculadas a determinados terrenos: las que desarrollaren un fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico, que exija emplazarlas en el medio rural, y la edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos, en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población, en todos los cuales podrán permitirse mayores volúmenes de edificación según el procedimiento previsto en el párrafo 3 del artículo 46. *Tercera.* –Los tipos de construcciones habrán de ser adecuados a su condición aislada y quedarán prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas y especialmente los bloques de pisos con paredes medianeras al descubierto. *Cuarta.* –En las transferencias de propiedad, divisiones y asignaciones de terrenos rústicos no podrán efectuarse fraccionamientos que rompan la unidad mínima de cultivo señalada en los Planes generales.

2. En los terrenos rústicos a que se refiere la limitación primera del párrafo anterior, los propietarios deberán llevar a cabo los aprovechamientos y explotaciones de que fueren naturalmente susceptibles, de acuerdo con las disposiciones dictadas por el Ministerio de Agricultura”.

Cfr., para un análisis más detallado de estas cuestiones relativas a la clasificación del suelo en la LS 1956, MENÉNDEZ REXACH, A., “La clasificación del suelo en la ley de 1956: precedentes y secuelas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 225, 2006, págs. 159-185; PAREJA I LOZANO, C., *Régimen del suelo no urbanizable*, Madrid: Marcial Pons, 1990, págs. 53- a 57; PERALES MADUEÑO, F., “Evolución del régimen urbanístico del suelo desde la ley de 12 de mayo de 1956 hasta la ley 6/1998”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 225, 2006, págs. 185-227; PORTO REY, E., “El suelo rústico en las Leyes del suelo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 225, 2006, págs. 325-329; y RAPOSO ARCEO, J. J., “El suelo rústico en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre”, en *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y protección del medio rural de Galicia*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, págs. 184-194.

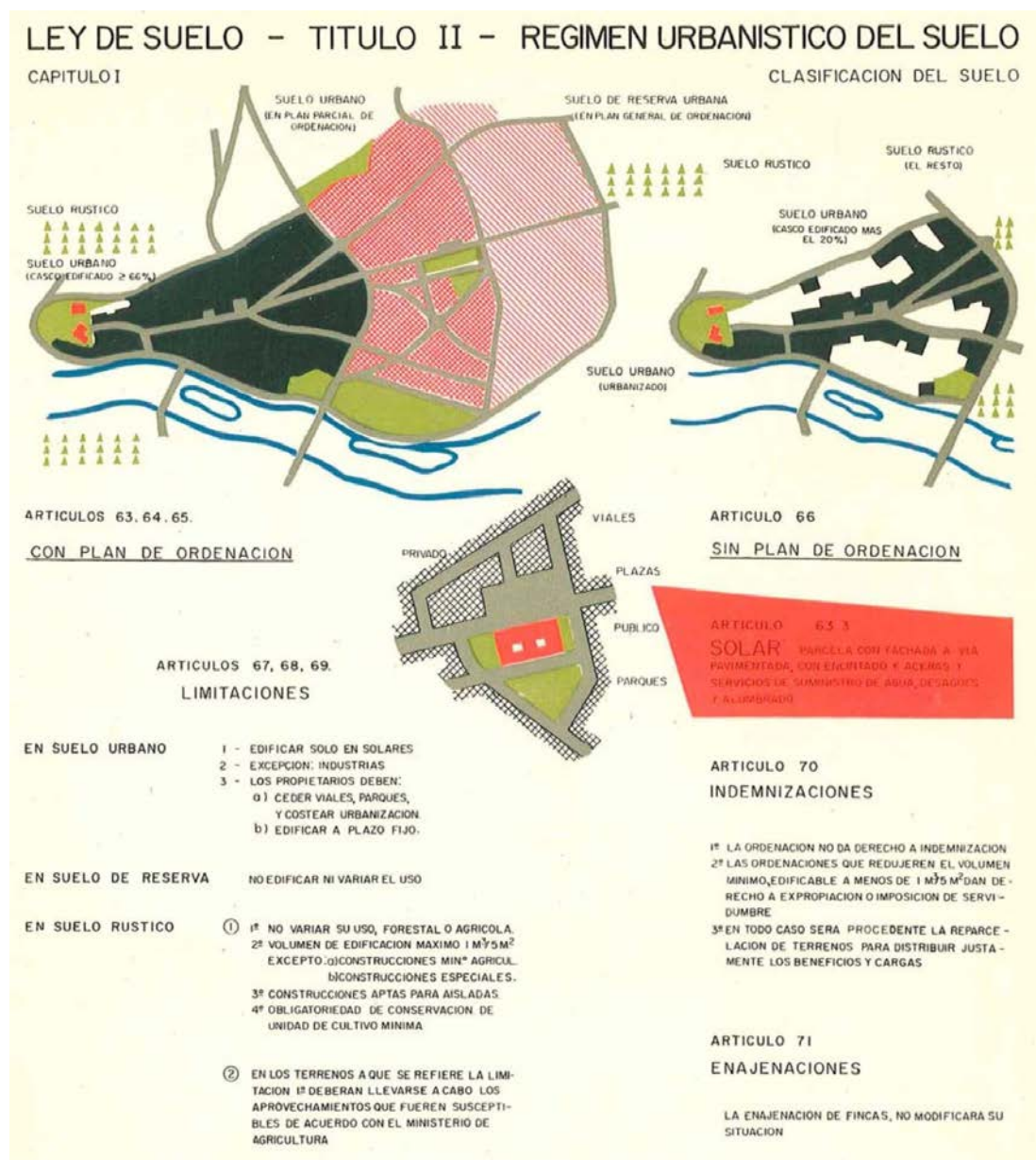


FIGURA 1. Régimen urbanístico del suelo. Documentación gráfica incluida en la 1.ª edición de la LS 1956, publicada por la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, Ministerio de la Gobernación.

En la posterior LS 1975, así como en el TRLS 1976, se cambia la denominación de suelo “rústico” por suelo “no urbanizable”, pero no se altera en esas normas la concepción negativa patente en su definición. Se definen los suelos no urbanizables como (i) los que el Plan no incluya como suelo urbano o “urbanizable”

(anteriormente denominado de “reserva urbana”)⁴⁰ y (ii) los espacios a los que el Plan otorgue una especial protección “en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico” (art. 80 TRLS 1976)⁴¹.

En línea con la regulación anterior, para el TRLS 1992 el suelo no urbanizable era el suelo que el Plan no clasificaba como urbano ni como urbanizable, así como los espacios a los que otorgara una especial protección, en atención a los valores ya indicados a los que se hacía mención en el TRLS 1976 (art. 12 TRLS 1992)⁴². Por lo tanto, en el TRLS 1992 se distinguían tres tipos de suelo: el urbano, el urbanizable, o en su caso apto para urbanizar, y el no urbanizable, o clases equivalentes reguladas por la legislación autonómica (art. 9 TRLS 1992)⁴³.

⁴⁰ De forma similar a la LS 1956, se prevé en el TRLS 1976 que el territorio de los municipios en que existiese Plan General Municipal de Ordenación se deberá clasificar en “todos o algunos de los siguientes tipos: suelo urbano, urbanizable y no urbanizable” (art. 77 TRLS 1976).

Así, según el TRLS 1976, que difiere levemente de la normativa anterior (la LS 1956), constituirán el *suelo urbano*: “a) Los terrenos a los que el plan incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, en la forma que aquél determine; b) Los que en ejecución del Plan lleguen a disponer de los mismos elementos de urbanización a que se refiere el párrafo anterior” (art. 78). Por otra parte, el *suelo urbanizable* vendrá conformado por “los terrenos a los que el Plan General Municipal declare aptos, en principio, para ser urbanizados” (art. 79.1 TRLS 1976).

Asimismo, como también hacía la LS 1956, el TRLS 1976 regula la particularidad de los municipios que carecieran de Plan General Municipal de Ordenación, donde “el territorio se clasificará en suelo urbano y suelo no urbanizable” (art. 81.1), siendo estos últimos los que no fueran definidos como urbanos (art. 81.3 TRLS 1976). No obstante, el TRLS 1976, como veíamos, difiere ligeramente respecto de la anterior norma en lo que hay que entender en estos casos como “urbano”; en concreto, serán los “terrenos que por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en la mitad de su superficie se incluyan en un Proyecto de delimitación, que, tramitado por el Ayuntamiento [...], será aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo, previo informe de la Diputación Provincial” (art. 81.2 TRLS 1976).

⁴¹ Cfr., para un examen de estas cuestiones relativas a la clasificación del suelo en el TRLS 1976, PAREJA I LOZANO, C., *Régimen del suelo...*, ob. cit., págs. 73-77; y PORTO REY, E., “El suelo rústico...”, ob. cit., págs. 329-330.

⁴² Esto es, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.

⁴³ Cfr. PORTO REY, E., “El suelo rústico...”, ob. cit., pág. 337-340.

Casi la totalidad de esa norma, el TRLS 1992, estuvo vigente poco tiempo debido a que, como ya se apuntó anteriormente, las relevantes STC 61/1997, de 20 de marzo, y STS de 25 junio de 1997 (RJ 1997\5382) la anularon en gran parte por cuestiones de índole competencial.

La normativa anterior fue sustituida por la LRSV, que supuso un cambio relevante, ya que pasa a definir el suelo no urbanizable de una forma que podría estimarse como positiva, y el suelo que cabría considerar residual pasa a ser el urbanizable⁴⁴.

En efecto, si bien el art. 7 LRSV establece las tradicionales tres clases de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable), se estableció que el suelo urbanizable fuera el residual, esto es, el que no tuviera la condición de urbano o de no urbanizable (art. 10 LRSV). Por lo que respecta a este último, tenían la condición de suelo no urbanizable los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes: (i) los que debieran incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación; y (ii) los que el planeamiento general considerara necesario preservar por una serie de valores dignos de protección (paisajísticos, históricos, arqueológicos, etc.), así como aquellos otros que considerara inadecuados para un desarrollo urbano⁴⁵ (art. 9 LRSV).

Esta definición del suelo no urbanizable prevista en la LRSV había que interpretarla a la luz de la STC 164/2001, de 11 de julio, en la que se disponía que el precepto era constitucional en tanto en cuanto se entendiera que dejaba margen a las

⁴⁴ Cfr., para un análisis de estas cuestiones relativas a la clasificación del suelo en el TRLS 1992 y la LRSV, PERALES MADUEÑO, F., “Evolución del régimen...”, ob. cit., págs. 216-224; PORTO REY, E., “El suelo rústico...”, ob. cit., págs. 337-346; y SERRANO ALBERCA, J. M., *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, 3.ª ed., págs. 172-176.

⁴⁵ Este inciso final, correspondiente al segundo apartado del art. 9 LRSV, suscitó mucha polémica y fue modificado hasta en dos ocasiones, volviéndose con ello más o menos a la redacción original que se ha transcrito (la primera modificación tuvo lugar mediante el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, y la segunda de ellas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes).

Comunidades Autónomas para definir cuáles son los valores dignos de protección y qué suelos son inadecuados para un desarrollo urbano⁴⁶.

⁴⁶ Tal como señala la importante STC 164/2001, de 11 de julio, “el precepto impugnado, en su redacción de 1998, establece, en síntesis, dos criterios directos para la clasificación del suelo como no urbanizable: que el suelo sea incompatible con la transformación y que sea inadecuado para un desarrollo urbano. Estos dos criterios mínimos o elementales de clasificación sirven así como criterios mínimos de igualdad de todos los propietarios de suelo. Tal fin igualador atrae en principio la regulación del art. 9 LRSV a la esfera competencial del Estado ex art. 149.1.1 CE. Mas queda aún por precisar si con esta regulación instrumental se incide de forma ilegítima en las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. A este respecto debemos adelantar que la suma de los dos criterios de clasificación contenidos en el art. 9 LRSV (incompatibilidad e inadecuación para el desarrollo urbano) permite identificar un amplio margen de regulación para cada Comunidad Autónoma, y de ahí la conformidad constitucional del art. 9 LRSV.

Sentado lo anterior, procede el enjuiciamiento singular sobre cada uno de los dos criterios del art. 9 LRSV.

a) La incompatibilidad con la transformación (art. 9.1 LRSV) no la define la propia Ley, sino que provendrá de los «régimenes especiales de protección» establecidos por la legislación sectorial o el planeamiento territorial (del Estado o de Comunidad Autónoma, dependiendo de la materia competencial o sector en que se funde el «régimen especial de protección»). Además, tampoco establece el art. 9.1 LRSV directamente el régimen de usos del suelo protegido, sino que se limita a asumir lo que resulte de la legislación sectorial y del planeamiento territorial; por lo mismo, serán aquella legislación (sectorial) o planeamiento (territorial) los actos jurídicos susceptibles de cotejo con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. Por último, la efectiva clasificación del suelo como no urbanizable no deriva automática e inmediatamente de la fijación de un «régimen de especial protección» sino que depende, en todo caso, de que el órgano público competente para la clasificación del suelo efectivamente concluya que el régimen especial de protección previamente establecido exige la clasificación del suelo como no urbanizable. En coherencia con lo anterior, debemos negar todo carácter restrictivo al listado de valores y fines determinantes de «régimenes especiales de protección». Los distintos régimenes de protección traen causa de los distintos títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas. Será entonces el titular de cada competencia a quien corresponderá identificar y valorar la importancia de un fin o valor para establecer un régimen especial de protección. En este sentido debe entenderse que la enumeración de valores y fines del art. 9.1 LRSV sólo tiene carácter ejemplificativo.

b) El art. 9.2 LRSV establece como criterio de clasificación del suelo (como no urbanizable) la inadecuación para un desarrollo urbano. El juicio de adecuación corresponde, en todo caso, al órgano competente para la clasificación. La deficiente adecuación puede traer causa de valores o fines que hagan necesaria la preservación del suelo (el propio art. 9.2 LRSV enuncia los valores agrícola, forestal, ganadero, así como la riqueza natural) o de otras circunstancias. Al planeamiento corresponde establecer, como expresamente dispone el último inciso del precepto cuestionado, los criterios sobre cuándo un terreno es adecuado, o no, para un desarrollo urbano, remitiendo de esta forma la clasificación del suelo al planificador urbanístico. Por ello, en forma alguna se puede considerar que el art. 9.2 LRSV imponga un concreto modelo urbanístico y territorial. Por último, concluyamos que es la concurrencia de los dos criterios del art. 9.2 LRSV, en la concreta redacción de 1998, lo que lleva a rechazar el reproche de inconstitucionalidad.

Además debemos declarar que las referencias del art. 9 LRSV a los «planes de ordenación territorial», «legislación sectorial», «planeamiento general» y «planeamiento sectorial», si bien pudieran ser interpretadas como la imposición de concretos instrumentos urbanísticos a las Comunidades Autónomas, de lo que resultaría una vulneración del orden constitucional de

La LRSV no introduce cambios significativos en cuanto al régimen jurídico del suelo no urbanizable, pero sí, como veremos más adelante⁴⁷, cambió la manera de definirlo: ya no lo hace de manera negativa, sino positiva⁴⁸. Abunda en la idea, ya incipiente en la normativa precedente, de una categorización de ese suelo partiendo de premisas o criterios consustanciales a él —referidos en el art. 9 LRSV, al que hemos hecho alusión anteriormente—.

En la misma línea, como indica BAÑO LEÓN⁴⁹, uno de los pilares fundamentales de la LRSV —cuya aprobación urgía en parte por la necesidad de contar con una regulación estatal que sustituyera al TRLS 1992 declarado inconstitucional— no era otro que la pretensión de liberalizar el suelo no urbanizable: solo los terrenos que tuvieran algún valor digno de protección debían quedar fuera del proceso de urbanización, y ello a fin de incentivar una mayor oferta de suelo y vivienda.

competencias, también permiten una interpretación conforme con la Constitución. Es posible entender, en este sentido, que el art. 9.1 LRSV traslada al ámbito de la clasificación del suelo, y a los efectos de esta Ley, lo ya dispuesto en otros actos jurídicos que tienen por fin la protección de ciertos bienes naturales o culturales; se puede entender, entonces, que la referencias a la «legislación sectorial», «planes de ordenación territorial», y «planeamiento sectorial» tienen únicamente valor orientativo y ejemplificativo, pues lo único propiamente relevante es -como señala el propio art. 9.1 LRSV en su primera frase- que los terrenos estén sometidos a algún régimen especial de protección, venga ese régimen especial dispuesto en leyes, planes, proyectos, catálogos o cualesquiera otros actos jurídicos. En segundo lugar, y de acuerdo con lo ya razonado en el FJ 6, no puede considerarse que la mención del art. 9.2 LRSV al «planeamiento general» vulnere las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. En efecto es posible interpretar que el «planeamiento general» es, en el art. 9.2 LRSV, aquel instrumento de ordenación o planificación urbanística que -conforme a la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma- puede o debe clasificar el suelo de las ciudades y dotar de un contenido preciso a los derechos de propiedad urbana y permitir su efectivo disfrute. Así interpretada, la alusión al «planeamiento general» en el art. 9.2 LRSV es conforme con el orden constitucional de competencias”.

⁴⁷ Cfr. apartado 4 de este mismo capítulo.

⁴⁸ MARTÍN REBOLLO, L., “Suelo rústico...”, ob. cit., pág. 604.

⁴⁹ BAÑO LEÓN, J. M.^a, *Derecho Urbanístico Común*, ob. cit., pág. 66.

En efecto, tal y como se indica en el apartado segundo de la Exposición de Motivos de la LRSV “la presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado. Y ello de acuerdo con el planeamiento y la legislación territorial o sectorial, en razón de sus valores ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos o culturales, de su riqueza agrícola, forestal, ganadera o de otra índole, o de su justificada inadecuación para el desarrollo urbano”.

2.2. Cambio de *categoría*: el suelo “rural” en la vigente normativa estatal (la LS 2007 y el TRLS 2008)

2.2.1. *La relativa ruptura con las categorías anteriores: las “situaciones básicas del suelo”*

Debidamente contextualizado el momento previo a la aprobación de la normativa vigente, procede examinar ahora cómo regula esta normativa el instituto de la *clasificación del suelo*.

Pues bien, lo primero con lo que topamos es que, como destaca FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ⁵⁰, la LS 2007 y el vigente TRLS 2008 introducen bastantes novedades respecto del modelo urbanístico anterior, entre las que se encuentra el cambio radical de las clases de suelo por las que ahora se denominan situaciones básicas del suelo.

Como indicábamos antes, no solo se opta por manejar categorías de suelo a las que no se denominan ya “clase de suelo”, sino “situación”, sino que, además, se apartan de la denominación de suelo no urbanizable y optan por la de “suelo rural”. En consecuencia, se positiviza ahora una concepción dual de las situaciones en las que se puede encontrar el suelo: el rural y el urbanizado.

En el art. 12 TRLS 2008 (según la redacción proporcionada por la disposición final 12.7 LRRR 2013) se prevé que

“1. Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.

2. Está en la situación de suelo rural:

- a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas,

⁵⁰ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 20 de junio de 2008”, en *Fundamentos de derecho urbanístico*, vol. I, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, 2.ª ed., pág. 136. En este artículo se incluye una interesante síntesis de los diversos avatares por los que pasó la tramitación parlamentaria de esta norma.

ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

- b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente [...]”.

A la luz de la normativa precedente, lo primero que suscita la lectura de este precepto es qué sucede con las “clases de suelo” recogidas históricamente por aquella. Pues bien, como advierte BAÑO LEÓN⁵¹, la doctrina se halla ciertamente dividida sobre si nos encontramos ante una misma cosa; esto es, si clases y situaciones del suelo son lo mismo. Por ello, más allá de complejas elaboraciones teóricas, resulta especialmente ilustrativo y más práctico, como hace dicho autor, el ejercicio de puntualizar las semejanzas y diferencias entre ambos institutos jurídicos.

Así, por el lado de las semejanzas, cabe entender que las clases y las situaciones básicas del suelo están íntimamente unidas a la concepción estatutaria de la propiedad, así como que la inclusión en una u otra supone una asignación distinta de derechos y deberes; por último, también existe identidad en cuanto a las valoraciones.

Por lo que respecta a las diferencias entre ambos institutos jurídicos, las situaciones básicas del suelo son independientes de los planes, mientras que las clases sí que tienen esa dependencia del plan al ser este quien las inserta en cada terreno. Además, las situaciones básicas posibilitan que el plan no contenga clasificación, mientras que la clasificación de un suelo solo producirá efectos reales en la medida que coincida con una situación básica.

Visto lo anterior, coincidimos con BERROCAL HERNÁNDEZ y FERNÁNDEZ MONTERO⁵² en que esta definición de las situaciones básicas del suelo (urbanizado y rústico) no

⁵¹ BAÑO LEÓN, J. M.ª, *Derecho Urbanístico Común*, ob. cit., págs. 106-108.

⁵² BERROCAL HERNÁNDEZ, A. y FERNÁNDEZ MONTERO, P., “Suelo rústico de asentamiento irregular o categorías equivalentes y autorizaciones/licencias provisionales. Estudio comparado y jurisprudencial”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 32, 2014, pág. 9. Como señalan estos autores, “Encaja, pues, perfectamente en la legislación básica del Estado esta nueva

sustituye a las técnicas urbanísticas de la clasificación y de la categorización de las distintas clases de suelo. Estas siguen existiendo en los términos de la legislación autonómica, que sí que encajan en aquellas, si bien han de ser adaptadas a esos nuevos conceptos o interpretadas de acuerdo con ellos. Es más, las Comunidades Autónomas pueden tanto mantener como modificar o prescindir de dichas técnicas de clasificación y categorización, que ya no vienen contempladas en la legislación básica estatal. No obstante, lo probable es su mantenimiento, como sucede en la actualidad, considerándose incluido el suelo clasificado y categorizado en una de las dos situaciones básicas de suelo recogidas en el TRLS 2008.

En línea con lo anterior, como señala GONZÁLEZ-VARAS⁵³, las clases de suelo autonómicas deben subsumirse en las categorías previstas por la normativa estatal. Así, como regla general, en la situación de suelo rural se integrarán el suelo no urbanizable, el urbanizable no sectorizado —no programado o no delimitado, según las Comunidades Autónomas—, el urbanizable sectorizado —igualmente, no programado o no delimitado, según las Comunidades Autónomas— y el urbano no consolidado en determinados supuestos. Por su parte, en el urbanizado se integrarán el urbano consolidado y el no consolidado en determinados supuestos.

categoría de suelo rústico de Castilla y León [esto es, suelo rústico de asentamiento irregular], donde el artículo 10.3 LUCYL [denominada aquí como LUCL] (en redacción dada por el art. 2 LMUSCYL), por citar un ejemplo de actuación autonómica tras la introducción de las situaciones básicas de suelo, señala: «A efectos de la aplicación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se entiende que: a) Se encuentran en la situación básica de suelo rural los terrenos clasificados como suelo rústico y los que tengan dicha condición conforme al artículo 30, así como los terrenos clasificados como suelo urbanizable, hasta la recepción de la urbanización; b) Se encuentran en la situación básica de suelo urbanizado los terrenos clasificados como suelo urbano y los que tengan dicha condición conforme al artículo 30, así como los terrenos clasificados como suelo urbanizable, una vez recibida la urbanización» (ibídem).

En un sentido similar señala RAMÍREZ SÁNCHEZ que las nuevas situaciones básicas del suelo no consiguen hacer olvidar las clases de suelo utilizadas en el derecho urbanístico durante más de medio siglo. Así, por lo que se refiere al suelo rural, el rural de preservación recuerda al no urbanizable de preservación o protección, y el rural para el que se prevea su paso a urbanizado se asemeja al urbanizable. RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M.^a, “Bases del régimen del suelo”, en *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2008, pág. 267.

⁵³ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, 5.^a ed., pág. 204.

En conclusión, de lo hasta aquí analizado entendemos que, aunque se trata de categorías con peculiaridades propias, las nuevas *situaciones del suelo* reguladas por la normativa estatal básica deberían poder coexistir sin problemas con la técnica de la clasificación del suelo⁵⁴.

2.2.2. *La regulación de la “situación” suelo rural en el TRLS 2008*

Sentado lo anterior, procede que nos detengamos en el régimen legal vigente del suelo no urbanizable bajo la normativa estatal, esto es, en realidad, en las tan citadas “situaciones” del suelo.

Como señala BARREDA BARBERÁ⁵⁵, a tal fin deberíamos centrarnos en la normativa autonómica por una cuestión puramente competencial. No obstante, coincidimos igualmente con dicho autor en que procede comenzar por la LS 2007, dado que esta no ha renunciado a remitirse implícitamente a criterios clasificatorios, pese a intentar desmarcarse de conceptos urbanísticos. En este sentido, destaca GONZÁLEZ-VARAS⁵⁶ que, a pesar de lo que proclame la LS 2007, en cierto modo impone al legislador autonómico pautas claras para establecer las distintas clases de suelo.

Centrándonos pues en la norma estatal, encontramos la regulación del suelo rural en el art. 12 TRLS 2008, anteriormente transcrito. En puridad, como advierte FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁵⁷, el suelo en situación de rural es, tal y como precisa el art. 12.2.a) TRLS 2008, el que la ordenación territorial y urbanística ha preservado de su

⁵⁴ Cfr., en el mismo sentido, RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M.ª, “Bases del régimen...”, ob. cit., págs. 258-267, que concluye, como apuntábamos, en una suerte de equivalencia entre ciertas clases y situaciones de suelo, y proporciona además una crítica detallada de todos los aspectos no tan positivos de la nueva regulación.

⁵⁵ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 59.

⁵⁶ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y Ordenación...*, ob. cit., pág. 203.

En el mismo sentido, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, que concluye que, pese a lo que presume la LS 2007, no es cierto que no sea una norma “urbanística” y está plagada de conceptos y técnicas urbanísticas (y ello con independencia de que evite el uso de las “clases de suelo”). FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Estatuto jurídico de la propiedad...”, ob. cit., pág. 26.

⁵⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Estatuto jurídico de la propiedad...”, ob. cit., pág. 27. Tal y como apunta este autor, su definición no difiere de la contenida en el artículo 9.1 LS 1998, dado que en ambos se asienta en la concurrencia de ciertos valores que exige que el planificador los aparte de su transformación. Por otra parte, “«el como mínimo» y el «cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística» con los que el artículo 12.2.a) comienza y termina juegan idéntico papel que el apartado 2 del artículo 9 de la Ley 6/1998” (ibídem).

transformación por la urbanización, “lo que es tanto como decir el clasificado por el planeamiento como suelo no urbanizable”. En este sentido, no parece que existan grandes novedades. En línea con ello, TOLOSA TRIBIÑO⁵⁸ destaca igualmente que al margen de alguna cuestión de matiz, el esquema sigue siendo el mismo que el de la normativa precedente, con la diferencia fundamental de que el suelo residual pasa a ser el suelo rural y que dentro de esa categoría es donde cabe incluir al suelo urbanizable.

Sin perjuicio de lo anterior, como apuntábamos, sí que existen algunos matices en la nueva regulación estatal del suelo rural que es pertinente mencionar. En concreto, como señala MENÉNDEZ REXACH⁵⁹, el apartado a) del art. 12.2 TRLS 2008 —que se refiere a los suelos rurales dignos de protección⁶⁰— es semejante al del art. 9 LRSV relativo a la clasificación del suelo no urbanizable, si bien cabe destacar algunas diferencias: la eliminación del criterio de la “inadecuación para el desarrollo urbano” —que fue reintroducido por la Ley 10/2003— y la configuración de los supuestos de “preservación” como mínimos para el legislador autonómico, que en todo caso puede ampliarlos. Por su parte, en el apartado b) del art. 12.2 TRLS 2008, que recoge los otros dos supuestos de suelo no urbanizable —el actual urbanizable y otro residual, que consiste en cualquier otro suelo que no reúna los requisitos previstos para el

⁵⁸ TOLOSA TRIBIÑO, C., *El uso del suelo...*, ob. cit., pág. 159.

Abundando en lo anterior, MENÉNDEZ REXACH puntualiza además, por lo que a la “utilización” de este suelo se refiere, que su régimen básico se contiene en el art. 13 y no incluye tampoco novedades significativas respecto de la del no urbanizable en la LRSV y el TRLS 1992, salvo por la prohibición general de alterar la delimitación de los espacios protegidos (MENÉNDEZ REXACH, A., “Clasificación y régimen urbanístico del suelo”, en *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, ob. cit., págs. 64 y 65).

⁵⁹ MENÉNDEZ REXACH, A., “Las situaciones básicas...”, ob. cit., págs. 144-145.

Cfr. en el mismo sentido, por lo que respecta a las modificaciones introducidas en relación con el art. 9 LRSV, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El Texto Refundido...”, ob. cit., pág. 155.

⁶⁰ Cfr. la STSJ de Islas Baleares de 19 diciembre de 2013 (JUR 2014\17248).

urbanizado⁶¹—, se aprecia igualmente el cambio de orientación de esta norma. Así, ahora, como se adelantó, el suelo “residual” es el rural —que lo será por el mero hecho de no haber sido urbanizado, con independencia de que no esté protegido, ni deba estarlo ni haya sido clasificado como urbanizable—.

En concreto, entrando a analizar con mayor detalle el art. 12 TRLS 2008, se aprecia que este engloba tipos de suelo rural bastante diferentes entre sí. Siguiendo a RAZQUIN LIZARRAGA⁶², cabría discriminar los siguientes tres subtipos de suelo rural:

- (i) Suelo rural preservado: es el que el planeamiento tanto territorial como urbanístico debe resguardar de la urbanización en razón a los valores que tiene. Este a su vez puede ser:
 - (a) Suelo rural protegido: el que como mínimo debe ser objeto de preservación, bien sea por la legislación u ordenación sectorial, bien por la ordenación territorial y urbanística. El planificador no tiene libertad para eludir dicha protección. El art. 12.2.a) TRLS 2008 facilita varios ejemplos: por un lado, los excluidos de transformación por la normativa sobre dominio público, ambiental o de patrimonio cultural; y, por otro, los preservados por la ordenación territorial y urbanística por efecto de los valores que encierran (ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, etc.).
 - (b) Suelo rural preservado por el planificador territorial o urbanístico: por motivos que pueden ser distintos a los anteriores, que operan como mínimos. En concreto, tal y como se infiere del art. 10 a) TRLS 2008, por

⁶¹ Cfr. la STSJ de Cataluña de 4 de marzo de 2014 (ROJ: STSJ CAT 2592/2014), en la que se confirma que el suelo se encuentra en la situación básica de suelo rural por tratarse de un suelo que no está integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población.

En el mismo sentido, la STSJ de Aragón de 19 de febrero de 2014 (ROJ: STSJ AR 453/2014) concluye que “En lo que constituye la delimitación de situaciones básicas del suelo previstas en el citado art. 12, nos hallamos claramente ante suelo rural, porque en modo alguno concurren los presupuestos exigidos en el apartado tercero para la consideración de la finca expropiada como suelo urbanizado, entendiéndose por tal el que se halla integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población”.

⁶² RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., “Comentario al artículo 12”, en *Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley del Suelo Estatal, (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, págs. 388-390.

tratarse de suelo que excede del necesario para satisfacer las necesidades del municipio.

Como advierte BAÑO LEÓN⁶³, la anterior distinción entre suelo rural protegido y no protegido conlleva relevantes efectos tanto de orden administrativo como penal. Por lo que respecta al ámbito administrativo, los espacios naturales protegidos y los incluidos en la denominada Red Natura 2000 son prácticamente inalterables (cfr. art. 8.4 TRLS 2008). Penalmente, la protección del suelo constituye el elemento típico del delito contra la ordenación del territorio y el urbanismo (cfr. art. 319 CP). En consecuencia, coincidimos con este autor en que el legislador y el planificador deberían ser especialmente cuidadosos a la hora de trazar esta distinción cuando los valores dignos de protección pudieran ser discutibles (v. g., suelos de protección agrícola).

- (ii) Suelo rural transformable urbanísticamente: es el suelo para el que la ordenación territorial o urbanística prevé su cambio a urbanizado, y ello además hasta que se alcance tal condición, según establece el art. 12.2.b) TRLS 2008. No cabe ocultar su similitud parcial con el suelo urbanizable previsto en la anterior normativa. Como señala GONZÁLEZ-VARAS⁶⁴, el suelo urbanizable sigue existiendo bajo el TRLS 2008, pero sin tener una específica denominación. Así, las Comunidades Autónomas deben tener en cuenta que todo el suelo que no sea “urbanizado” es “rural”, si bien pueden mantener dicha clasificación autonómica de urbanizable.
- (iii) Suelo rural residual: es el que no puede ser calificado como urbanizado, esto es, todo aquel suelo que no se halle integrado en la malla urbana y no esté legal y efectivamente urbanizado. En relación con este último extremo, como indican CORCHERO y SÁNCHEZ PÉREZ⁶⁵, la LRRR 2013 ha completado la

⁶³ BAÑO LEÓN, J. M.^a, *Derecho Urbanístico Común*, ob. cit. págs. 115-116.

⁶⁴ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y Ordenación...*, ob. cit., págs. 199 y 202.

En el mismo sentido, BAÑO LEÓN, J. M.^a, *Derecho Urbanístico Común*, ob. cit. pág. 115.

⁶⁵ CORCHERO, M., y SÁNCHEZ PÉREZ, L., “Alcance de la reforma del Texto Refundido de la Ley de Suelo realizada por Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas”, *Práctica Urbanística*, n.º 124, 2013, La Ley, pág. 85. Como advierten estos autores, la LRRR 2013 reformula en sentido amplio el concepto de suelo urbanizado, que

escueta regulación que sobre dicho suelo urbanizado contenía el TRLS 2008, y ello al servicio del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo y del régimen de valoraciones —con ello, de forma indirecta se acota igualmente el suelo en situación de rural, dada su consideración residual en el TRLS 2008—.

En contra de esta cualidad de residual (de parte) del suelo rural, que parece ser mayoritaria en la doctrina anteriormente citada, se manifiesta DE GUERRERO MANSO⁶⁶. Concluye esta autora que no cabe extraer de la dicción literal del último inciso del art. 12.2.b) LS 2007 [actual, art. 12.2.b) TRLS 2008] que el suelo rural urbanizable o desarrollable constituye la situación residual de suelo. Hay que relacionar esta previsión con el art. 10 a) LS 2007 [actual, art. 10 a) TRLS 2008], que exige limitar los destinos que comporten o posibiliten el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen. Por lo tanto, al precisarse tal motivación para incluir un suelo en dicha categoría, no sería propiamente esta de tipo residual. Así, desaparecería la idea de suelo residual, siendo reglados los criterios para incluir un terreno en cualesquiera de las situaciones básicas de suelo.

No obstante, no compartimos esta última opinión. Entendemos que resulta innegable reconocer cierta residualidad a parte del suelo rural por contraposición a la configuración del suelo urbanizado bajo la nueva ley. En efecto, es contrario a la realidad de las cosas el negar que siempre va a existir en todo planeamiento un porcentaje del suelo que quepa considerar en situación de rural por el simple hecho de que no reúne los requisitos que marca la ley para considerarlo urbanizado (apartados 3 y 4 del art. 12 TRLS 2008), sin que a su vez se haya justificado su preservación ni su desarrollo expreso. Además, sin perjuicio de esta cuestión que se

engloba el suelo urbano por el grado de urbanización o por la dotación de servicios y el urbano por consolidación de la edificación (ibídem).

⁶⁶ DE GUERRERO MANSO, C., “Las situaciones básicas y la clasificación urbanística del suelo. Las adaptaciones autonómicas al nuevo contexto normativo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, n.º 140, 2008, pág. 763.

En el mismo sentido, concluye MARTÍN REBOLLO que “el suelo rústico deja de ser el suelo residual y el municipio recupera, como antes, el control del crecimiento porque tiene más libertad de definir tanto el suelo urbanizable como el suelo rústico” (MARTÍN REBOLLO, L., “Suelo rústico...”, ob. cit., pág. 609).

acaba de aducir —ciertamente más propia de la praxis que del razonamiento jurídico, pero no por ello despreciable—, en puridad no debería ser incompatible la residualidad de parte de este suelo rural que aquí apuntamos con una motivación y justificación suficiente en el plan de las necesidades de crecimiento del municipio y, por ende, del suelo en situación de suelo rural a consumir en el medio plazo para tales fines. En suma, no inferimos de la necesidad de justificación a que se refiere dicha autora, recogida el citado precepto (art. 10 a) TRLS 2008), una obligación de tal calado que enerve por completo la cualidad de forzosa residualidad de parte del suelo en situación de rural que aquí se postula.

Al margen de esta cuestión y de los matices propios de la nueva regulación ya apuntados, asociados fundamentalmente a la sustitución de la categoría de las *clases* de suelo por la de *situaciones de suelo*⁶⁷, es interesante destacar la preponderancia de “lo fáctico” en el vigente esquema normativo. Como señalan LEGUINA VILLA y RAZQUIN LIZARRAGA⁶⁸, la LS 2007 solo permite dos estados del suelo que se corresponden con su realidad actual y no con su destino futuro. La delimitación de ambas situaciones de suelo —incluida la rural— se hace en atención únicamente a elementos reales, a su constatación fáctica, esto es, a lo que se ha venido denominando “fuerza normativa de lo fáctico”. Es precisamente en este extremo donde la nueva norma se separa de la regulación tradicional de la clasificación.

Sin perjuicio de lo anterior, que constituye una pretensión legal importante, la situación del suelo como rural no es estática, ya que puede modificarse como consecuencia de las actuaciones de transformación que se ejecuten —excepción hecha de los suelos protegidos, salvo que no perduren los motivos que la justificaron—⁶⁹. En este sentido, si bien la citada nueva filosofía de la LS 2007

⁶⁷ Cfr. RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M.ª, “Bases del régimen...”, ob. cit., págs. 258-267.

⁶⁸ LEGUINA VILLA, J. y RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., “Las situaciones básicas...”, ob. cit., págs. 377 y 381.

En el mismo sentido, IVORRA ARDITE, que concluye que la LS 2007 “rompe con la tradición y sienta un principio básico de actuación: el suelo debe contemplarse a efectos de la ley desde su realidad fáctica” (IVORRA ARDITE, T., en *Comentarios a la Ley de Suelo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, pág. 130).

⁶⁹ MENÉNDEZ REXACH, A., “La incidencia de la tipología suelo urbanizado-suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecida por las leyes autonómicas. Incidencia

consiste en que el plan pasa de “crear” a “certificar” la realidad fáctica —superando la anterior diferenciación jurisprudencial entre el carácter fáctico del suelo urbano y el discrecional del resto—, el planificador sigue desempeñando todavía un importante rol como “creador”, ya que la situación de suelo rural engloba realidades distintas y su preservación o transformación urbanística constituye una decisión administrativa⁷⁰.

2.2.3. *Discrecionalidad administrativa y elementos reglados en la categorización del suelo rural*

Antes de abordar el margen de que dispone la Administración para proceder a la categorización del suelo rural, procede recordar qué cabe entender por potestades regladas y discrecionales. Como precisa con claridad ESCUÍN PALOP⁷¹, la doctrina distingue ambas con fundamento “en la forma en que la ley atribuye el poder a las Administraciones Públicas. Las primeras definen exhaustivamente el presupuesto de hecho al que la norma vincula la existencia de una situación de poder, de forma que el titular de dicha potestad se limita a comprobar la existencia de los elementos de los que se deriva el nacimiento de su poder, estando obligado a su ejercicio. En las potestades discrecionales, aunque siempre existen elementos reglados, puede existir alguno o algunos de los presupuestos de hecho establecidos de tal forma que permita a la Administración valorar la oportunidad de ejercer el poder que se le reconoce. La distinción tiene trascendencia en el momento de fiscalizar el ejercicio de la potestad administrativa”.

Pues bien, una de las notas más relevantes en relación con esta categoría de suelo rural a la que nos venimos refiriendo ha sido, como señala RUIZ LÓPEZ⁷², la amplia discrecionalidad administrativa de que ha gozado históricamente el planificador en

sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 237, 2007, pág. 77.

⁷⁰ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.ª, “Comentario al art. 12...”, ob. cit., págs. 385-386.

⁷¹ ESCUÍN PALOP, V. M.ª, *Elementos de Derecho público*, Madrid: Tecnos, 2006, 4.ª ed., págs. 94-95.

⁷² RUIZ LÓPEZ, M. A., “Jurisprudencia reciente sobre el carácter reglado del suelo no urbanizable: las sentencias del Tribunal Supremo sobre la «plataforma logística e industrial de Vigo» y la «ciudad del golf» de las Navas de Marqués (Ávila)”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 22, 2010, pág. 226.

relación con la misma, sin perjuicio de que esta se ha ido viendo más reducida en la época más reciente. Lo cierto es que no podía ser de otra manera ya que esta discrecionalidad es algo propio del planeamiento⁷³.

En efecto, no cabe duda de que, como indica DESDENTADO DAROCA⁷⁴, dicha intensa discrecionalidad se manifiesta en la clasificación y calificación; esto es, con la asignación de las categorías hasta aquí analizadas a un concreto terreno. Dicho esto, ni el suelo urbano⁷⁵ ni el no urbanizable protegido⁷⁶ tienen carácter discrecional (sin

⁷³ Cfr. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Madrid: Tecnos, 1994, págs. 123-124.

⁷⁴ DESDENTADO DAROCA, E., “Últimas tendencias en la reducción y control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico”, en *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI: Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, Tomo I, *Urbanismo y Vivienda*, Madrid: Reus, 2008, págs. 216-217.

Por lo que respecta este último aspecto de la discrecionalidad débil, cfr. igualmente su obra *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*, Elcano (Navarra): Aranzadi, 1999, 2.ª ed., págs. 432-434.

⁷⁵ Cfr., entre otras muchas, la STSJ de Andalucía de 14 de marzo de 2006 (ROJ: STSJ AND 1653/2006) que, con cita de diversas sentencias del TS, concluye de forma clara que “La jurisprudencia ha venido afirmando que el suelo urbano es un concepto rigurosamente reglado donde la Administración se encuentra vinculada a la realidad de los hechos (sentencia del Tribunal Supremo que de 27 de julio de 1998, 4 y 8 de febrero de 1999 por citar sólo algunas). Por tanto la clasificación del suelo urbano depende única y exclusivamente del hecho físico de la organización o consolidación de la edificación y la Administración está vinculada por esa realidad que debe necesariamente reflejar en sus determinaciones clasificadoras. Pero desde 1990 la jurisprudencia ha mantenido que para clasificar un suelo como urbano no es suficiente con la concurrencia de los servicios urbanísticos de acceso rodado, abastecimiento y evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica con características adecuadas para la edificación, sino que además es necesario que tales dotaciones «las proporcionen los correspondientes servicios» y que el suelo se encuentre «insertado en la malla urbana, es decir, que exista una organización básica constituida por unas vías perimetrales y las redes de suministro de agua y energía eléctrica y saneamiento de que puedan servirse los terrenos, y que éstas, por su situación, no estén desligados completamente del entramado urbanístico ya existente» (sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre y cinco de diciembre de 1990, 29 octubre de 1998, 25 y cuatro de febrero de 1999 , por citar algunas). Lo esencial con la nueva línea interpretativa del Tribunal Supremo es que los servicios no sólo existan, sino que sean adecuados para la edificación existente o que vaya a existir sobre los mismos”.

⁷⁶ Cfr. la STS de 17 de febrero de 2003 (ROJ: STS 1034/2003) en la que se concluye que “el «ius variandi» del autor del planeamiento tiene el límite que supone los valores «agrícolas», «forestales», y «ambientales», cuya existencia y permanencia adscriben de modo ineludible un determinado suelo a la categoría de «no urbanizable especialmente protegido». De la misma manera que no hay «ius variandi» en el suelo urbano, (a los efectos de clasificación del suelo, no de su calificación), tampoco hay «ius variandi» cuando del suelo especialmente protegido se trata, a menos que se produzca la pérdida de los valores que en su día justificaron la clasificación, lo que no ha sucedido en este recurso”.

Abundando en ello, por lo que respecta a los motivos que obligan a la clasificación como no urbanizable protegido de un suelo, la STS de 6 de junio de 2014 (ROJ: STS 2357/2014)

perjuicio de ello, en relación con ese último, no resulta a veces fácil determinar si un terreno tiene o no un especial valor y, por ende, puede llegar a sostenerse un cierto carácter discrecional —si bien este nunca es fuerte, sino simplemente débil o instrumental—. Donde la discrecionalidad sí ha aparecido tradicionalmente ha sido en relación con el suelo urbanizable y el no urbanizable común.

A ese respecto, como vimos, la LRSV intentó superar el ámbito de discrecionalidad de la normativa anterior (el TRLS 1976 y el TRLS 1992), pero, pese a lo anunciado en su Exposición de Motivos, nació dejando un margen de discrecionalidad considerable a las Comunidades Autónomas a la hora de delimitar tanto el suelo urbanizable como el no urbanizable común⁷⁷. En cualquier caso, la reciente LS 2007,

concluye que “la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección es procedente y preceptiva, no sólo en los casos de sujeción formal a un régimen de especial protección (por vía de legislación sectorial o de instrumento de ordenación territorial o ambiental), sino también cuando aquella clasificación por el planeamiento urbanístico sea necesaria para salvaguardar los valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 de la Ley 6/1998; por lo que, entonces, debemos colegir forzosamente que, una vez acreditada la presencia de tales valores, resulta obligado el mantenimiento de la clasificación del suelo como no urbanizable de especial protección”.

⁷⁷ Como indicábamos anteriormente y recuerda la STSJ de Castilla y León de 29 de septiembre de 2006 (ROJ: STSJ CL 4425/2006), que fue confirmada por la STS de 25 marzo 2010 (ROJ: STS 1612/2010), es necesario “matizar la tendencia hacia una menor discrecionalidad que ha tenido lugar en el Derecho urbanístico durante los últimos tiempos a la hora de clasificar el suelo como no urbanizable, y que se pone de manifiesto en la propia evolución seguida por el art.9.2 de la Ley 6/1998. Así la mención inicial aislada del art. 9.2 citado a cuyo tenor suelo no urbanizable es aquél que «el planeamiento considere inadecuado para un desarrollo urbano» representaba una concesión a favor de la discrecionalidad administrativa, admitiendo que la Administración lleve la línea del suelo no urbanizable hasta donde considere dicha inadecuación. De esta forma la LRSV no se alejaría excesivamente de la Jurisprudencia que viene manteniendo que la clasificación del suelo urbanizable o no urbanizable es fruto de una potestad discrecional a diferencia del suelo urbano (SSTS de 27.4.1999 y 20.3.1999), a pesar de que el criterio o concepto de inadecuación para un desarrollo urbano es susceptible de medidas y controles judiciales tal y como oportunamente destaca tanto la Jurisprudencia como la Doctrina Jurídica. La posterior modificación que en ese inciso se produce mediante la reforma realizada por el R.D. Ley 4/2000 se consigue sino suprimir sí limitar de forma muy relevante un baluarte del sistema de discrecionalidad administrativa para la definición del suelo no urbanizable e indirectamente del suelo urbanizable, por cuanto que la definición administrativa de suelo no urbanizable pasa a basarse en función de los concretos conceptos y perfilados y determinados criterios del art. 9 (valores agrícolas, forestales, etc.) Finalmente la Ley 10/2003, de 20 de mayo, introduce la última reforma en el art. 9.2 con el tenor antes dicho, consiguiendo nuevamente matizar la discrecionalidad administrativa afirmando limitaciones frente a su legítimo ejercicio. Y en lo que se refiere a compaginar tanto la normativa básica estatal con la normativa urbanística autonómica, la sentencia 164/2001 del T.C. establece al respecto la siguiente conclusión: «a este respecto debemos adelantar que la suma de los dos criterios de clasificación contenidos en el art. 9 LRSV (incompatibilidad e inadecuación para el desarrollo urbano) permite identificar un amplio margen de regulación para cada Comunidad Autónoma, y de ahí la conformidad constitucional del art. 9 LRSV»”.

con una filosofía distinta, no incluye ya, como vimos, clases de suelo —aduciendo que es una técnica urbanística de competencia autonómica—, si bien recupera la necesaria discrecionalidad en la delimitación del suelo urbanizable y no urbanizable⁷⁸.

Sentado lo anterior, es oportuno preguntarse sobre la admisibilidad de dicha discrecionalidad y sus límites. Pues bien, como concluye BARREDA BARBERÁ⁷⁹, aunque es perfectamente compatible con el principio de legalidad, obviamente la discrecionalidad debe ser controlada. Como en cualquier otro sector del ordenamiento, entre los límites a esta discrecionalidad del planificador cabe

⁷⁸ DESDENTADO DAROCA, E., “Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico”, en *Fundamentos de derecho urbanístico*, vol. I, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, 2.ª ed., págs. 299-302. Sentado lo anterior, en un plano distinto resulta también interesante traer a colación lo que indica la autora en relación con la *calificación del suelo*. En concreto, señala que la Administración dispone de una discrecionalidad fuerte para establecer categorías calificadoras, ya que no están fijadas por la ley. Sin embargo, en la concreta asignación de esas categorías a los diferentes terrenos la discrecionalidad es menor: una vez establecidos los criterios de calificación mediante la fijación de dichas categorías, las calificaciones de suelo concretas deberán guardar coherencia con esa decisión inicial (ídem, pág. 302).

En otro orden de cosas, como señala RUIZ LÓPEZ, tras un análisis sobre diversas disposiciones del TRLS 2008 (arts. 2 y 15.6, y DA 6.ª), el poder de la Administración para clasificar el suelo no urbanizable va deviniendo más reglado, al igual que sucede con el suelo urbano, a medida que la preocupación por el medio ambiente es mayor (RUIZ LÓPEZ, M. A., “Jurisprudencia reciente...”, ob. cit., pág. 228). Como botón de muestra de esa creciente sensibilización, cita el anterior autor las STS de 7 de junio de 2010 (ROJ: STS 2820/2010) y 25 de marzo de 2010 (ROJ: STS 1612/2010), que imposibilitan dos relevantes proyectos que pretendían emplazarse sobre suelo no urbanizable —uno de especial protección forestal y otro con unos valores ecológicos y ambientales importantes—.

⁷⁹ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 80-81. Como señala este autor, la jurisprudencia ha distinguido dicha *discrecionalidad* de los denominados *conceptos jurídicos indeterminados*: “Mientras que la primera ha sido entendida como libertad de elección entre varias alternativas válidas [SSTS de 15 de junio de 1984, 8 de noviembre de 1995 (*Tol 186771*) y 28 de diciembre de 2005 (*Tol 872127*), entre otras], los segundos han identificado con términos que la Ley no define adecuadamente, pero que deben ser concretados por quien aplica el Derecho acogiéndose al único sentido legítimo y posible [SSTS de 13 de junio de 1984, 25 de febrero de 1992 (*Tol 180018*) y 10 de junio de 1997 (*Tol 195273*)]”. No obstante, no se puede afirmar que en el caso de los conceptos jurídicos indeterminados pudiera existir una única circunstancia capaz de identificarse con el supuesto legal, lo que sucede es que “ante una determinada coyuntura, se da o no se da, lo que genera una apreciación por «juicios disyuntivos»” (ídem, pág. 81).

Cfr., sobre este particular, como indica este autor, entre otros muchos, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho administrativo*, ob. cit., págs. 497-531; PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid: Open Ediciones Universitarias, 2013, 20.ª ed., págs. 29-37; SÁNCHEZ MORÓN, M., *Discrecionalidad administrativa...*, ob. cit., págs. 116-120; MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*, tomo I, Madrid: Iustel, 2006, 2.ª ed., págs. 542-551.

encontrar los siguientes de carácter general: la prohibición de la *desviación de poder* (STS de 5 de abril de 2006), el control de los *hechos determinantes* de la resolución administrativa (STS de 2 de abril de 1991) y algunos de los principios generales del Derecho —v. g., el de juridicidad o legalidad, igualdad e interdicción de la arbitrariedad—.

Además de los anteriores límites, existen otros que podríamos calificar de específicos del ámbito urbanístico. Por lo que aquí interesa, hay que destacar los siguientes: el que hemos referido anteriormente de la “fuerza normativa de lo fáctico”, las normas de directa aplicación con independencia de la existencia de planeamiento y el principio de sostenibilidad social y ambiental. En relación con este último, existen a su vez otros principios más específicos —v. g., continuidad de la urbanización, preferencia de un modelo urbano compacto y contención de la transformación urbanística del suelo—, así como algunas técnicas recientes orientadas a su control —tales como la evaluación ambiental estratégica, estudios de paisaje, informes de aguas y umbrales de sostenibilidad, que serán objeto de análisis en el presente trabajo—⁸⁰.

El control judicial de esta discrecionalidad es esencial para el funcionamiento del Estado de Derecho, según destaca DE VICENTE DOMINGO⁸¹. Como indica este autor, la jurisprudencia de los últimos treinta años ha dado un paso importantísimo en el control del planeamiento urbanístico, asentado criterios importantes al servicio de las

⁸⁰ Cfr. DESDENTADO DAROCA, E., “Discrecionalidad administrativa...”, ob. cit., págs. 304-313.

⁸¹ DE VICENTE DOMINGO, R., “El control jurisdiccional de la planificación urbanística”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, págs. 681 y 716.

Como indica este autor, muchos han sido los que han estudiado a fondo este problema de la discrecionalidad y de su control judicial, entre los que cabe citar, además de los ya referidos en los párrafos anteriores, los siguientes: ALONSO MAS, M. J., *La solución justa en las resoluciones administrativas*, Valencia: Tirant lo Blanch, 1998; BACIGALUPO, M., *La discrecionalidad administrativa: estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*, Madrid: Marcial Pons, 1997; BELTRÁN DE FELIPE, M., *Discrecionalidad administrativa y constitución*, Madrid: Tecnos, 1995; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Madrid: Civitas, 1991; y PAREJO ALFONSO, L., *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias: un estudio del alcance y la intensidad del control judicial, a la luz de la discrecionalidad administrativa*, Madrid: Tecnos, 1993.

Comunidades Autónomas y de los ciudadanos, quedando por lo tanto fortalecidos la seguridad jurídica (art. 9 CE) y el desarrollo sostenible del urbanismo.

Entre los aspectos más relevantes de este control jurisdiccional —continúa señalando este autor— cabe citar el de la constante exigencia judicial de la debida motivación por parte del planificador —que ha de ser plasmada en la correspondiente memoria, sin que baste cualquier justificación genérica, sino una suficientemente explicativa de las necesidades de la alteración— y el del desarrollo en este campo de una serie de técnicas de control de dicha discrecionalidad, como (i) el control sobre los hechos determinantes; (ii) sobre su valoración (denunciándola, por tanto, cuando sea arbitraria, incoherente o ilógica); (iii) la exigencia de probar que la decisión de planeamiento es equivocada, arbitraria, contraria a los principios generales del derecho, etc., sin que sean suficientes las meras apreciaciones jurídicas; y (iv) un desarrollo notable de dicho control mediante la aplicación de los principios generales del derecho (igualdad, racionalidad, proporcionalidad, interés general y consiguiente prohibición de la desviación de poder, y de buena administración)⁸².

⁸² DE VICENTE DOMINGO, R., “El control jurisdiccional...”, ob. cit., págs. 682-702. En relación con este último extremo, se pregunta este autor cuál es el alcance de dicho control jurisdiccional. Así, indica que en una materia tan esencialmente discrecional como esta del planeamiento se ha planteado si los jueces pueden sustituir a la Administración en las determinaciones de las calificaciones urbanísticas, moviéndose los autores entre un control intenso y otro más débil a resultas de unas perspectivas más judicialistas o más pro Administración. En este sentido, coincidimos con la opinión de este autor de que la cuestión es más casuística que otra cosa: está claro que la función judicial no es la de administrar la cosa pública (art. 106 CE). Lo que sucede más bien es que “siempre que pueda demostrarse la ilegalidad en la sentencia y para declarar igualmente una situación jurídica subjetiva, el juez, razonándolo debidamente en los fundamentos de la sentencia, podrá hacerlo estableciendo la calificación que corresponda al suelo” (ídem, pág. 704).

Como trae a colación este autor, en el mismo sentido MUÑOZ MACHADO indica que “la aplicación del Derecho, que es de lo que se trata, no permite que se pongan límites fijos al control jurídico de las decisiones de la Administración. La intervención judicial habrá de ser tan extensa como el Derecho permita, porque eso, justamente, es lo que manda la Constitución. Y si el derecho postula no sólo la anulación sino también la sustitución de la decisión impugnada por otra encontrada, y valorada como más justa, en el marco del proceso judicial, es perfectamente legítima su imposición, sin que se conmueva ni uno solo de los pilares sobre los que se asienta, en nuestra Constitución, el equilibrio de poderes” (MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo...*, ob. cit., págs. 555-556).

3. La clasificación del suelo no urbanizable en la normativa autonómica, en particular, en la Comunidad Valenciana

3.1. Aproximación general a la clasificación del suelo no urbanizable por la normativa autonómica

Finalizado el examen de aquellos elementos de la regulación básica estatal que, como vimos, pese al cambio de terminología, están íntimamente vinculados con la clasificación del suelo, procede ahora que nos adentremos en el análisis de este instituto en la normativa autonómica, que es al fin y al cabo la que perfila sus contornos y posibilita luego el concreto despliegue de todas las consecuencias que resultan de aquel (por lo que aquí interesa, los derechos y deberes de los propietarios de suelo clasificado como no urbanizable y, por ende, la posibilidad que tienen de instar la implantación de ciertos usos urbanísticos, como los terciarios e industriales, sobre aquel).

El análisis de la normativa autonómica —en particular, de esta cuestión de la clasificación de suelo— es algo complejo porque, como destaca JORDANO FRAGA⁸³, no puede ser más que una “foto fija”, pues se trata de un fenómeno en constante movimiento. Como indica este autor, por el momento la legislación autonómica sigue mayoritariamente el modelo de clasificación tripartita del suelo y de dualidad especial/común en la que aquí nos ocupa de suelo no urbanizable. Sin perjuicio de ello, se aprecian diversas subdivisiones más allá de esta última dualidad, si bien

⁸³ JORDANO FRAGA, J., *La Reclasificación del Suelo No Urbanizable*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi: Aranzadi, 2009, págs. 66-67 (monografía asociada a *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, n.º 21).

Cfr., para un análisis de la regulación del suelo rústico o no urbanizable en la legislación autonómica, entre otros, BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 61-79; CANO MURCIA, A., *El régimen jurídico del Suelo No Urbanizable o Rústico. Comentarios, Legislación, Jurisprudencia*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2006, págs. 25-95; JORDANO FRAGA, J., *La Reclasificación del Suelo...*, ob. cit., págs. 66-116; RUIZ ARNÁIZ, G., *Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas*, Las Rozas (Madrid): La Ley, 2006, págs. 124 y ss.; SÁNCHEZ GOYANES, E., “Comentario al artículo 12. Situaciones básicas del suelo”, en *Ley de Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (La Ley), 2009, págs. 506-516; SIBINA TOMÀS, D., “La legislación urbanística reguladora del suelo no urbanizable: una visión comparada de las normas autonómicas desde la perspectiva del desarrollo rural sostenible”, *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 10, 2006, págs. 35-71; y PORTO REY, E., “El suelo rústico...”, ob. cit., págs. 352-369.

muchas veces se trata de categorías nominales, que no establecen un régimen jurídico diferenciado.

El suelo no urbanizable está contemplado en las normas urbanísticas autonómicas, bien con leyes específicas sobre el particular, bien con carácter parcial en la mayoría de ellas, como señala CANO MURCIA⁸⁴. Como destaca este autor, tras el análisis de estas normas, se aprecia que este concepto de suelo rústico no queda circunscrito a una sola clase de suelo, y encontramos dentro de él situaciones distintas dependiendo de los intereses que con más o menos intensidad quiera proteger el planificador. Así, existe un gran número de categorías, que varían además tanto en nombre como en contenido entre las Comunidades Autónomas. No obstante, se observa un denominador común, como es el de su preservación del desarrollo urbano en los términos que son aplicables al urbano y al urbanizable.

En la misma línea, y abundando en las características comunes de dichas regulaciones, como indica MARTÍN REBOLLO⁸⁵, a partir de la normativa estatal, la autonómica ha regulado el suelo no urbanizable de forma exhaustiva, siendo su régimen jurídico más o menos similar: parte de la prohibición de edificar, si bien con algunas excepciones parecidas a las que han venido tradicionalmente a configurar el régimen del suelo rústico, y con algunas diferencias adicionales en función de los tipos de suelo, que se diferencian, y con ciertos requisitos complementarios, que se precisan.

Un análisis de la regulación de este suelo en la normativa autonómica coetánea con la LRSV permitía concluir, como hace BELTRÁN AGUIRRE⁸⁶, que se concibiera dicho suelo rural de forma positiva en razón de sus valores ambientales, culturales o económicos, y de la finalidad de su preservación. El desarrollo sostenible se erige como criterio que fundamenta su clasificación y categorización, entendido el suelo no urbanizable como un recurso natural no renovable y que, por lo tanto, está sujeto a un uso racional.

⁸⁴ CANO MURCIA, A., *El régimen jurídico...*, ob. cit., págs. 25-27 y 41.

⁸⁵ MARTÍN REBOLLO, L., “Suelo rústico...”, ob. cit., págs. 610-612.

⁸⁶ BELTRÁN AGUIRRE, J. L., “Clasificación, categorización y calificación...”, ob. cit., pág. 105.

Ciertamente, como se puede ver, un análisis comparado y detallado de toda la normativa autonómica resulta harto difícil, tanto por la numerosa regulación como por lo cambiante que esta resulta. Además, en nuestra opinión, su utilidad es discutible si tenemos en cuenta, como destaca la doctrina, las grandes similitudes que subyacen a toda esa normativa en las cuestiones más relevantes.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta útil apuntar, siguiendo a BARREDA BARBERÁ⁸⁷, que, en síntesis, cabe distinguir en la normativa autonómica en materia de clasificación del suelo: (i) criterios básicos de clasificación previstos en la LS 2007; esto es: a) concurrencia de valores a preservar; b) la protección del dominio público; y c) existencia de riesgos naturales y tecnológicos; y (ii), reglas de clasificación de ese suelo no urbanizable de carácter propio en relación con a) el criterio de “inadecuación para el desarrollo urbano”; b) los sistemas generales y las reservas en suelo no urbanizable; c) la recuperación de valores preexistentes; y d) las particularidades de los municipios sin planeamiento.

De todo lo dicho hasta aquí se extrae una conclusión obvia, que no es exclusiva de este ámbito: una regulación en la que intervienen tantas normas autonómicas distintas ha dado como fruto un régimen, a la fuerza, diverso.

Como concluye DE GUERRERO MANSO⁸⁸, la inexistencia de un criterio mínimo válido en todo el territorio nacional, a la hora de efectuar la adaptación de las normas autonómicas al nuevo régimen que fue instaurado por la LS 2007, conduce a cada Comunidad Autónoma a adaptar las disposiciones que considera más adecuadas, lo que tiene como resultado normas diversas. En cualquier caso, parece que, ante la ausencia de criterios generales y la necesidad existente en nuestro ordenamiento de tipificar el terreno, no parece viable por el momento que las normativas autonómicas prescindan, sin más, de esta técnica urbanística de la clasificación del suelo. En nuestra opinión, al final eso es beneficioso, ya que contribuye a dotar de cierta homogeneidad regulatoria en nuestro país a un instituto urbanístico que influye de forma tan relevante en la configuración de los derechos y deberes de los ciudadanos,

⁸⁷ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 61-77.

⁸⁸ DE GUERRERO MANSO, C., “Las situaciones básicas...”, ob. cit., págs. 774-775.

tal y como ya adelantamos y como analizaremos en profundidad en el capítulo siguiente.

3.2. La clasificación del suelo no urbanizable en la normativa autonómica valenciana

Efectuado este primer análisis de la clasificación del suelo en la normativa autonómica, procede ahora, en consonancia con el objeto de nuestro trabajo, que abordemos con mayor detalle el examen de la regulación valenciana.

3.2.1. Antecedentes

3.2.1.1 El enfoque positivo de la pionera LSNU 1992

La primera norma urbanística de la Comunidad Valenciana, pionera como veremos en muchos aspectos, fue la LRAU. En este sentido, al analizar los efectos de la desaparición de la clasificación del suelo en la vigente normativa básica estatal, coincidimos con BAÑO LEÓN⁸⁹ en que, aunque no sea esta propiamente una ley urbanística, marcha en la misma línea que la precursora LRAU, y ello en la flexibilización del planeamiento y en la configuración, por lo que respecta a la ordenación, de un modelo menos vinculante para la Administración. También por este motivo resulta especialmente interesante que nos detengamos en el análisis de la regulación que la normativa autonómica valenciana efectúa del suelo no urbanizable o rural, comenzando con una norma aprobada dos años antes de la LRAU, la LSNU 1992.

Como destaca GUTIÉRREZ COLOMINA⁹⁰, una de las legislaciones autonómicas más innovadoras fue la LSNU 1992. Se trata, en concreto, de la primera de este tipo que regula el suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana⁹¹. Tal y como destaca

⁸⁹ BAÑO LEÓN, J. M.ª, “Las situaciones básicas del suelo en la Ley Estatal y su incidencia en la Legislación Autonómica”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, pág. 56.

⁹⁰ GUTIÉRREZ COLOMINA, V., “El régimen jurídico estatal y autonómico de la situación básica rural y de la clasificación de suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma Valenciana”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 264, 2011, pág. 113.

⁹¹ Posteriormente, la LRAU estableció que la clasificación urbanística del suelo la constituye y confiere el Plan y solo este podrá establecerla, mantenerla o modificarla de entre las categorías de urbano, urbanizable y no urbanizable. Por lo que respecta a esta última, se limitó a señalar que se clasificaría respetando lo dispuesto en la LSNU 1992 (art. 8 LRAU).

CASAR FURIÓ⁹², su precedente lo encontramos en el TRLS 1976, que ya analizamos anteriormente, que no cuenta con una regulación específica propiamente dicha.

Cabe adelantar aquí que, como veremos en detalle más adelante, la LSNU 1992 concibe esta categoría de suelo en sentido positivo, poniendo en valor las variadas funciones sociales que cumple su exclusión de la urbanización, como señala FERNÁNDEZ FERRERAS⁹³.

En concreto, por lo que aquí nos ocupa, la LSNU de 1992 preveía dos clases de suelo no urbanizable: el común y el de especial protección. Como se expone claramente en el Preámbulo de dicha norma, “el régimen del suelo se articula sobre la distinción entre el sujeto a especiales medidas de protección y el sometido a una regulación «común». Cada área protegida tendrá su estatuto específico, definido por las medidas protectoras que el planeamiento, coordinadamente con la legislación sectorial y modulando los valores concretos a conservar, establezca. Pero el régimen de protección deja de ser una singularidad, exigiéndose, como pauta habitual, su delimitación por el plan o, en su defecto, una explícita justificación de la ausencia de este suelo” (apartado III del Preámbulo LSNU 1992).

En efecto, como destacan PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO⁹⁴, la categoría de suelo no urbanizable común es residual, siendo la de especial protección la primaria

⁹² CASAR FURIÓ, M.ª E., “Tratamiento del suelo no urbanizable en la LOTUP. Breve consideración del régimen de usos y edificación en el suelo no urbanizable sin programación”, en *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pág. 877.

⁹³ FERNÁNDEZ FERRERAS, C., “Régimen del suelo no urbanizable: Ley 10/2004, de 9 de diciembre”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2006, pág. 362.

⁹⁴ PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., *Derecho Urbanístico Valenciano*, Valencia: Tirant lo Blanch, 1999, 2.ª ed., págs. 570-572.

En concreto, según la LSNU 1992, se deberán clasificar como suelo no urbanizable común los terrenos que no sean objeto de clasificación como urbanos, urbanizables o aptos para la urbanización, así como los que, conforme a la estrategia territorial adoptada, sean excluidos del proceso de urbanización o preservados de este (arts. 1, apartados 1 y 3.B, y 3.1 LSNU 1992).

Por su parte, la LSNU de 1992 preceptuaba la clasificación como *suelo no urbanizable de especial protección*, en todo caso, de los siguientes terrenos: (i) el dominio público natural marítimo e hidráulico; (ii) los sujetos a un régimen específico de protección o mejora por una medida en vigor adoptada conforme a la legislación de ordenación territorial, urbanística, de conservación de la naturaleza, flora y fauna, del patrimonio histórico o artístico, o del medio ambiente; (iii) los que, aun no estando comprendidos en el supuesto anterior, reúnan valores o

y principal. En línea con ello, la no inclusión en esta de suelos naturales, seminaturales o incultos debía ser objeto de justificación pormenorizada (apartados 2 y 3 del art.1 y art. 3.1 LSNU 1992). En disposiciones como esta, se aprecia con meridiana claridad el esfuerzo del legislador valenciano por intentar reducir la discrecionalidad del planificador a la hora de clasificar el suelo.

3.2.1.2 La novedosa *zonificación* del suelo no urbanizable y la LSNU 2004

A la LSNU 1992 le sucedió la LSNU 2004, que regulaba también de forma específica el suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana⁹⁵. Como destaca GUTIÉRREZ COLOMINA⁹⁶, esta norma comporta una importante modificación de la anterior en unos pocos aspectos, entre los que cabe citar, por lo que aquí interesa, la exigencia al planeamiento de un mayor rigor de análisis y ordenación del suelo no urbanizable. La LSNU 2004 enfatiza todavía más su concepción positiva y dota de un contenido más preciso la ordenación de esta categoría de suelo. A tal fin, exige, como veremos, que el planeamiento incorpore una serie de determinaciones mínimas mediante la técnica de la zonificación.

La LSNU 2004 definía el suelo no urbanizable como el que, solo excepcionalmente, puede destinarse a otros fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. Además, la ley, al igual que la LSNU 1992, distinguía dos categorías de suelo no

presenten características que, conforme a la legislación urbanística, de protección del patrimonio histórico, de conservación de la naturaleza, fauna y flora o del medio ambiente, los hagan merecedores de una especial protección; y (iv) los de uso o aprovechamiento forestal. Asimismo, tras la oportuna decisión, se podían incluir igualmente en esta categoría: (i) los terrenos cuyo uso o aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal actual debiera ser mantenido y aquellos que, en virtud de los planes o programas de dichos sectores primarios productivos o por razón del modelo social económico y territorial adoptado, deban ser objeto de tal uso o aprovechamiento; y (ii) aquellos que, conforme a la estrategia territorial adoptada, deban ser excluidos del proceso de urbanización o preservados del mismo (apartados 1 y 3.B del art. 1 y art. 3.1 LSNU 1992).

⁹⁵ Con posterioridad a la LSNU 2004, se aprobó la LUV que, como ya hiciera la LRAU, respetaba la configuración propuesta por aquella normativa específica sobre el suelo no urbanizable, y que tratamos en este apartado. Así, la LUV se limitaba a establecer que era no urbanizable aquel suelo que había sido clasificado como tal de conformidad con la LSNU 2004, y añadía que necesariamente debían recibir esta clasificación los que debieran ser preservados permanentemente del proceso urbanizador de acuerdo con dicha Ley y aquellos no necesarios para un desarrollo urbano acordado y sostenible según el modelo territorial y urbano establecido (art. 16 LSNU 2004).

⁹⁶ GUTIÉRREZ COLOMINA, V., “El régimen jurídico...”, ob. cit., pág. 116.

urbanizable, el protegido y el común, en función del grado de preservación del suelo y régimen limitativo establecido para su utilización (Preámbulo y arts. 1 a 5 LSNU 2004).

En línea con el intento de limitar la discrecionalidad propiciada por la anterior norma, se exigía expresamente que el plan justificara detalladamente no solo la procedencia de incluir el suelo no urbanizable en el régimen protegido, sino también en el que no lo estaba (arts. 4.3 y 5.2 LSNU 2004). En el *protegido* se incluía aquel en el que existía un importante riesgo o estaba sometido a algún régimen de protección incompatible con su transformación de acuerdo con la legislación sectorial, así como los que albergaran valores naturales o paisajísticos cuya restauración, conservación o mantenimiento conviniera al interés público local⁹⁷. Por

⁹⁷ En la LSNU 2004 se detallaba con bastante profusión los bienes que debían integrar este *suelo no urbanizable protegido*, a saber: (i) el dominio público marítimo e hidráulico; (ii) los sujetos a un régimen específico de protección o mejora; (iii) los que albergaran bienes incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano; (iv) los comprendidos en espacios forestales, paisajísticos y ecológicos que estuvieran sujetos a medidas de conservación o regeneración; (v) aquellos sometidos a algún régimen de protección incompatible con su transformación de acuerdo con la legislación sectorial o los planes de ordenación territorial; y (vi) en los que estuviera acreditada la presencia de un importante riesgo de erosión, desprendimiento, inundaciones u otros riesgos naturales que desaconseje su transformación (art. 4.1 LSNU 2004).

Además de estos, *podían sujetarse igualmente a protección*, salvo que estuvieran afectados por los proyectos de infraestructuras de especial relevancia autonómica: (i) aquellos que, aun no habiendo sido objeto de medida o declaración expresa dictada conforme a dicha ley o a la legislación sectorial correspondiente, albergaran valores naturales, paisajísticos o culturales cuya restauración, conservación o mantenimiento convenga al interés público local; y (ii) los que presentaran valores rústicos o agrarios considerados definitorios de un ambiente rural digno de singular tratamiento por su importancia social, paisajística o cultural, o de productividad agrícola (art. 4, apartados 2 y 3 LSNU 2004).

Sin perjuicio de lo anterior, la LSNU 2004 preveía, al igual que sucedía con la LSNU 1992, una importante cautela: en los municipios cuyo planeamiento no estuviera adaptado a la legislación urbanística y no establecieran para el suelo no urbanizable medidas de especial protección de parte del mismo, se debía aplicar el régimen urbanístico previsto legalmente para este hasta que se adaptaran los correspondientes instrumentos de ordenación (DT 2.ª 2 LSNU 2004, en línea con lo que ya preveía la DT 3.ª 1 LSNU 1992).

Por último, y además de la muy diversa normativa sectorial sobre el particular, la anterior norma venía desarrollada en el ámbito urbanístico por diversas disposiciones del ROGTU — como botón de muestra, el art. 105 ROGTU, que preveía que fueran clasificados como no urbanizable: (i) los suelos dotacionales aislados, tanto de red primaria como secundaria, que se hallen rodeados de suelo no urbanizable, así como las vías de comunicación o infraestructuras lineales que discurran por el suelo no urbanizable, en este último caso desde el perímetro exterior de los núcleos urbanos formados por suelos urbanos y urbanizables; y (ii) además, como sujetos a especial protección, los parques públicos naturales previstos como tal en el Plan

otra parte, el suelo no urbanizable *común* comprendía aquellos terrenos de naturaleza rústica que, reuniendo valores, riesgos o riquezas naturales no merecedores de una especial protección o por razones objetivas de índole territorial, el planeamiento general considerara que debían ser preservados de su transformación hasta que se cumplieran las condiciones previstas para su posible incorporación al desarrollo urbano (Preámbulo y arts. 1 a 5 LSNU 2004).

3.2.2. *Evolución de la clasificación del suelo en la Comunidad Valenciana durante los últimos 20 años*

Antes de analizar la regulación vigente en la Comunidad Valenciana de la clasificación del suelo no urbanizable, contenida en la LOTUP (sobre cuya aplicación no disponemos de datos significativos a causa de su reciente publicación), resulta interesante analizar, desde el punto de vista fáctico, su punto de partida: esto es, cuánto suelo no urbanizable existe en la actualidad en la Comunidad, qué parte de este viene sujeto a protección y cuál ha sido su evolución en los últimos años —en particular, desde que existe normativa propia autonómica que se ha preocupado tanto de regular este tipo de suelo de forma específica como de prever una serie de importantes disposiciones en torno a la posibilidad positiva de su aprovechamiento (extremo que constituye el objeto principal de este trabajo)—.

Este análisis nos permitirá ponderar adecuadamente la relevancia de este tipo de suelo, así como de las medidas que lo regulan y protegen, y, por ende, las posibilidades de aprovechamiento de tipo más urbanístico, sobre las que versa precisamente este trabajo.

En primer lugar, nos detendremos en la evolución de la clasificación del suelo urbano y urbanizable de la Comunidad Valenciana de los últimos 20 años (en hectáreas):

General, así como los que se propongan en el marco de un proceso de reclasificación de suelo—.

EVOLUCIÓN DE LAS CLASES DE SUELO URBANO Y URBANIZABLE EN LA CV (Ha)

CLASES	1992	1998	2006	2013	Δ 92-98	Δ 06-13	Δ 92-13
Urbano	74.848	74.659	80.815	82.766	-0,25%	2,41%	10,58%
Urbanizable	71.942	62.261	71.854	83.259	-13,46%	15,87%	15,73%
TOTAL URBANO + URBANIZABLE	146.790	136.920	152.669	166.025	-6,72%	8,75%	13,10%

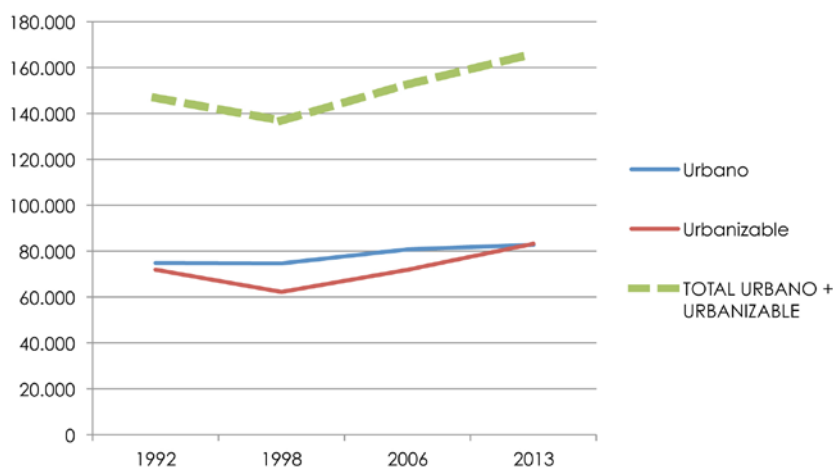


FIGURA 2. Evolución de las clases de suelo urbano y urbanizable en la Comunidad Valenciana (en ha). Informe (inédito) denominado “Más de 20 años de planeamiento urbanístico en la Comunidad Valenciana”, Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, mayo 2014 —(“IGV”)—, págs. 1 a 4⁹⁸.

De los anteriores datos, así como del resto de información obrante en el citado informe que hemos denominado como IGV, cabe extraer las siguientes conclusiones relevantes⁹⁹:

⁹⁸ Según se especifica en el citado informe, los datos y el resto de la información se han obtenido de la cartografía del planeamiento que desde el año 1992 realiza la Generalitat Valenciana, cuya última actualización es de finales del 2013 y que puede consultarse actualmente en la página web de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (<http://www.citma.gva.es/>); en concreto, los datos disponibles del planeamiento vigente son de 1992 (cfr. *El uso del suelo en la Comunidad Valenciana*, Colección de *Territori* n.º 6, Generalitat Valenciana, 1995); 1998 (cfr. *Planeamiento urbanístico en la Comunidad Valenciana*, Colección Cartografía Temática, n.º 6, Generalitat Valenciana, 1999); 2006 (datos no publicados; archivo interno de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial, de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medioambiente) y, como se ha dicho, de finales de 2013 (cfr. Cartografía de planeamiento disponible en la página web de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio: <http://www.citma.gva.es/>).

⁹⁹ Cfr. IGV, págs. 1 a 4.

- (i) La clasificación del suelo como urbano y urbanizable prevista en el planeamiento de la Comunidad Valenciana ha aumentado un 13,10 % en los dos últimos decenios, lo que contrasta con el dato de que entre el año 1990 y el 2006 la superficie “realmente” urbanizada se incrementó en la elevadísima cifra de un 49,10 % —esto es, un 3,06 % anual, frente al 0,62 % anual que supone el incremento de suelo clasificado como urbano y urbanizable en virtud del planeamiento—¹⁰⁰.
- (ii) Ciñéndonos al suelo urbano, su aumento en poco más de veinte años es inferior al que se acaba de señalar para el conjunto del urbano más el urbanizable; en concreto, de un 10,58 % (frente al citado 13,10 % anterior). Ello se explica, en

¹⁰⁰ En este sentido, en el citado IGV parece sugerirse que el considerable aumento de la urbanización “real” de suelo no sería imputable a un planeamiento urbanístico aprobado en la Comunidad Valenciana supuestamente expansivo, sino más bien a factores coyunturales macroeconómicos y a la propia dinámica del sector (IGV, págs. 1 a 4).

No obstante, diferimos parcialmente de esa conclusión. Entendemos que no sería objetivo excluir el papel que la aprobación de dicho planeamiento ha desempeñado en el importante aumento en la urbanización del suelo; máxime cuando se ha producido un aumento del 13,10 % del suelo clasificado como urbano y urbanizable en poco más de veinte años. Y ello por el simple motivo de que para poder urbanizar debe existir previamente un suelo con la clasificación apta para ello —esto es, como urbano o urbanizable—.

Con todo, efectivamente, el suelo urbanizado ha sido muy superior a dicho porcentaje del 13,10 % al que venimos aludiendo (como vimos, solo entre el año 1990 y el 2006 la superficie “realmente” urbanizada aumentó un 49,10 %). Y a ello han contribuido ciertamente unos factores exógenos a la función estrictamente planificadora muy relevantes, como fueron el contexto económico, la abundante financiación y las facilidades regulatorias que posibilitaron dicha actividad urbanizadora desde la aprobación de la LRAU —resulta difícil pensar en una norma de nuestro reciente panorama autonómico que haya potenciado más dicha actividad; de hecho, fue pionera en muchos aspectos relacionados con la urbanización, que fueron luego copiadas, con los años, por el resto de normas autonómicas—.

En cualquier caso, entendemos que es muy cuestionable el desproporcionado aumento de la urbanización. Como destaca FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, “el Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE), en el documento «Cambios de Ocupación del Suelo en España» realizado a partir del Proyecto Corine Land Cover, constata que el crecimiento de las «superficies artificiales», entendiéndose por tales las urbanizadas (incluidas las infraestructuras de transporte) en el período 1987-2000, experimentó un crecimiento medio en España del 25%, resaltando Murcia y la Comunidad Valenciana en las que se alcanzó un crecimiento entre el 50-60% y en Madrid, Navarra y Baleares superior al 40% [...]. Que el crecimiento de la urbanización en una década escasa, alcance en las zonas más dinámicas españolas a la mitad de todo lo que se había urbanizado «desde los romanos hasta hoy», es un indicador drásticamente expresivo del «desbocado» cambio de modelo de ocupación del territorio acontecido en los últimos años, con la consecuencia, ya señalada, de consumo irreversible de suelo natural y generación de altos costes energéticos y de gestión de los servicios urbanos de difícil asunción social y administrativa”. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., *Para comprender el urbanismo español. (De una vez por todas)*, Madrid: Iustel, 2011, págs. 92-93.

parte, porque, como veremos más adelante¹⁰¹, a partir de 1994 la LRAU posibilita reclasificaciones de suelo no urbanizable a urbanizable al margen de los planes generales o normas subsidiarias (la llamada “ruptura del principio secuencial del planeamiento”, vigente en nuestra legislación urbanística previa). Si bien muchas de estas actuaciones ya están ejecutadas, e incluso edificadas total o parcialmente, continúan todavía apareciendo en el plan general de turno como suelo urbanizable hasta el momento en que se revisa o modifica dicho plan y se incorporan al suelo clasificado como urbano. Además, la LRAU, a diferencia de la normativa anterior, hacía que la delimitación del suelo urbano trajera causa en mayor medida del hecho físico de la urbanización y de la consolidación real existente.

- (iii) Asimismo, entre el año 1992 y 1998 tuvo lugar una importante desclasificación de suelo urbanizable (que llegó a reducirse un 13,46 %), la mayor parte de la cual correspondió a suelos clasificados como “urbanizables no programados” —categoría empleada profusamente en la Comunidad Valenciana en los años 80 y que, como veremos, la LRAU suprimió—.
- (iv) Si la superficie de suelo clasificada como urbana y urbanizable se pone en relación con la población de la Comunidad Valenciana de los últimos 20 años, se aprecia no solo que la proporción entre ambas no ha aumentado, sino que, sorprendentemente, ha disminuido. Así, según los datos manejados en el citado informe IGV, en 1992 la población de la Comunidad Valenciana ascendía a 3.875.734 habitantes, siendo por ello la superficie clasificada como suelo urbano y urbanizable de 379 m² por habitante. En contraposición, a finales de 2013 la población ascendía a 5.121.818 habitantes y la citada superficie clasificada, como urbano y urbanizable, de 324 m², esto es, un 14,5 % menos que hace 21 años.

Se acompaña a continuación un gráfico en el que se aprecia la minoración de dicha proporción.

¹⁰¹ Cfr. capítulo IV.2.



FIGURA 3. *Relación existente entre población y superficie de suelo clasificada como suelo urbano y urbanizable en la Comunidad Valenciana.* IGV, pág. 3.

Es más, ciñéndonos al suelo clasificado como urbano, el ratio anterior pasa en 1992 de 193,12 m²/habitante a 161,85 m²/habitante a finales de 2013, es decir, un 16,19 % menos que hace aproximadamente 20 años.

Sentado lo anterior, examinaremos lo que constituye precisamente el objeto del presente trabajo: el suelo no urbanizable. En concreto, resulta oportuno analizar la situación fáctica sobre la que se proyecta la vigente regulación incluida en la reciente LOTUP. En este sentido, la evolución de la clasificación del suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana de los últimos 20 años es la siguiente (en hectáreas):

EVOLUCIÓN DE LAS CLASES DE SUELO NO URBANIZABLE EN LA CV (Ha)

CLASES	1992	1998	2006	2013	Δ 92-98	Δ 06-13	Δ 92-13
SNU común	1.210.823	1.152.261	972.032	843.932	-4,84%	-13,18%	-30,30%
SNU protegido	904.709	985.709	1.163.049	1.277.793	8,95%	9,87%	41,24%
SNU TOTAL	2.115.532	2.137.970	2.135.081	2.121.725	1,06%	-0,63%	0,29%



FIGURA 4. Evolución de la clasificación del suelo no urbanizable (común y protegido) en la Comunidad Valenciana (en ha.). IGV, págs. 4-5.

Resulta sumamente interesante, al objeto de nuestro análisis, disponer de los datos que se acaban de transcribir, de los que cabe extraer las siguientes conclusiones preliminares —sin perjuicio del examen más detallado que se irá incluyendo a lo largo del presente trabajo—¹⁰²:

- (i) De la comparación de esta información con la que se ha proporcionado en relación con el suelo urbano y urbanizable, hay que destacar un dato capital, y es que en la Comunidad Valenciana el suelo clasificado como no urbanizable (común y protegido) supone actualmente el 92,95 % del total.
- (ii) Asimismo, en contra de lo que igualmente pudiera pensarse en un primer momento, tal y como se puede apreciar, el suelo clasificado por el planeamiento urbanístico como no urbanizable, no solo no ha disminuido en estos últimos 20 años, sino que ha aumentado ligeramente desde 1992 (en

¹⁰² Cfr. IGV, págs. 4-5.

concreto, un 0,29 %). Dicho esto, ciertamente uno de los factores que han incidido más es la incorporación de 25.428 ha de 6 municipios que carecían anteriormente de planeamiento —y que ahora sí lo tienen—, siendo además la mayor parte de su superficie suelo no urbanizable. Partiendo de esta sola premisa, y en contra quizás de algunas de las opiniones más extendidas actualmente, se puede afirmar que el modelo de “planificación” urbanística de la Comunidad Valenciana de las últimas dos décadas no ha sido tan expansivo como pudiera pensarse a priori¹⁰³.

- (iii) Por otra parte, resulta especialmente relevante destacar el espectacular aumento de la superficie de suelo clasificada como no urbanizable protegido en la Comunidad Valenciana: un 41,24 %.

Como se aprecia en la figura siguiente, lo anterior ha provocado que el suelo no urbanizable protegido suponga ya un 60,22 % del total del suelo no urbanizable y más de la mitad de la superficie de la Comunidad Valenciana.

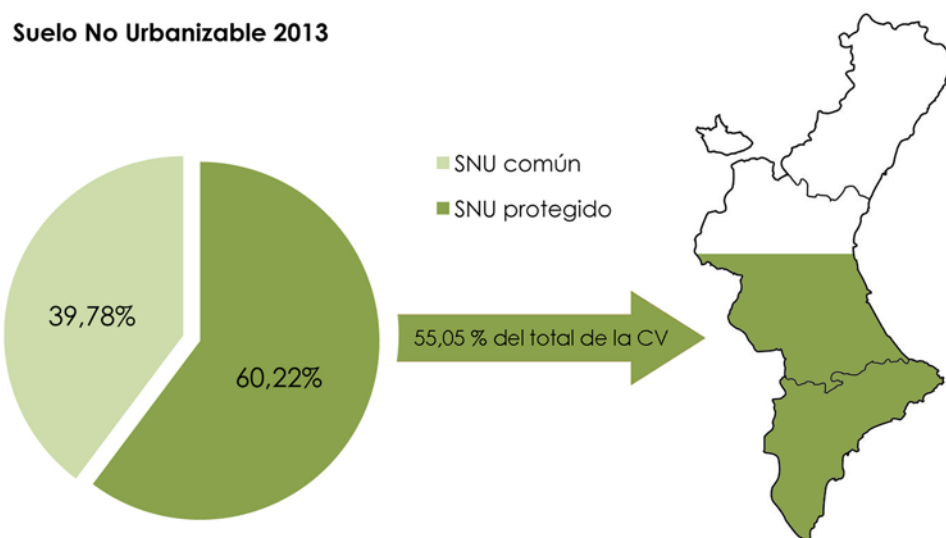


FIGURA 5. *Suelo no urbanizable (común y protegido) en la Comunidad Valenciana en el año 2013.* IGV, págs. 4-5.

¹⁰³ Sin perjuicio de ello, siendo cierta la anterior conclusión apuntada en el IGV (cfr. págs. 4-5), no hay que perder de vista que, como vimos, el modelo de “gestión” del suelo en la Comunidad Valenciana ya fue otra cosa: así, solo entre el año 1990 y el 2006 la superficie “realmente” urbanizada se incrementó en un 49,10 %.

- (iv) Abundando en lo anterior, si se comparan estos datos con los relativos al suelo urbano y urbanizable, se aprecia que se ha preservado una importante parte del suelo de la Comunidad Valenciana de la urbanización mediante su clasificación en el planeamiento urbanístico como suelo no urbanizable protegido. Así, la media de dicha clasificación como no urbanizable protegido durante el periodo de estudio reflejado antes es de 17.766 ha/año, frente a un avance en la clasificación como suelo urbano y urbanizable de 915 ha/año; esto es, en contra igualmente de lo que parece ser la percepción dominante en un amplio sector de la población, el ritmo de preservación de suelo es casi 20 veces superior al de la clasificación de nuevos suelos como urbanos y urbanizables.

Estos datos, así como las consideraciones que se acaban de realizar, ponen de relieve la enorme importancia que tiene, en todos los sentidos (desde el medioambiental al económico), el objeto de este trabajo: cómo implantar en este vasto ámbito de la Comunidad Valenciana (más del 90 % de su superficie) usos de tipo urbanístico como el industrial y el terciario, que exceden la vocación primaria y tradicional del suelo, de corte más agrícola, ganadera, de explotación de materias primas y de puro y simple recreo. Sobre ello profundizaremos en capítulos posteriores.

3.2.3. *Una singular innovación de la LOTUP: la clasificación del suelo como “subproducto” de la zonificación*

La anterior normativa, contenida fundamentalmente en la LSNU 2004, fue derogada por la vigente LOTUP. En esta, como advierte CASAR FURIÓ¹⁰⁴, prosigue la concepción positiva del suelo no urbanizable, con base en la identificación de la importancia de los intereses correspondientes. Así, el planificador continúa disfrutando de un margen de discrecionalidad ciertamente acotado cuando concurren en el territorio valores que han de ser preservados.

Lo realmente novedoso es que la LOTUP presenta una singular innovación: la clasificación del suelo como “subproducto” de la zonificación. Sin perjuicio de proceder más adelante¹⁰⁵ a un análisis más detallado de todo lo que implica

¹⁰⁴ CASAR FURIÓ, M.ª E., “Tratamiento del suelo no urbanizable...”, ob. cit., págs. 884 y 885.

¹⁰⁵ Cfr. capítulo IV en el que se examina la configuración de las zonas en el suelo rural.

conceptualmente esta técnica de la zonificación, cabe señalar aquí que el art. 25 LOTUP prevé que el plan general delimitará, en función de las características del territorio, de sus valores y de los usos a implantar, las diferentes zonas de ordenación estructural para todo el término municipal. En concreto, deberá diferenciar: (i) las zonas rurales, caracterizadas por aquellos suelos que estén en situación básica rural y que, de acuerdo con el plan, mantendrán los valores y funciones ambientales, territoriales, paisajísticas, económicas y culturales que desempeñan; (ii) las zonas urbanizadas, que serán aquellos suelos que cuenten con los servicios urbanísticos, incluyendo también en estas tanto los terrenos contiguos a los ya urbanizados que permitan la culminación de las tramas urbanas existentes mediante pequeñas actuaciones urbanísticas que no comporten más de una línea de manzanas edificables como los que presenten déficit de urbanización o dotaciones; y (iii) las zonas de nuevo desarrollo o expansión urbana, con sus correspondientes dotaciones e infraestructuras.

Efectuada la anterior operación, el art. 28 LOTUP prevé que los instrumentos de planeamiento clasifican el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable. En concreto, el plan general clasificará: (i) como suelo no urbanizable, los terrenos que zonifique como zonas rurales; (ii) como urbano, los solares y los terrenos que el plan general estructural zonifique como zonas urbanizadas; y (iii) como urbanizable, los terrenos que zonifique como zonas de nuevo desarrollo o expansión urbana.

Lo anterior constituye, como decíamos, una innovación ciertamente relevante. Siguiendo a ROMERO ALOY¹⁰⁶, cabe concluir lo siguiente:

- (i) Tradicionalmente, clasificación y zonificación operaban en niveles distintos y cada uno con sus mecanismos específicos. Y ello sin perjuicio de que, cuando se elabora un instrumento de planeamiento, y una vez clasificado el suelo, este se zonifica con modalidades diferentes, en atención a dichas clases de suelo.

¹⁰⁶ ROMERO ALOY, M.^a J., “La zonificación urbanística en la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana”, en *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, págs. 139-140 y 146-147.

- (ii) La citada praxis, universalmente aceptada por las legislaciones autonómicas, se quiebra precisamente con la LOTUP, que instaura unas nuevas relaciones entre clasificación del suelo y zonificación. Tal y como se destaca en su preámbulo¹⁰⁷, lo primordial desde la óptica de la ordenación es configurar “el mosaico de ámbitos espaciales para los que el plan establece una determinada función”. Esto último, además, antes de la clasificación del suelo, dado que “una vez efectuada esta ordenación de los distintos ámbitos territoriales, es inmediata su asimilación con el sistema de clasificación del suelo” (cfr. el apartado III del Preámbulo y el art. 28 LOTUP).
- (iii) El rol primordial de la zonificación y secundario de la clasificación queda patente si se tiene en cuenta que en algunos de los borradores de trabajo de la LOTUP, en la versión de anteproyecto, “no se recogían las tradicionales y universalmente aceptadas clasificaciones del suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable), sino simplemente zonas que abarcaban todo el territorio comprendido por el plan general, ahora plan general estructural. Finalmente, la LOTUP, de un modo un tanto «vergonzante», dedica un único artículo —el 28— a tratar de las clasificaciones del suelo, seguramente para no dejar «fuera de juego» a todo el planeamiento aprobado en el último medio siglo, más que por una necesidad técnica o jurídica. [...] las clasificaciones del suelo van a «remolque» de la zonificación. Aquéllas ceden su histórico protagonismo frente a ésta”¹⁰⁸.
- (iv) En la generalidad de las leyes urbanísticas se da una preeminencia al estatuto jurídico del propietario, que —como veremos— es trasunto de la clasificación del suelo. Por ello, esta es fundamental. No obstante, en la LOTUP esto ya no

¹⁰⁷ Así, como indica gráficamente su Preámbulo, “Esta ley está basada en configurar, en primer lugar, la zonificación de rango estructural, entendida como la ordenación territorial y urbanística básica para cada parte del territorio, delimitando unidades diferenciadas por su distinta función territorial, a las que la ley denomina zonas de ordenación estructural. La zonificación constituye así un mosaico de ámbitos espaciales para los que el plan establece una determinada función, asigna usos y establece normas vinculantes que, en el caso de zonas que forman parte de la futura ordenación pormenorizada, serán desarrolladas a través de los instrumentos correspondientes. Una vez efectuada esta ordenación de los distintos ámbitos territoriales, es inmediata su asimilación con el sistema de clasificación del suelo” (apartado III del Preámbulo de la LOTUP).

¹⁰⁸ ROMERO ALOY, M.^a J., “La zonificación urbanística...”, ob. cit., pág. 140.

es así: la clasificación y, por ende, el estatuto del propietario pasan a ocupar un lugar secundario.

Volveremos sobre esta cuestión en detalle más adelante cuando analicemos la configuración de las zonas en suelo rural en la LOTUP, donde apreciaremos los diferentes grados de protección de dicho suelo¹⁰⁹. Sin perjuicio de ello, cabe adelantar aquí que la LOTUP contempla, como ya hicieran las normas precedentes, un suelo no urbanizable protegido y otro común (art. 26 LOTUP).

4. La nueva consideración positiva frente a la concepción residual del suelo no urbanizable y su consecuencia en la admisibilidad de usos, en particular, en la Comunidad Valenciana

Nos ocuparemos aquí de la clasificación como tal del suelo no urbanizable, pero centrándonos ahora en cómo su nueva consideración positiva se traduce en los variados usos que se permiten en él.

Como vimos en apartados anteriores y como destaca MARTÍN REBOLLO¹¹⁰, “La regulación del suelo rústico o no urbanizable ha pasado por diferentes etapas que afectan desde el nombre a su regulación. Desde las perspectivas negativas típicas de la normativa de disciplina urbanística a las perspectivas positivas propias de la legislación de fomento. [...] En este sentido hay que señalar que la regulación del suelo rústico, desde la perspectiva de la legislación urbanística, ha sido casi siempre una regulación negativa y, desde luego, marginal”. Todo ello comenzó a cambiar en

¹⁰⁹ Cfr. el último apartado de este capítulo y el capítulo IV.

¹¹⁰ MARTÍN REBOLLO, L., “Suelo rústico...”, ob. cit., págs. 588-589. Como señala este autor, “[...] En apretada síntesis, este es el contenido tradicional y básico del Derecho urbanístico: planificar, ejecutar el plan y regular el contenido del derecho de propiedad. Se comprenderá que, desde esa perspectiva y a partir de la realidad económica que se pretende abordar, el suelo rústico no era apenas considerado. Era suelo rústico el suelo residual, esto es, el que el Plan no consideraba urbano o, con vocación futura de urbano, urbanizable. Y era un suelo respecto del que la Ley apenas decía nada porque no existía aun preocupación medioambiental que articulara una positiva de ese suelo, ni tampoco las nuevas demandas económicas de la actualidad” (ídem, págs. 589-590).

En el mismo sentido CANO MURCIA, A., *El régimen jurídico...*, ob. cit., pág. 30.

el ámbito estatal sobre todo, como ya se dijo, a partir de la LRSV¹¹¹, y se ha visto todavía más potenciado en la vigente normativa autonómica valenciana.

En efecto, la normativa valenciana fue pionera en la concepción positiva de esta clase de suelo. Así, la LSNU 1992 destaca que “El suelo no urbanizable constituye la clasificación urbanística a la que se encuentra adscrito la mayor parte del territorio de la Comunidad Valenciana” y que “Paradójicamente, la regulación legal de la edificación en esta clase de suelo sorprende por la parquedad de sus previsiones”. Dicho lo anterior, anuncia que esta norma “parte de un concepto positivo del suelo no urbanizable, de manera que no lo define como mera negación residual del urbanizable, sino realzando las funciones sociales, ciertamente variadas, que puede cumplir la exclusión de un terreno del proceso urbanizador y que conviene sean formalmente explicitadas y, desde luego, tuteladas” (Preámbulo I)¹¹².

¹¹¹ En efecto, como detalla FERNÁNDEZ FERRERAS, el suelo no urbanizable se caracterizaba tradicionalmente por su preservación del desarrollo urbano: (i) la LS 1956, pese a denominarlo suelo “rústico”, lo definía con un criterio negativo (cfr. art. 65); (ii) el TRLS 1976 y el TRLS 1992 siguieron confiriéndole un carácter residual (cfr. arts. 80 y 81 TRLS 1976 y 12 TRLS 1992); (iii) La LRSV introdujo un cambio sustancial: le privó del tradicional carácter residual y exigió una clasificación expresa por parte de los Ayuntamientos (FERNÁNDEZ FERRERAS, C., “Régimen del suelo no urbanizable...”, ob. cit., págs. 356-358). Sin perjuicio de ello, alguna jurisprudencia aprecia ya elementos de dicha concepción positiva con anterioridad —la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo— (cfr. STS de 15 de febrero de 1991; ROJ: STS 15609/1991).

¹¹² En línea con ello, puntualiza que “Consecuentemente, el estatuto dominical de este suelo, en su vertiente limitativa, no puede ceñirse a las simples prohibiciones de hacer o actuar, debe implicar, además, obligaciones positivas o activas tendentes a la conservación del territorio en condiciones adecuadas.

El régimen del suelo se articula sobre la distinción entre el sujeto a especiales medidas de protección y el sometido a una regulación «común». Cada área protegida tendrá su estatuto específico, definido por las medidas protectoras que el planeamiento, coordinadamente con la legislación sectorial y modulando los valores concretos a conservar, establezca. Pero el régimen de protección deja de ser una singularidad, exigiéndose, como pauta habitual, su delimitación por el plan o, en su defecto, una explícita justificación de la ausencia de este suelo. [...]

La regulación de las facultades y derechos de los propietarios se diseña sobre el horizonte de máximas posibilidades que, cumplidas las previsiones legales, podrían eventualmente desplegarse en el suelo de régimen común. El estatuto correlativo del suelo protegido lo dibujará cada plan tomando, tan sólo, aquellos trazos y perfiles del régimen común que sean plenamente compatibles con los valores protegidos en presencia. Los regímenes de protección que se establezcan no podrán integrar facultades o potencialidades propiamente urbanísticas, salvo a título rigurosamente excepcional” (Apartado I del Preámbulo LSNU 1992).

Como destacan PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO¹¹³, la LSNU 1992 representaba un cambio sustancial respecto de la normativa anterior sobre suelo no urbanizable, que pretendía superar la de 1956, marcada fuertemente por la perspectiva del ensanche y, en síntesis, con un enfoque negativo y residual del suelo no urbanizable. La clave del nuevo régimen se plasma en el art. 4 LSNU 1992 que, de forma innovadora, aúna las dos técnicas que hemos venido analizando: la clasificación y la calificación. Así, dispone que “La clasificación, con especificación de la sujeción o no a especial protección, y, en su caso, calificación del suelo no urbanizable vinculan los terrenos a los correspondientes destinos y usos y definen la función social de la propiedad de los mismos, delimitando el contenido de este derecho”.

Este tratamiento de la LSNU 1992 al que nos venimos refiriendo fue ciertamente innovador y se consolidó en la normativa autonómica posterior. Como concluye GREGORI MARÍ¹¹⁴, esta norma destilaba una concepción positiva del suelo rústico y se construyó sobre tres grandes objetivos: la protección medioambiental, la racionalidad territorial y la función social de la propiedad —que se conservaban además plenamente en la LSNU 2004—.

En este sentido, la LSNU 2004 concluía que “la ley, desde la óptica integral de la ordenación del territorio, parte de la base de que hay presentes en el territorio determinados factores que impiden que éste sea urbanizable. Las competencias de la Generalitat en materias como la agricultura, el medio ambiente o las infraestructuras,

¹¹³ PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., *Derecho Urbanístico Valenciano*, ob. cit., págs. 563-565.

Según indican estos autores, el anterior planteamiento no tenía ya cabida desde la Constitución, dado que esta consagra la utilización racional de los recursos naturales, incluido el suelo, y la mejora del medioambiente (arts. 45 y 47 CE), unido ello a que los poderes públicos tienen la obligación legal de maximizar estos valores (art. 9.2 CE). El legislador valenciano no tenía ya otra alternativa, y por ello adopta un nuevo planteamiento mediante la LSNU 1992 sobre la base de dos planteamientos: (i) una afirmación clara del ejercicio de planeamiento respecto del suelo no urbanizable, que deja por tanto de ser algo periférico o residual, referido únicamente al sector primario y a una eventual actuación sectorial pública o privada de interés público ajena a la ordenación integral propia de la ordenación territorial; y (ii) la afirmación igualmente de la concurrencia, al igual que en el resto de clases de suelo, de valores e intereses objetivos dignos de protección por el poder público: el suelo no urbanizable no debe ser solo preservado, sino también positivamente configurado, con la misma decisión que el resto (ibídem).

¹¹⁴ GREGORI MARÍ, F., *El régimen urbanístico del suelo rural en la Comunidad Valenciana*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, págs. 46-47.

serían título suficiente para justificar su intervención con el propósito de que la ocupación urbanística del territorio no ignore otros destinos del suelo, incluso el de su no provecho urbano. Por ello, la ley formula una concepción positiva del suelo no urbanizable, cuya clasificación como tal es consecuencia obligada de la identificación y valoración de la importancia de dichos factores. De este modo, el planificador, tras el análisis del territorio en el que opera, ha de adoptar una decisión cuyo margen de discrecionalidad queda bien acotado: si el territorio considerado tiene alguno de los riesgos, valores o riquezas naturales dignos de preservación — como la reciente modificación de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones enumera—, debe clasificarlo como suelo no urbanizable, de manera que se asegure su sostenibilidad en un contexto de desarrollo ordenado y equilibrado del territorio. A tal fin la ley distingue dos categorías de suelo no urbanizable, el protegido y el común, en función del grado de preservación del suelo y régimen limitativo establecido para su utilización” (Preámbulo de la LSNU 2004)¹¹⁵.

Por último, lo anterior ha venido confirmado en la LOTUP, que no altera en términos generales la regulación anterior sobre suelo no urbanizable y, en particular, abunda en la configuración positiva del suelo no urbanizable que se acaba de describir (LOTUP). Por lo que aquí nos interesa, confirma que los usos y actividades que, de

¹¹⁵ Como se indica en el Preámbulo, “En el suelo no urbanizable protegido se incluye aquel suelo en el que está acreditada la presencia de un importante riesgo o está sometido a algún régimen de protección incompatible con su transformación de acuerdo con la legislación sectorial específica, así como aquellos suelos que albergan valores naturales o paisajísticos cuya restauración, conservación o mantenimiento convenga al interés público local. En esta categoría de suelo sólo se podrán realizar aquellas actuaciones que siendo compatibles con las normas de protección correspondientes, tenga previstas el planeamiento por ser necesarias para el mejor aprovechamiento, cuidado y restauración de los recursos naturales o para su disfrute público y aprovechamiento colectivo.

Por otra parte, el suelo no urbanizable común comprenderá aquellos terrenos de naturaleza rústica que, reuniendo valores, riesgos o riquezas naturales no merecedores de una especial protección o por razones objetivas de índole territorial, el planeamiento general considere que deben ser preservados de su eventual transformación, hasta que de acuerdo con las limitaciones establecidas por la estrategia de ocupación del territorio se cumplan las condiciones previstas para su posible incorporación al desarrollo urbano. En esta categoría de suelo sólo podrán autorizarse, al amparo del planeamiento general, aquellas actuaciones de carácter aislado que en los términos previstos en esta ley sean compatibles con el sostenimiento y el mantenimiento del medio rural” (Preámbulo LSNU 2004).

manera excepcional, se puedan emplazar en suelo no urbanizable se tendrán que adecuar a su carácter rural (apartado IV del preámbulo de la LOTUP)¹¹⁶.

Es oportuno puntualizar que este planteamiento no es patrimonio exclusivo de la normativa autonómica valenciana, sino que cabe igualmente encontrarlo en muchas otras legislaciones regionales¹¹⁷. La normativa urbanística de Castilla y León aborda con especial interés el régimen del suelo rústico, “buscando aproximar la regulación legal a la realidad regional. Por de pronto, se establece que cuando las características de los terrenos desaconsejen su urbanización, éstos habrán de ser necesariamente clasificados como suelo rústico: es decir, se hace una delimitación *positiva* que se impone sobre la discrecionalidad municipal” (apartado IV de la Exposición de Motivos de la LUCL). Asimismo, de forma más clara todavía, en la legislación urbanística extremeña se destaca que se “asume una concepción positiva del suelo no urbanizable, superando su tradicional consideración como puramente residual y no merecedor, por tanto, de una ordenación. En consecuencia, el estatuto dominical de este suelo ya no puede limitarse a meras prohibiciones de actuación, sino que debe implicar obligaciones positivas y activas tendentes a la conservación del suelo y de sus valores específicos relevantes, como son la dehesa o la agricultura de montaña, en condiciones adecuadas y sobre explícitas bases de sostenibilidad territorial” (apartado II de la Exposición de Motivos de la LSOTEX)¹¹⁸.

¹¹⁶ Cfr. capítulos IV y V.

¹¹⁷ Cfr. CANO MURCIA, A., *El régimen jurídico...*, ob. cit., págs. 27 y ss.

En línea con ello, cfr. SÁNCHEZ GOYANES, E. y RUBIO TORRANO, R., “Análisis de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Foral de Navarra”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 4, de 28 de febrero de 2003, págs. 613-633.

Cfr., para un detallado análisis de la regulación del suelo rústico en la legislación autonómica, RUIZ ARNÁIZ, G., *Régimen urbanístico...*, ob. cit., págs. 123 y ss.

¹¹⁸ Tal y como se continúa concluyendo en esta norma, este enfoque positivo se traduce en una interesante potenciación y control de sus usos, si bien es cierto que en línea con lo que antaño ya se preveía de forma incipiente en la normativa estatal; así, se indica que “el régimen urbanístico de esta clase de suelo (cuando no se sujete a especial protección) se articula en dos planos: el que integra las facultades de usar el terreno conforme a su destino primario y natural, y el que incorpora ya la posibilidad de la realización de obras o la implantación de usos que suponen un específico aprovechamiento urbanístico, acordes en todo caso con el carácter del suelo no urbanizable. A este último efecto, la Ley requiere una decisión expresa de atribución positiva al suelo concreto del pertinente aprovechamiento, es decir, su específica calificación con carácter previo a la autorización de las obras o los usos correspondientes mediante licencia.

Por otra parte, como se ha apuntado, todo este nuevo enfoque eminentemente positivo, en el que el legislador autonómico fue pionero, tiene su necesaria traducción en los usos posibles sobre este suelo no urbanizable.

A grandes rasgos, como señala ALONSO CLEMENTE¹¹⁹, cabe discriminar entre los usos vinculados a la explotación de los recursos naturales de los que no lo son. En relación con estos últimos más atípicos, como advierte GUTIÉRREZ COLOMINA¹²⁰, “en

Para ello, la Ley realiza un esfuerzo analítico que define la tipología de actuaciones posibles y las condiciones que deben cumplir para su autorización.

Para evitar que la atribución del aprovechamiento concreto pueda llegar a convertirse en una suerte de reclasificación puntual de suelo, la calificación y, por tanto, la atribución de aprovechamiento se realiza en principio por tiempo determinado, es decir, sujeta a plazo (prorrogable) y sometida a un canon compensatorio del aprovechamiento que, de esta forma, obtiene el propietario del suelo no urbanizable.

Por último, para actividades productivas o terciarias que por sus características puedan condicionar la localización de otras análogas, la Ley prevé un procedimiento concursal que permita que las decisiones sobre la localización de aprovechamientos y sus elementos definitorios se produzcan con objetividad y transparencia” (apartado II de la Exposición de Motivos de la LSOTEX).

Cfr. igualmente FERNÁNDEZ FERRERAS, C., “Régimen del suelo no urbanizable”, en *Derecho urbanístico de Extremadura*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2004. pág. 105.

¹¹⁹ ALONSO CLEMENTE, A., “Edificación de viviendas en suelo no urbanizable”, *Práctica Urbanística*, n.º 117, 2012, pág. 58. Como señala este autor, se puede apreciar en la regulación urbanística autonómica del suelo no urbanizable la distinción básica “entre aprovechamientos vinculados a la explotación racional de los recursos naturales (aprovechamiento propiamente rural; consustancial a la naturaleza y situación del suelo), dentro de los cuales suele distinguirse entre usos constructivos y no constructivos, y el aprovechamiento edificatorio (vinculado a la funcionalidad agraria, forestal, ganadera, etc.). Respecto de los primeros, sería razonable pensar que no están sujetos a autorización administrativa. Pero en cuanto supongan obras o instalaciones sí será preciso obtener aquella. Más allá de estos usos vinculados a la explotación de los recursos naturales, las leyes urbanísticas vienen reconociendo las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas, construcciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural e, incluso, las viviendas unifamiliares que no formen núcleo de población [...]. Es habitual también que para la autorización de estos usos que exceden del aprovechamiento de los recursos naturales y los usos complementarios de este aprovechamiento se exija una doble autorización. Es decir, que a la licencia municipal se suma una autorización de la comunidad autónoma para materializar el aprovechamiento excepcional. Al mismo se refiere la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª)” (ídem, págs. 58-59).

¹²⁰ GUTIÉRREZ COLOMINA, V., “Comentarios a los artículos 12 y 13”, en *Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley del Suelo Estatal*, (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, págs. 417.

Cfr. para mayor detalle en relación con las abundantísima regulación estatal y autonómica sobre construcciones y usos autorizables sobre suelo rural, ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.ª J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., págs. 239 y ss.; TOLOSA TRIBIÑO, C., *El uso del suelo...*, ob. cit., págs. 195 y ss.; MORALO IZA, V. M., “Calificación urbanística y uso

distintas Comunidades Autónomas se ha ido generalizando el uso y aprovechamiento cuasi urbanístico del SNU”.

Entrando en mayor detalle, resulta oportuno que nos detengamos en la previsión de usos fruto de esta nueva concepción positiva del suelo no urbanizable por la normativa autonómica valenciana.

Siguiendo a GREGORI MARÍ¹²¹, cabe concluir que la técnica de la calificación del suelo que propugna la LSNU 1992 se articulaba de la siguiente manera —con aspectos que ciertamente nos recuerdan a lo analizado en los apartados anteriores—: (i) en relación con las obras, instalaciones y servicios públicos, se asumía lo preceptuado por la norma sectorial en cuanto al destino del suelo; (ii) los usos propios del suelo no urbanizable se admitían en este, previa la debida ordenación del planeamiento, sin necesidad de calificación positiva concreta, si bien se exigía la intervención de la Administración mediante el otorgamiento de las preceptivas licencias (autonómica y municipal o, a veces, simplemente municipal); y (iii) por último, la norma permitía igualmente un amplio abanico de actividades que excedían los anteriores usos (v. g., ciertas actividades mineras y extractivas, industriales y productivas, turísticas, deportivas, recreativas, de ocio y esparcimiento y terciarias), si bien para estas sí que requería una calificación positiva específica, independiente de la necesaria obtención de la correspondiente licencia municipal: la que denominó “declaración de interés comunitario” (“DIC”), extremo especialmente relevante al objeto del presente trabajo, que será objeto de análisis detallado más adelante¹²².

Algún sector doctrinal es bastante crítico con lo que considera este carácter expansivo respecto de los usos admitidos en suelo no urbanizable por la normativa autonómica —y, en particular, de una de las pioneras que fue la valenciana—. En

excepcional en suelo rústico”, en *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental. Libro homenaje al profesor Joaquín M^a Peñarrubia Iza*, Madrid: Montecorvo, 2007, págs. 519 y ss.; CANO MURCIA, A., *El régimen jurídico...*, ob. cit., págs. 97-123, 211-233 y 279-341; y BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 99-171 —que recoge un detallado análisis de los diversos usos, más o menos propios, del suelo rural—.

¹²¹ GREGORI MARÍ, F., *El régimen urbanístico...*, ob. cit., pág. 47.

¹²² Cfr. capítulo V.

este sentido, PAREJA I LOZANO¹²³ advierte, tras apuntar que la LSNU 1992 admite en esta clase de suelo usos como los industriales y terciarios, que estos tipos de uso encuentran difícil encaje con la concepción restrictiva de los usos en suelo no urbanizable que postula la STC 164/2001, de 11 de julio. Y también, especialmente, con el sentido teleológico de la clasificación como suelo no urbanizable, dado que la finalidad de esta clasificación es preservar esta categoría de suelo de los procesos de desarrollo urbano, en línea con el mandato constitucional de utilización racional de los recursos naturales (art. 45 CE), entre los que se encuentra el territorio. En consecuencia, por extensión, cuestiona muchas de las normas autonómicas que recogen una fórmula como esa de admisión de usos, más o menos indiscriminada. Concluye que esta autorización de usos, normalmente mediante procedimientos autonómicos, puede conllevar una ocupación indiscriminada de este suelo rural al margen del planeamiento, en una dinámica que recuerda vicios anteriores introducidos por la normativa estatal primigenia, que se había intentado dejar ya atrás mediante el TRLS 1976.

Sentado lo anterior, abundaremos en detalle en los usos posibles en esta clase de suelo prevista en la normativa autonómica en los apartados siguientes.

5. La dicotomía básica del suelo no urbanizable: suelo no urbanizable común y de especial protección en la Comunidad Valenciana bajo la LOTUP

Hemos analizado ya en detalle el instituto de la clasificación del suelo, y en particular la del suelo no urbanizable prevista tanto en la normativa urbanística estatal como autonómica (en particular, en la valenciana —tanto en la LSNU 1992 como en la LSNU 2004, y en una primera aproximación a la vigente LOTUP que aquí se completa—).

¹²³ PAREJA I LOZANO, C., “La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 225, 2006, págs. 319-320.

No compartimos esta conclusión. Sin perjuicio de la existencia de esas normas urbanísticas autonómicas, no todos los suelos rurales albergan unos valores dignos de la más radical protección y, en cualquier caso, aunque así fuera, existe una abundante regulación de institutos de corte medioambiental, que veremos más adelante —cfr. capítulo IV— (v. g., evaluaciones ambientales estratégicas o de impacto ambiental, así como los posteriores permisos de actividades clasificadas), que entendemos que deberían servir para controlar que únicamente se implanten finalmente aquellos usos que son realmente respetuosos con el medio natural.

Sentado lo anterior, debemos detenernos aquí en el examen de esa dicotomía básica del suelo no urbanizable y, en concreto, por su relevancia, en el sujeto a especial protección. En este caso, nos centremos directamente en el propio de la normativa autonómica valenciana vigente, que es el que, llegados a este punto, examinamos con más detalle.

Como vimos, la LOTUP se centra en la zonificación del suelo, a la que se sigue de forma automática la clasificación, que no es más que un “subproducto” de aquella. Por ello, nos detendremos primero en este aspecto.

El art. 25 LOTUP prevé que el plan general delimitará las diferentes zonas de ordenación estructural para todo el término municipal —en función de las características del territorio, de sus valores y de los usos a implantar—, siendo una de ellas las “zonas rurales”. Estas son suelos que estén en situación básica rural y que, de acuerdo con el plan, mantendrán los valores y funciones ambientales, territoriales, paisajísticos, económicos y culturales que desempeñan (art. 25.2.a) LOTUP). El plan general se limitará a clasificar como suelo no urbanizable dichos terrenos que previamente haya zonificado como zonas rurales (art. 28.2 LOTUP).

Desde un punto de vista de ordenación, no basta solo con señalar dichas zonas rurales, sino que además es preciso diferenciar en estas entre el suelo rural común y el de protección especial, atendiendo este último a las normativas sectoriales específicas y a los valores ambientales, culturales, agrológicos o de calidad paisajística (art. 26 LOTUP). Como concluye ROMERO ALOY¹²⁴, se mantiene la clásica distinción entre suelo no urbanizable común y protegido, que venía ya referida en el art. 3 de la derogada LSNU 2004, efectuándose una diversificación de zonas.

La LOTUP recuerda que habrá una serie de circunstancias que imposibilitarán la consideración de un suelo como no urbanizable común y obligarán a que sea de especial protección, tales como “valores ambientales, paisajísticos, culturales o económicos, o por la presencia de riesgos naturales e inducidos” (art. 26.c LOTUP).

¹²⁴ ROMERO ALOY, M.ª J., “La zonificación urbanística...”, ob. cit., pág. 150.

De forma correcta a nuestro juicio, la identificación de estos últimos valores que hacen merecedor a un suelo de especial protección es puesta por CASAR FURIÓ¹²⁵ en relación con el art. 5 LOTUP, que regula los espacios que integran la “infraestructura verde”.

Sin perjuicio del análisis minucioso de esta última más adelante¹²⁶, cabe indicar aquí que se trata de espacios y elementos que desempeñan una función ambiental y territorial, y que incluye tanto ámbitos protegidos por una regulación específica como otros que no poseen esta protección, pero cuyos usos y aprovechamientos deben ser igualmente compatibles con el mantenimiento de la citada estructura y su funcionalidad (art. 5 LOTUP)¹²⁷.

Dando un paso más allá, la LOTUP arroja un poco más de claridad sobre este extremo al prever específicamente las concretas zonas de suelo rural que deberán contemplarse —tanto las sujetas a protección como no— (arts. 25.3 y apartado I 1.1.1 del Anexo IV de la LOTUP)¹²⁸. Sin perjuicio de ello, lo cierto es que introduce

¹²⁵ CASAR FURIÓ, M.ª E., “Tratamiento del suelo no urbanizable...”, ob. cit., pág. 884.

¹²⁶ Cfr. el capítulo III.

¹²⁷ En concreto, viene formada, en lo que aquí interesa, por (i) los espacios que integran la Red Natura 2000; (ii) espacios naturales protegidos, declarados como tales de acuerdo con la legislación valenciana; (iii) áreas protegidas por instrumentos internacionales; (iv) ecosistemas húmedos y masas de aguas, continentales y superficiales, así como los espacios adyacentes que contribuyan a formar paisajes de elevado valor que tengan al agua como su elemento articulador; (v) espacios de la zona marina cuya delimitación, ordenación y gestión deba hacerse de forma conjunta con los terrenos litorales a los que se encuentren asociados; (vi) otros espacios costeros de interés ambiental y cultural; (vii) montes de dominio público y de utilidad pública o protectores que se encuentren incluidos en el correspondiente catálogo, las áreas de suelo forestal de protección y los terrenos necesarios o convenientes para mantener la funcionalidad de las zonas forestales protegidas; (viii) áreas agrícolas que, por su elevada capacidad agrológica, por su funcionalidad respecto de los riesgos del territorio, por conformar un paisaje cultural identitario de la Comunitat Valenciana, o por ser soporte de productos agropecuarios de excelencia, sean adecuadas para su incorporación a la infraestructura verde; (ix) ciertos espacios de interés paisajístico; (x) espacios de elevado valor cultural, incluidos sus entornos de protección; (xi) zonas críticas por la posible incidencia de riesgos naturales, directos e inducidos, de carácter significativo; (xii) otras áreas adecuadas, tanto por su valor actual como por su valor potencial, para su incorporación a la infraestructura verde, por ser necesarias para el mantenimiento de su estructura y funcionalidad; y (xiii) ámbitos que garanticen la adecuada conectividad territorial entre los diferentes elementos constitutivos de la infraestructura verde, con especial referencia a los cauces fluviales y sus riberas, las vías pecuarias y otras afecciones de dominio público que cumplan esta función, así como los corredores ecológicos y funcionales (cfr. art. 5.2 LOTUP).

¹²⁸ A su vez, esas zonas de suelo rural se clasifican como suelo no urbanizable y, atendiendo al uso predominante, se diferencia entre: (i) zona rural común agropecuaria (ZRC-AG); (ii) zona

pocas modificaciones con respecto a la LSNU 2004 en relación con la regulación de dichas zonas en suelo no urbanizable, limitándose más bien a mejoras y matizaciones fruto de la experiencia adquirida en años anteriores¹²⁹.

Por último, despejada la cuestión de su clasificación, resta por indagar tanto la protección como las posibilidades de uso de ambas categorías de dicho suelo no urbanizable. En este sentido, la LOTUP concluye que en el suelo rural de protección especial, los planes aplicarán la legislación sectorial correspondiente a las materias afectadas, sin perjuicio de establecer disposiciones que mejoren su protección y gestión (art. 26.c LOTUP)¹³⁰. Por su parte, en el común, la clave de su regulación pivota sobre la delimitación de zonas de ordenación a partir de criterios ambientales y paisajísticos que reflejen su vocación territorial futura y los usos que puedan acoger (art. 26.b) LOTUP)¹³¹. Volveremos sobre esta cuestión más adelante¹³², cuando analicemos los usos posibles en esta clase de suelo, en particular los industriales y terciarios.

rural común de explotación de recursos naturales (ZRC-EX); (iii) zona rural común forestal (ZRC-FO); (iv) zona rural protegida agrícola (ZRP-AG); (v) zona rural protegida natural (ZRP-NA); (vi) zona rural protegida por afecciones (ZRP-AF); y (vii) zona rural protegida por riesgos (ZRP-RI) —cfr. apartado I) 1.1.1 del Anexo IV de la LOTUP—.

¹²⁹ ROMERO ALOY, M.^a J., “La zonificación urbanística...”, ob. cit., pág. 151.

¹³⁰ Abundando en lo anterior, por lo que respecta a los usos e instalaciones permitidos, señala el art. 26.c) LOTUP que “[...] En este tipo de suelo, las actividades que prevean los planes estarán relacionadas con la utilización, aprovechamiento o captura de recursos naturales, tales como el viento, el sol, el agua o los minerales; además, se exigirá que no generen impactos significativos en el medio ambiente o que, previa evaluación de su impacto ambiental y el estudio de su integración en el paisaje, su interés público o social prevalezca o resulte compatible con los valores ambientales, culturales y paisajísticos que podrían resultar afectados. Igualmente, se podrán llevar a cabo las obras e instalaciones necesarias para la gestión de los bienes de dominio público, o de los servicios públicos o actividades de utilidad pública o interés general, y para la minoración de los riesgos que motivaron su especial protección. Por último, los planes incluirán las medidas a adoptar a efectos de la conservación, protección o mejora de los bienes protegidos y, cuando proceda, la prohibición de construir”.

¹³¹ Como señala este art. 26.b) LOTUP, “En el suelo rural común se establecerán las normas básicas que regulen los usos, intensidades, grados de protección, e integración paisajística y que prevengan la parcelación urbanística y la edificación incontrolada, estableciendo las superficies mínimas indivisibles, alturas máximas, ocupación máxima de parcela y otras determinaciones análogas. En este tipo de suelo se delimitarán zonas de ordenación estructural, a partir de criterios ambientales y paisajísticos, que reflejen su vocación territorial futura y se regularán los usos que puedan acoger [...]”.

¹³² Cfr. capítulos IV y V.

CAPÍTULO SEGUNDO

ESTATUTO JURÍDICO DEL PROPIETARIO DEL SUELO RURAL

1. El derecho de propiedad privada

Hemos comenzado el presente trabajo con una primera aproximación al concepto del suelo rural o no urbanizable y después nos hemos detenido en el examen de su “clasificación” como tal. Para ello nos hemos preocupado no solo de ver cuándo procede dicha clasificación, sino que nos hemos remontado a cómo evolucionó este instituto hasta nuestro días, cuál es su finalidad, de qué fuentes se nutre una concreta clasificación y cómo incide en ella el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Además, a fin de poder contextualizar adecuadamente todo lo que estamos estudiando aquí, hemos revisado los datos fácticos de la evolución de la clasificación del suelo en la Comunidad Valenciana en los últimos 20 años.

Como ya avanzamos, el que un terreno venga clasificado como suelo no urbanizable no es algo baladí. Al contrario, resulta determinante, dado que implica toda una serie de derechos y deberes para su propietario, distintos a los titulares del dominio de otros suelos clasificados como suelo urbano o incluso urbanizable. Existe, pues, un concreto estatuto jurídico del propietario del suelo rural con unos contornos muy particulares.

En el presente capítulo, nos centraremos en el análisis detallado de dicho estatuto. Lo que se pretende con ello es saber qué concretas posibilidades y condicionantes se le ofrecen al propietario correspondiente de cara a la eventual implantación en ese suelo no urbanizable de unos usos (esto es, los industriales y terciarios) que, ciertamente, están un tanto alejados de su vocación más *natural*. En concreto, a tal fin, nuestro examen pasará por indagar en el derecho de propiedad tanto desde el plano civilista como constitucional. A continuación, veremos cómo incide en la regulación —en particular, en el derecho de propiedad inmobiliaria— este complejo sector de nuestro ordenamiento que llamamos “urbanismo”. Todo ello nos permitirá ponderar adecuadamente los derechos y deberes concretos que tiene un propietario de suelo

rural tanto en nuestro país como en la Comunidad Valenciana, a cuyo análisis dedicaremos el final de este capítulo.

1.1. Propiedad civil

En primer lugar, antes de analizar el derecho de propiedad desde el prisma del derecho civil, es pertinente que nos dirijamos preliminarmente a la Constitución Española. Esta únicamente “reconoce” el derecho de “propiedad privada” e indica que “La función social [...] delimitará su contenido, de acuerdo con las Leyes” (art. 33), pero no da más pistas sobre qué hay que entender por ese derecho de propiedad, ni cuál es su función social y qué alcance tiene ésta. Como destaca DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN¹³³, si bien se reconoce ese instituto de “propiedad privada”, se efectúa su remisión al “metalenguaje de los juristas”.

Examinaremos a continuación, por lo tanto, cuál ha sido el concepto de propiedad privada que ha existido en nuestro ordenamiento jurídico y que fue recogido en el CC, para poder entender el derecho que reconoce y protege el texto constitucional¹³⁴.

Como afirma ACEDO-RICO HENNING¹³⁵, resulta generalmente aceptado en nuestra doctrina que el concepto de propiedad previsto en el art. 348 CC trae causa del art. 544 del Código de Napoleón, con un par de singularidades destacables: suprime la expresión “de manera más absoluta” y además no cita expresamente los reglamentos como fuentes de las limitaciones de las facultades del propietario. Ello es muestra de que, como advierte CASTÁN TOBEÑAS¹³⁶, en nuestro CC ya se comienzan

¹³³ DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L., “Propiedad y Constitución”, en *Propiedad y Derecho Civil*, Madrid: Centro de Estudios, Fundación Registral, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2006, pág. 17.

¹³⁴ Sobre los antecedentes del instituto de la propiedad privada hasta su regulación en el CC (desde su aparición en el derecho romano clásico —bajo la figura del *dominum ex iure quiritum*— hasta su regulación en el Código de Napoleón, pasando por la época visigoda y la Edad Media), véase la síntesis de MIÑARRO MONTOYA, R., “La propiedad desde el punto de vista del derecho civil: limitaciones del derecho de propiedad”, en *Propiedad y Derecho Civil*, Madrid: Centro de Estudios, Fundación Registral, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2006, págs. 232-241.

¹³⁵ ACEDO-RICO HENNING, F., “El nuevo marco de la propiedad urbana”, en *Homenaje a Don Antonio Hernández Gil*, vol. 2, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2001, págs. 1681-1682.

¹³⁶ CASTÁN TOBEÑAS, J., “La propiedad y sus problemas actuales”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1962, tomo II, pág. 462.

tímidamente a suavizar las notas de la concepción individualista del derecho de la propiedad.

El art. 348 CC establece que “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes” y que “El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla”. Ese precepto hay que completarlo con lo que dispone el art. 350 de la misma norma respecto de la propiedad urbana: “El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvas las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los reglamentos de policía”.

Como señala MUÑOZ GUIJOSA¹³⁷, la doctrina, partiendo del art. 348 CC, define la propiedad como el más amplio poder reconocido por el ordenamiento jurídico sobre una cosa corporal, caracterizado por las notas de generalidad, abstracción, elasticidad, exclusividad y perpetuidad. Se ha clasificado tradicionalmente las facultades que este derecho otorga en las conocidas de *ius utendi, fruendi et disponendi* o, lo que es lo mismo, de goce y disposición de que disfruta el propietario.

Esta regulación ha llevado a una parte de la doctrina, calificada a veces como tradicional, a destacar la absolutidad de este instituto. No obstante, de la dicción del citado precepto se concluye que, pese al contexto liberal en que fue promulgado, no se trata de un derecho ilimitado. Sin perjuicio del análisis de las restricciones contenidas en las leyes urbanísticas que se efectuará más adelante en este capítulo, en la propia regulación del CC se aprecia la existencia de otra serie de prohibiciones igualmente relevantes que limitan su alcance (v. g., las servidumbres, reguladas en los arts. 549 a 593 CC)¹³⁸.

¹³⁷ MUÑOZ GUIJOSA, M.^a A., *El derecho de propiedad del suelo: de la Constitución a la ordenación urbana*, Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2009, págs. 45 y 46.

Cfr., para una síntesis sobre las principales connotaciones del derecho de propiedad, MIÑARRO MONTOYA, R., “La propiedad desde el punto de vista del derecho civil...”, ob. cit., págs. 251-257.

¹³⁸ Así lo pone también de relieve Díez-PICAZO: “Finalmente, el art. 348 menciona las limitaciones. No acoge expresamente la tendencia a la absolutividad que existía en el Código

En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, que en más de una ocasión ha rechazado esa postura que denominábamos como tradicional (cfr. la STC 37/1987, de 26 de marzo)¹³⁹.

1.2. El derecho de propiedad en la Constitución

Efectuadas las anteriores precisiones sobre la concepción que podríamos denominar como civil del derecho de propiedad, procedemos ahora a su análisis desde la perspectiva constitucional.

Nuestra Constitución regula el derecho de propiedad fundamentalmente en su art. 33, según el cual: “1.- Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2.- La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las Leyes. 3.- Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las Leyes”.

De un primer análisis de este precepto, extraemos, siguiendo a BARNÉS VÁZQUEZ¹⁴⁰, las siguientes consecuencias: a) En su primer párrafo se reconoce el derecho de

Civil francés y acentúa la existencia de límites y limitaciones, aunque es verdad que la construcción gramatical (“sin más limitaciones que”) parece denotar alguna dosis de excepcionalidad de tales limitaciones” (DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L., “Propiedad y Constitución”, ob. cit., pág. 15).

¹³⁹ En efecto, en su STC 37/1987, de 26 de marzo, el Tribunal Constitucional concluye lo siguiente: “[...] debe rechazarse de entrada, por infundada, la pretensión de los recurrentes de identificar el contenido esencial de la misma atendiendo exclusivamente a lo que el Código Civil, declinando el siglo XIX, dispuso con carácter general en su art. 348, porque tal pretensión no tiene para nada en cuenta las modulaciones y cambios que ha venido sufriendo desde entonces el instituto de la propiedad privada, en general, y de la propiedad agraria, en particular.

[...] no es ocioso añadir ahora que la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil, que los recurrentes citan en apoyo de su alegato de inconstitucionalidad.

Por el contrario, la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae”.

propiedad privada como uno de los derechos constitucionales y, por lo tanto, sobre todo, como una libertad frente al poder público. La propiedad representa una garantía patrimonial de las libertades personales y contribuye al libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE); b) De su segundo párrafo cabe inferir que el legislador tiene, por mandato constitucional, la tarea de delimitar el contenido del derecho de propiedad de conformidad con su función social. Lo relevante es que de esa delimitación se derivarán una serie de restricciones que no darán derecho a indemnización a su titular por formar parte del contenido normal del dominio; y c) El tercer párrafo de ese precepto se encarga del instituto expropiatorio: prevé las causas que la legitiman y sus garantías (la formal, de que se efectúe de conformidad con las leyes, y la material, que exige que se pague la oportuna la indemnización).

El art. 33 CE se sitúa en la Sección 2.^a (“De los derechos y deberes de los ciudadanos”) del Capítulo segundo (“Derechos y libertades”) del Título I (“De los derechos y deberes fundamentales”) de la Constitución. De esta ubicación se desprenden una serie de consecuencias para el derecho de propiedad privada que se enuncian a continuación, que dividiremos entre positivas y *negativas*, siendo estas últimas las siguientes: a) No es susceptible del recurso de amparo (art. 53.2 CE); b) No queda sujeto a reserva de ley orgánica (arts. 53.1 y 81.1 CE); c) No forma parte de una de las materias cuya delegación, por las Cortes Generales en el Gobierno para dictar normas con rango de Ley, esté vetada (art. 82.1 CE); y d) No es uno de los artículos cuya reforma constitucional requiera del procedimiento más gravoso previsto en el texto constitucional (art. 168 CE).

Por otra parte, entre las consecuencias de la localización de este precepto constitucional que hemos denominado como *positivas* desde el punto de vista del ciudadano cabe destacar las siguientes: a) Una garantía, formal, es la reserva de Ley. Según establece el art. 53.1: “Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del presente Título [entre ellos, el de propiedad] vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá

¹⁴⁰ BARNÉS VÁZQUEZ, J., “El derecho de propiedad en la Constitución española de 1978”, en *Propiedad, expropiación y responsabilidad: la garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado: Unión Europea, Convenio europeo de derechos humanos, España, Alemania, Francia, Italia*, Madrid: Tecnos, 1996, págs. 26-27.

regularse el ejercicio de tales derechos y libertades que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el art. 161.1.a.”; b) Otra garantía de tipo material a la que alude el art. 53 es que la ley que regule el derecho de propiedad no puede nunca vaciarlo de su contenido esencial (art. 53.2 CE); c) Asimismo, el derecho de propiedad “vincula a todos los poderes públicos” (arts. 53.1 y 9.1 CE); y d) El derecho a la tutela judicial también comprende obviamente la defensa de la propiedad ante los jueces y tribunales (art. 24.1 CE)¹⁴¹.

2. Estatuto jurídico del propietario del suelo rural

Vamos a analizar ahora la propiedad privada del suelo y la influencia que sobre esta tiene la actuación de planificación urbanística y territorial, así como la acción legislativa del Estado también en materia urbanística —veremos que dicha influencia es radical, hasta convertir aquella en estatutaria—.

2.1. La actividad urbanística y su incidencia y modelación del derecho de propiedad inmobiliaria

Como señala BLANQUER CRIADO¹⁴², la propiedad inmobiliaria es un bien escaso susceptible de uso alternativo y los poderes públicos deben planificar y gestionar la utilización racional del suelo; en este contexto, no resulta ya aceptable configurar la propiedad inmobiliaria como un *derecho subjetivo absoluto o ilimitado* en los términos dispuestos en el art. 350 del Código Civil de 1889: “El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan”.

¹⁴¹ Ídem, págs. 30 y 31.

¹⁴² BLANQUER CRIADO, D., *Curso de Derecho Administrativo II: El fin y los medios*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2006, pág. 189. Concluye así este autor que “Hoy en día la persona propietaria de una porción del territorio ya no es libre de hacer en ella lo que se antoje o “*le convenga*”. La propiedad inmobiliaria está constitucionalmente llamada a cumplir una *función social*. El artículo 33 de la Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, pero a renglón seguido establece que la función social de esos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes. En esa misma línea de principio, el artículo 128.1 de la Constitución dispone que toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general” (ibídem).

2.1.1. *Las materias de urbanismo y ordenación del territorio: perspectiva constitucional*

Para poder examinar la influencia que desde antiguo ejerce la actividad urbanística y de ordenación del territorio sobre el derecho de propiedad privada del suelo es oportuno dejar sentado qué se entiende por tales conceptos. Como señala PAREJO ALFONSO¹⁴³: “el «urbanismo» hace referencia, pues, a la actividad de ordenación de la utilización del suelo y, por tanto, también de la gestión, ejecución y control de todos los procesos de transformación, aprovechamiento y uso de dicho recurso como consecuencia de y para la aludida utilización”.

Este concepto está íntimamente ligado al de ordenación del territorio, del que no resulta sencillo advertir sus contornos. Como indica ese mismo autor: “la ordenación del territorio es la función pública, preventiva y represiva, de puesta en orden — desde el criterio que facilita el orden constitucional sustantivo pertinente y para su realización— de las cosas, por realización a todas las actividades, en el territorio en cuanto soporte del mundo de la vida individual y colectiva”¹⁴⁴.

Abundando en ello, y en palabras de FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁴⁵, el urbanismo es la “Actuación administrativa que tiende, mediante la técnica del planeamiento

¹⁴³ PAREJO ALFONSO, L., *Manual de derecho administrativo*, vol. 2, Barcelona: Ariel, 1998, 5.ª ed., pág. 384.

¹⁴⁴ Ídem, pág. 303.

¹⁴⁵ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Aspectos jurídicos de las relaciones entre Ordenación del Territorio y Urbanismo. Especial referencia a la legislación autonómica”, *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, n.º extra 1, 1999 (ejemplar dedicado a Urbanismo), pág. 41. En línea con ello, este autor anuda las siguientes características al urbanismo: “Ámbito municipal; Actividad eminentemente jurídica, aunque no exclusivamente; Emplea principalmente el planeamiento (vinculante); Nace, desde el punto de vista del derecho privado, como delimitación del derecho de propiedad, pugnando intereses públicos y privados (Hoy han prevalecido los primeros); Afecta principalmente a los particulares; Se refiere, en especial, al suelo”. Por el contrario, las particularidades que predica del concepto de la ordenación del territorio son: “Ámbito regional o suprarregional; Actividad jurídica o política, que incluye otros instrumentos; Utiliza planes y otras directrices no vinculantes; Supone la aplicación de criterios eminentemente públicos, de carácter económico y social; Afecta, sobre todo, a los agentes públicos; Se refiere a todos los recursos naturales” (ibídem).

Por lo que respecta al derecho urbanístico, este tiene un objeto propio y diferenciable. Como destaca PARADA VÁZQUEZ, “El Derecho urbanístico es el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación. Son, por tanto, objeto de su regulación potestades públicas muy claras, como la de ordenar el conjunto del territorio, los procesos de urbanización y la vigilancia sobre la

municipal, a ordenar la ciudad en sentido estricto y a fijar los usos y actividades en dicho suelo”, y, por otro lado, la ordenación del territorio, la “Política y técnica administrativa dirigida a lograr, a través de instrumentos de planeamiento vinculados a la planificación económica, bien el desarrollo equilibrado de las economías regionales y la mejora de la calidad de vida y el medio ambiente, bien la fijación de prioridades de usos y actividades sobre el territorio”.

Sentadas estas premisas sobre el concepto de la materia urbanística en nuestra Constitución¹⁴⁶, abordaremos a continuación su regulación vigente por el legislador ordinario, haciendo antes una breve referencia a sus antecedentes más inmediatos.

edificación resultantes de aquella, es decir, el control del derecho del propietario de transformar el propio fundo mediante la construcción de edificaciones para vivienda, industria u otras finalidades. Entre la planificación del territorio y la edificación se produce un proceso intermedio, el de urbanización, que podemos definir como el de creación de espacios comunes de comunicación (plazas, calles, carreteras, infraestructuras en general) y al tiempo la producción de solares para su posterior edificación” (PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo*, vol. III, Madrid: Open Ediciones Universitarias, 2013, 14.ª ed., pág. 261).

¹⁴⁶ Por lo que respecta a este punto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado de forma decisiva indicando lo que entiende por urbanismo, así como el encaje preliminar que este hace sobre dicha materia en el engranaje constitucional. Según establece la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (FJ 6):

a) “el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la “ordenación urbanística”, como objeto normativo de las Leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1)”.

b) “el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a/o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación”.

c) “El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo”.

d) “Ha de añadirse que, si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 C.E., párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política, en este caso, urbanística, a las que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los entes públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 C.E., párrafo primero); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 C.E., párrafo segundo). Con arreglo a lo establecido en el art. 53.3, inciso primero, C.E., el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del art. 47 C.E. “informarán la legislación

Como señala PARADA VÁZQUEZ¹⁴⁷, el Derecho urbanístico es una realidad jurídica reciente surgida para vigilar los procesos de urbanización y construcción. Como vimos en apartados anteriores, puede decirse que el urbanismo como tal nace con la LS 1956, sin perjuicio obviamente de antecedentes más remotos e inmediatos en la legislación de ensanche y reforma interior del siglo XIX y la sanitaria de principios del XX, así como en la legislación municipal obra de la Dictadura de Primo de Rivera¹⁴⁸. La importancia de esta última norma del año 56 reside en que el urbanismo quedó afirmado en todas sus facetas como una función pública indeclinable¹⁴⁹.

Abundando en la evolución de nuestra normativa, como vimos, y como destaca ALLI ARANGUREN¹⁵⁰, a partir de la LS 1956, surgen principalmente el TRLS 1976 y el TRLS 1992, que se reconocieron, por lo que aquí interesa, herederos del régimen de la propiedad anterior. La Constitución de 1978 asumió el modelo normativo de la regulación estatutaria de la propiedad, que analizaremos en el apartado siguiente. El sistema español se ha fundamentado en la propiedad urbana, en su protección y beneficio. Sin perjuicio de que el planeamiento se configura como una función pública, su ejecución se ha centrado en la iniciativa particular. No se ha alterado el modelo en sus elementos básicos, a pesar de que las ulteriores reformas han ido imponiendo mayores obligaciones para que la comunidad participara en las plusvalías generadas por la acción urbanística pública. Dicho esto, además, la LRSV fue continuadora del régimen anterior desde una concepción neoliberal de la

positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos” (SSTC 19/1982, fundamento jurídico 6., y 45/1989, fundamento jurídico 4.)”.

¹⁴⁷ PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo*, vol. III, ob. cit., págs. 261 y 262.

¹⁴⁸ PAREJO ALFONSO, L., *Manual de derecho...*, ob. cit., pág. 361.

¹⁴⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho urbanístico*, ob. cit., pág. 25.

No obstante, ello no es compartido por algunos autores, como PARADA VÁZQUEZ, que señala que “En el nuevo modelo urbanístico de la Ley del Suelo de 1956, la Administración se retranquea a la función planificadora y la urbanización pasa a ser un negocio privado, reservado prácticamente en exclusiva a los propietarios de suelo urbano o de reserva urbana [...]” (PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo*, vol. III, ob. cit., pág. 282).

¹⁵⁰ ALLI ARANGUREN, J. C., “Los principios del Derecho urbanístico en la nueva Ley de Suelo”, en *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2008, pág. 90.

propiedad. No es hasta con la nueva LS 2007 cuando acontece una profunda transformación en la concepción de la propiedad urbana, y ello al contextualizar esta dentro de una concepción más amplia, que parte de los principios relativos al medioambiente y el derecho a la vivienda.

2.1.2. *Aproximación al urbanismo como función pública*

Para ponderar el grado de intervención de la Administración en el derecho de propiedad privada de los ciudadanos es pertinente no perder de vista el interés general que reviste el hecho de la regulación de los asentamientos humanos¹⁵¹. En este sentido, como hemos anticipado, es lugar común mantener que, tras la LS 1956, la ordenación urbanística se ha convertido en una auténtica función pública¹⁵².

Sin perjuicio de lo anterior, además de la Administración existen los ciudadanos, alguno de ellos propietarios privados, cuya posición jurídica tiene, como se ha visto, una amplia protección tanto en nuestro ordenamiento jurídico como en el comunitario e internacional. Este hecho no puede orillarse completamente alegando sin más la citada función pública o interés general. Es precisamente en el equilibrio entre esos dos intereses contrapuestos donde se encuentra el respeto a los derechos de todos los ciudadanos, los individuales de los propietarios privados y el interés general de la colectividad en disfrutar de un ambiente y de una ciudad ordenada y dotada de todos los servicios. En palabras de COSCULLUELA¹⁵³, “La normativa

¹⁵¹ En palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO: “la localización de una ciudad, su configuración concreta, su magnitud mayor o menor, su disposición, su funcionalismo y su orden [...] son hechos colectivos primarios, que interesan a la colectividad entera en cuanto tal, puesto que condicionan su misma vida comunitaria y personal de manera directa y a la vez postulan consecuencias inmediatas respecto a la existencia, extensión y disposición de una serie de servicios públicos inequívocamente tales (vías públicas, transportes colectivos, servicios higiénicos y sanitarios, servicios de enseñanza y asistencia social, lugares de esparcimiento, dotación de agua, electricidad, teléfonos, etc.)” (GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid: Civitas, 1981, 2.ª ed., págs. 114 y 115).

¹⁵² LOBATO GÓMEZ, J. M., *Propiedad privada del suelo y derecho a edificar*, Madrid: Montecorvo, 1989, pág. 471.

¹⁵³ COSCULLUELA MONTANER, L., “Acción pública en materia urbanística”, *Revista de Administración Pública*, n.º 71, 1973, pág. 10.

En la misma línea, como señala GONZÁLEZ PÉREZ, “La realidad nos muestra que en el proceso urbanizador, desde el planeamiento hasta la consumación de su ejecución, intervienen tanto las entidades públicas como los particulares. Unas y otros despliegan sus esfuerzos para realizar unos intereses normalmente contrapuestos: frente al dueño del suelo que pretende obtener el

urbanística fluctúa en un difícil equilibrio entre la intervención administrativa y el respeto a los derechos individuales”.

Efectuada esta matización sobre los “intereses contrapuestos”, continuaremos ahora el análisis de la actividad urbanística como función pública. Como destaca ALLI ARANGUREN¹⁵⁴: “La concepción de la función pública urbanística está incardinada en el ordenamiento desde la Ley de 1956, con una evolución que ha atribuido distinto significado a la participación privada, situándola, fundamentalmente, en la ejecución del planeamiento (urbanización y edificación). La ordenación es la actividad pública más importante, y admite la participación privada en la elaboración y tramitación de planes de desarrollo [...]”.

En este sentido, como señala GONZÁLEZ PÉREZ¹⁵⁵, la nueva normativa del suelo —refiriéndose a la LS 2007 (y por ende, al vigente TRLS 2008)— parte de la concepción global del urbanismo como función pública. Así, esta normativa atribuye a los poderes públicos las funciones esenciales en todo el proceso (esto es, ordenación, ejecución, edificación y utilización del suelo).

Abundando en lo anterior, es oportuno destacar que, por lo que respecta a la fase previa de planeamiento, la doctrina es pacífica y se concibe como función pública¹⁵⁶.

máximo de rentabilidad de su propiedad, está la Administración postulando la necesaria ordenación del suelo desde criterios de utilidad general” (GONZÁLEZ PÉREZ, J. en *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, vol. I., Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2007, pág. 110, que cita a GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico”, en *Curso de conferencias sobre propiedad horizontal y urbanizaciones privadas*, Madrid: Colegio Notarial de Registradores de la Propiedad, 1973, pág. 258).

¹⁵⁴ ALLI ARANGUREN, J. C., “Los principios...”, ob. cit., págs. 138-139.

¹⁵⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, J., en *Comentarios a la Ley del Suelo...*, ob. cit., pág. 118.

Como destaca la STC 141/2014, de 11 de septiembre —que, como vimos, confirmó la constitucionalidad, salvo un pequeño inciso, de los preceptos de la LS 2007 y el TRLS 2008 impugnados—, “en nuestras sentencias 61/1997, FJ 14 c) y 164/2001, FJ 9, ya hemos afirmado que la sustracción de la acción de ordenación territorial y urbanística de la actividad de los particulares y del mercado implica una delimitación negativa de la esfera del derecho de propiedad (art. 33 CE) y de la libertad de empresa (art. 38 CE), para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia *ex art. 149.1.1ª CE*. La interdicción de transacción de la ordenación territorial y urbanística impone una forma de ejercicio unilateral de la función definida como pública, que ha de estar orientada exclusivamente a la satisfacción de los intereses generales”.

¹⁵⁶ Como señala el TS, entre otras muchas, en la STS de 10 de mayo de 1983 (RJ 1983, 2926): “el Derecho urbanístico es, en su globalidad, un derecho eminentemente público, integrado en el Derecho administrativo como capítulo destacado del mismo, en el que la Administración ocupa

Alguna duda podría suscitarse a priori, en cambio, por lo que concierne a la consideración como función o servicio público de la urbanización (esto es, la ejecución tanto material como jurídica de lo que se ha dispuesto en el correspondiente instrumento de planeamiento — la “gestión urbanística”—). Dicho esto, lo cierto es que ese debate se nos presenta un tanto estéril, toda vez que el TRLS 2008 concluye con meridiana claridad que la urbanización es un “servicio público” (cfr. apartado IV del Preámbulo) —sin perjuicio de que, como sucede con otros tantos servicios públicos (v. g., gestión del ciclo integral del agua, la recogida y tratamiento de residuos o incluso ciertos servicios sanitarios), su gestión la puede llevar a cabo la propia Administración o “encomendarse a privados”—.

2.2. Regulación *urbanística* de la propiedad privada del suelo

Tras este primer análisis del derecho de propiedad desde el prisma civil y constitucional, así como de la influencia en términos generales que sobre la propiedad han tenido tanto la materia urbanística como de ordenación del territorio, toca ahora descender al examen concreto del derecho de propiedad inmobiliaria tal y como resulta de su regulación por la normativa urbanística vigente.

El ordenamiento jurídico vigente recoge lo que se ha venido a denominar la concepción estatutaria de la propiedad. En efecto, como señala el art. 7 del TRLS 2008, el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Y añade dicho precepto que la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. Para patrimonializar dicha edificabilidad hay que cumplir los deberes y levantar las cargas previstas en la citada legislación territorial y urbanística.

A su vez, es preciso poner este precepto en relación con el art. 3.1 TRLS 2008, que dice, como veíamos, que la ordenación territorial y la urbanística determinan las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme a su destino, y que

un protagonismo en todos los órdenes y, naturalmente, en el de la planificación, en la que sólo a título de colaboración se permite la intervención de los particulares”.

esa determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes¹⁵⁷.

Como señala GALLEGO ANABITARTE¹⁵⁸, desde poco después de aprobarse la LS 1956, la doctrina científica mayoritaria y la jurisprudencia sostienen que la propiedad

¹⁵⁷ En relación como este extremo, la STS de 8 marzo 2012 (RJ 2012\5042) destaca con meridiana claridad que “Para la correcta interpretación de este precepto hemos de partir de que el carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria comporta, como regla general, la no indemnización por la ordenación de los terrenos prevista en el planeamiento urbanístico. Así resulta del artículo 2.2 de esa LRSV de 1998, a cuyo tenor la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento «no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos por las leyes». Y así lo ha señalado esta Sala en la sentencia de 3 de abril de 2009 (RJ 2009,4254) (Recurso de casación 11221/2004) al indicar: «... hemos de recordar que la función social inserta en el derecho de propiedad urbanística (de conformidad con el artículo 33.2 de la Constitución Española ha configurado una delimitación de su contenido que determina que las alteraciones que como consecuencia del proceso urbanístico se produzcan en el status de los inmuebles afectados por el mismo, no darán derecho, como regla general, a sus titulares, a percibir indemnización alguna; esto es, en el carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria descansa la enunciación de la no indemnizabilidad, como regla general, de las actuaciones conformes a Derecho que en materia urbanística lleve a cabo el poder público. Con claridad se expresaba en el artículo 2.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, que «la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos por las leyes». Hoy, en términos similares, el artículo 3.1 del vigente Texto Refundido del Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, establece que la determinación de «las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de este... no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las Leyes»”.

En un sentido similar, cfr. la STS de 5 de enero de 2007 (RJ 2007\7911), que confirma la sentencia del TSJCV de 21 de febrero de 2003 (JUR 2003\245046).

Abundando en ello, resulta oportuno precisar, por lo que aquí interesa, que la anterior conclusión no cambia cuando se clasifica un suelo como no urbanizable protegido. Como señala la STS de 27 de febrero de 1999 (ROJ: STS 1361/1999) “Tal ordenación de ese terreno, clasificado como suelo no urbanizable de especial protección, no confiere, según el artículo 87.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, derecho a exigir indemnización por implicar meras limitaciones y deberes definitorios del contenido normal de la propiedad de acuerdo con su clasificación urbanística”.

¹⁵⁸ GALLEGO ANABITARTE, A., “Sobre la propiedad: observaciones histórico-dogmáticas y actuales”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 225, 2006, pág. 136.

Trae a colación este autor una de las muchas sentencias del Tribunal Supremo en la que se recoge esta postura, y que expresa con claridad en qué consiste esta concepción estatutaria. Se trata de la STS de 20 de marzo de 1989 (RJ 1989\2240), en la que se dice que “El planeamiento configura cómo ha de ser la ciudad en atención a lo que el interés público reclama, pero a la vez, y como consecuencia de su ordenación, delimita el contenido normal del derecho de propiedad [...] En efecto la clasificación y la calificación del suelo implican la atribución de una determinada calidad que opera como presupuesto desencadenante de la aplicación del estatuto jurídico correspondiente. Ese carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria significa que su contenido será en cada momento el que derive de la ordenación urbanística, sin que por tanto tal ordenación confiera derecho a los propietarios a exigir indemnización [...]”.

urbanística está configurada como un estatuto jurídico específico. Aclara GONZÁLEZ PÉREZ¹⁵⁹ que esta concepción de la propiedad como estatutaria implica que las facultades urbanísticas deben ejercerse dentro de los límites y requisitos legales y que imponga el planeamiento urbanístico, y que la ordenación del uso no atribuye derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos legalmente tasados.

En relación con dicha determinación del contenido de este derecho de propiedad, la jurisprudencia ha aclarado que “la reserva de Ley en materia de propiedad ha sido flexibilizada por el artículo 33.2 de la Constitución que indica que la regulación de esta figura jurídica ha de llevarse a cabo «de acuerdo con las leyes»: no sólo pues, la Ley sino también los productos normativos de la Administración y más concretamente los Planes, pueden contribuir a determinar el contenido del derecho de propiedad y más específicamente las facultades urbanísticas que lo integran” (cfr. STS de 28 noviembre 1990 —Az. 9307—).

Como indica BAÑO LEÓN¹⁶⁰, lo que la ley está queriendo decir al señalar ese régimen estatutario de la propiedad es que la ley autonómica y los planes son los que

¹⁵⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, J., en *Comentarios a la Ley del suelo...*, ob. cit., pág. 214.

¹⁶⁰ BAÑO LEÓN, J. M.^a, “El Estatuto del propietario en la Ley de Suelo”, en *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI: Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, tomo I, *Urbanismo y Vivienda*, Madrid: Reus, 2008, pág. 86.

No obstante, existe alguna voz discordante con esta concepción estatutaria de la propiedad del suelo de la que se ha dado cuenta aquí. Botón de muestra de esta postura, que no compartimos, tal y como justificamos más adelante en este mismo epígrafe, es la de GALLEGO ANABITARTE que indica que la denominada concepción estatutaria “No significa nada, tan sólo que la propiedad urbanística está definida por la Ley y el Reglamento. La llamada concepción estatutaria no es más que la concepción legalista y reglamentaria de la propiedad urbanística”. Y concluye que la consecuencia de ello es que “El propietario del suelo adquiere unos derechos urbanísticos exclusivamente por el plan. El plan se lo da, y el plan se lo quita. El aprovechamiento urbanístico es artificial”. Abundando en ello, al glosar este autor el artículo 7 del Anteproyecto de la Ley del Suelo, que equivale al artículo 7 del vigente TRLS 2008, critica que este positiviza legalmente “la singular ocurrencia de la expresión estatutaria de la propiedad urbanística, que no quiere decir nada, salvo que la propiedad urbanística está determinada por la Ley y por el plan. El derecho fundamental a la propiedad recogido en el artículo 33, desaparece en esta concepción”. A su vez, este autor pone todo ello en relación con cierta defensa de que el derecho de propiedad venga integrado por las facultades de edificar y urbanizar: “la afirmación de que el derecho a edificar y urbanizar es parte del contenido de la propiedad del suelo, permite una elaboración del planeamiento mucho más de acuerdo con un Estado constitucional sustentando en el principio de legalidad y en los derechos fundamentales superiores, que vinculan a todos los poderes públicos” (GALLEGO ANABITARTE, A., “Sobre la propiedad: observaciones histórico-dogmáticas y actuales”, ob. cit., págs. 138-143).

determinan lo que el propietario puede hacer con ese suelo. No existe, por tanto, un contenido dominical previo, más allá del esencial que reconoce la Constitución y que el Tribunal Constitucional explica como aquella situación en la que el derecho de propiedad perdería cualquier utilidad para su titular.

Abundando en lo anterior, en nuestra opinión no advertimos que exista incompatibilidad entre la concepción estatutaria de la propiedad privada del suelo y la salvaguarda de un contenido mínimo esencial de ese derecho, tal y como exige la Constitución; y ello, siempre que el propietario particular tenga garantizado el uso y disfrute de su predio conforme al destino que establezca el plan, así como la facultad de disponer de este. En ese caso, por ejemplo, aunque el plan prohibiera de forma permanente su construcción, su titular podría usar y disponer de ese predio, y gozaría de los mecanismos jurídicos que le otorga el ordenamiento jurídico para garantizarse su uso en exclusiva, ajeno a la intromisión de terceros, así como su derecho a la justa compensación en caso de que le fuera expropiado por cualquier autoridad pública. Volveremos más adelante, en este mismo capítulo, sobre esta cuestión.

2.3. Contenido del derecho de propiedad del suelo

2.3.1. El derecho de propiedad inmobiliaria

Sentada la concepción estatutaria del derecho de propiedad inmobiliaria en nuestro ordenamiento, vamos ahora a examinar qué concretos derechos y deberes se anudan a cada una de las clases de suelo por la normativa urbanística vigente, con especial incidencia en el suelo urbanizable, que constituye el objeto de nuestro trabajo.

Las facultades que integran el derecho de propiedad del suelo vienen recogidas fundamentalmente en el art. 8 TRLS 2008. Según este precepto, el derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de su uso, disfrute y explotación conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien. Comprende también la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas (cfr. art. 17 TRLS 2008).

En una primera aproximación podemos apreciar, siguiendo a ENÉRIZ OLAECHEA¹⁶¹, que en términos generales el derecho de propiedad inmobiliaria vendría integrado en la normativa vigente por las siguientes facultades:

- a) Respeto de las facultades clásicas del derecho de propiedad que fijó en su día el CC (art. 348): goce y disposición. El goce se desglosa en las facultades de uso, disfrute (obtención de frutos) y explotación (obtención de otros beneficios económicos derivados de su uso). El contenido de cada una de esas tres facultades de uso, disfrute y explotación se determina: (i) según el estado físico, situación del suelo —rural o urbanizado—, características objetivas y destino o calificación que le asigne el plan en cada momento; y (ii) de conformidad con la legislación urbanística aplicable por razón de las características del bien. Por lo que respecta a la disposición, ésta no puede nunca darse al margen de las características de superficie mínima y demás características que marca la ley (cfr. art. 17 TRLS 2008).
- b) Realización de las instalaciones y construcciones conforme a la naturaleza del predio, que no es otra que la rural (como veremos, en este suelo se permiten solo, con carácter general, los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales — art. 8.2 TRLS 2008—).
- c) El *ius aedificandi*, pero solo en la medida en que se cumplan los deberes y cargas que la ley impone. Dicho esto, no es una cuestión pacífica para la doctrina científica si este *ius aedificandi* debe integrar o no el contenido del derecho de propiedad del suelo. Al respecto existen posturas contrapuestas. Cabe señalar, por ejemplo, a autores como GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO¹⁶²

¹⁶¹ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “Los derechos y deberes de los ciudadanos, propietarios y promotores en la Nueva Ley del Suelo”, *Repertorio de Jurisprudencia num. 11/2007*, Aranzadi, 2007, apartado IV.

¹⁶² Cfr. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., “Régimen urbanístico del suelo”, en *Urbanismo. La propiedad ante el urbanismo. Planificación y gestión urbanística. Licencias y disciplina urbanística. Expropiación forzosa*, Albolote (Granada): Comares, 2007, 2.^a ed., pág. 2. Como señala este autor, “No existe, pues, un «ius aedificandi» como facultad insita en el derecho de todo propietario (tal y como era configurado tradicionalmente el dominio), sino que la titularidad de esta facultad, sus condiciones, o incluso la falta de dicha facultad, dependen del estatuto urbanístico (la legislación y el planeamiento urbanístico) [...]” (ibídem).

que concluyen que no lo integra. Otros autores, como GALLEGO ANABITARTE¹⁶³, parecen tener, sin embargo, una postura contraria.

En nuestro caso, entendemos que es más acertado concluir que el *ius aedificandi* no puede integrar el derecho de propiedad, ni tan siquiera de forma “natural pero condicionada”, “latente”, “potencial”, “eventual”, o en otros términos similares que han sido utilizados por cierta parte de la doctrina. Únicamente se podrá edificar si lo permite el plan, para lo que habrá que contar con la oportuna licencia; mientras tanto su titular tendrá derecho a gozar de su fundo como quiera que el plan decida (lo que es una cuestión discrecional, salvo contadas excepciones —v. g., parajes de alto valor ecológico que siempre deberán ser objeto de protección—, pero no arbitraria), a que se le proteja en ese derecho, a poder disponer de su predio y a que se le compense si se le expropia: nada más, pero nada menos¹⁶⁴.

En línea con lo anterior, la STC 141/2014, de 11 de septiembre, ha venido a confirmar que “el «ius aedificandi» no forma parte integrante del contenido inicial del derecho, sino que se va adquiriendo en función del cumplimiento de los correlativos deberes urbanísticos”¹⁶⁵.

¹⁶³ Cfr. GALLEGO ANABITARTE, A., “Sobre la propiedad...”, ob. cit., pág. 143. Así, este autor indica que “De forma gráfica lo ha dicho el Tribunal Constitucional [se refiere a la STC 61/97, FJ 10] al señalar que la concepción del derecho de propiedad urbana en España «disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar», aunque posteriormente en el Fundamento Jurídico 17 c) se declara que «lejos de ser algo ajeno al Derecho, es evidente que la regulación del *ius aedificandi* representa el eje mismo de esta manifestación del dominio». En mi opinión esto no es muy coherente, y el Tribunal Constitucional tenía que haber puesto en tela de juicio esa disociación entre la propiedad del suelo y el derecho a edificar, basándose en el art. 33.1 de la Constitución, que impide afirmar, como hace la doctrina dominante, que el aprovechamiento urbanístico es “artificial” al ser otorgado por el Plan” (ídem, págs. 140-141).

¹⁶⁴ ESPINOSA BAVIERA, J., *El derecho humano de propiedad privada, el suelo, y la incidencia de la normativa urbanística; en especial, en relación con la facultad de urbanizar*, Valencia, 2009 (estudio inédito). Constituye el trabajo de investigación presentado en el Programa de Doctorado Internacional de la *Universitat de València-Estudi General* con mención de calidad del Ministerio de Educación y Ciencia, denominado “Derechos Humanos: problemas actuales”, cuyo tutor fue D. Vicente Bellver Capella, profesor titular del Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política.

¹⁶⁵ Como señala la STC 141/2014 de 11 de septiembre: “este Tribunal ha reiterado (por todas, STC 61/1997, FJ 10), [que] el legislador cuenta para la configuración singular de los distintos estatutos del derecho de propiedad, con un importante margen de discrecionalidad. Pues bien, el legislador estatal en ejercicio de su competencia para la regulación del derecho de propiedad del suelo (art. 149.1.1ª CE), y en atención a la función social que ésta ha de cumplir (art. 33.2 CE), ha optado, en línea con nuestra tradición urbanística —tanto legislativa como

Por último, es oportuno distinguir, con BAÑO LEÓN¹⁶⁶, entre el derecho a edificar de conformidad con lo que establece el plan y el derecho a lo edificado. El primero es transitorio, ya que solo puede ejercitarse en tanto en cuanto la norma urbanística no sea modificada. El segundo solo se adquiere cuando se ejecuta la edificación y además se cumplen las obligaciones y se levantan las cargas urbanísticas que fijan tanto la legislación estatal del suelo como la normativa autonómica.

- d) “Participar” en la ejecución de las actuaciones de urbanización en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación. Para ello deberá disponer de un plazo que no podrá ser inferior a un mes desde el momento en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.

Una vez efectuado este primer análisis, examinaremos las facultades que integran el derecho de propiedad de quien es titular, en concreto, de un suelo rural.

2.3.2. *El propietario del suelo rural en la normativa estatal vigente*

2.3.2.1 Abanico de derechos del propietario de suelo rural

A. Introducción: tres estatutos jurídicos, entre ellos el del propietario, por contraposición al del ciudadano y del promotor de obra urbanizadora

jurisprudencial (por todas, STS de 18 de octubre de 2011)— y dentro de la libertad de conformación del derecho que le corresponde, por una concepción estatutaria de la propiedad urbanística conforme a la cual el “ius aedificandi” no forma parte integrante del contenido inicial del derecho, sino que se va adquiriendo en función del cumplimiento de los correlativos deberes urbanísticos. Así lo dispone el art.7 TRLS 2008 que dice que «la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo». La patrimonialización de la edificabilidad, sigue explicando el precepto, «se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda». La edificabilidad no es, pues, una cualidad del suelo mismo, sino un contenido que le otorga la ley y el plan a cambio del cumplimiento de determinadas obligaciones. Y es indudable que esta configuración legítima del derecho de propiedad urbanística tiene lógicamente una incidencia y traducción en el régimen de valoración del suelo: el «ius aedificandi» sólo se integra en la valoración del suelo cuando está ya patrimonializado, esto es, en el suelo urbanizado, mientras que, en el suelo rural, la indemnización de la simple expectativa urbanística se condiciona a la concurrencia de determinadas circunstancias establecidas en la ley”.

¹⁶⁶ BAÑO LEÓN, J. M.^a, “El Estatuto del propietario...”, ob. cit., pág. 88.

Como destaca la propia LS 2007, esta norma “abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo”. Según aquella, una de las peculiaridades históricas del urbanismo español no es otra cosa que ese reduccionismo que reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización (apartado I de la Exposición de Motivos)¹⁶⁷.

A resultas de ello, se definen tres estatutos¹⁶⁸ subjetivos básicos que, según aquella norma, cabe percibir como “tres círculos concéntricos” (apartado II de la Exposición de Motivos de la LS 2007 —la cursiva es nuestra—):

“Primero, el de *la ciudadanía en general* en relación con el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental de toda persona con independencia de cuáles sean su actividad o su patrimonio, es decir, en el entendimiento de la ciudadanía como un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo.

Segundo, el régimen de *la iniciativa privada para la actividad urbanística*, que [...] es una actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de la propiedad como a la libertad de empresa. En este sentido, si bien la

¹⁶⁷ Y continúa diciendo que se trata de “Una tradición que ha pesado sin duda, desde que el bloque de constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad. Pero los derechos constitucionales afectados son también otros, como el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna y asimismo adecuada, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su artículo 47. Luego, más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano. En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos” (apartado I de la Exposición de Motivos de la LS 2007).

¹⁶⁸ Como recuerda ENÉRIZ OLAECHEA, “En el ámbito del Derecho público, la doctrina científica siempre ha entendido por «estatuto» (status) el conjunto de derechos y deberes que la ley otorga (estatuye) a un determinado sujeto, en atención a una condición personal de éste, frente a un poder público, por antonomasia la Administración Pública. Así, hablamos del estatuto del funcionario, del estatuto del personal colegiado, del estatuto del propietario del suelo, etcétera. La propia expresión «estatuto» ya incluye en sí misma la idea de derechos y deberes, por lo que explicitar, como hace el preámbulo de la ley, que es un estatuto «de derechos y deberes» es algo redundante” (ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “Los derechos y deberes...”, ob. cit., 2007, apartado I).

edificación tiene lugar sobre una finca y accede a su propiedad -de acuerdo con nuestra concepción histórica de este instituto-, por lo que puede asimismo ser considerada como una facultad del correspondiente derecho, la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógicamente como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación.

Tercero, *el estatuto de la propiedad del suelo*, definido -como es tradicional entre nosotros- como una combinación de facultades y deberes, entre los que ya no se cuenta el de urbanizar por las razones expuestas en el párrafo anterior, aunque sí el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas, con las debidas garantías de que su participación se basa en el consentimiento informado, sin que se le puedan imponer más cargas que las legales, y sin perjuicio de que el legislador urbanístico opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos de acuerdo con esta Ley, que persigue el progreso pero no la ruptura”.

Como recuerda ENÉRIZ OLAECHEA¹⁶⁹, la denominación asignada a los tres estatutos básicos coincide con la empleada por GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, para detallar la participación de los interesados en la actividad urbanística: *uti cives*, *uti dominus* y *uti gestor*, según se trate de los ciudadanos, los propietarios o los gestores en la formación o en la ejecución de los planes urbanísticos.

Por otra parte, es oportuno destacar que el TRLS 2008 ha sido objeto de modificación por la LRRR 2013. Por lo que aquí interesa, permanecen los tres sujetos que veíamos que fueron introducidos por la LS 2007 (ciudadano, propietario y promotor urbanístico), manteniendo cada uno de ellos su estatuto legal de derechos y deberes. No obstante, se altera el contenido del estatuto de los dos últimos. Lo novedoso es que se equipara una vez más al propietario con el promotor, desandando el camino emprendido con la LS 2007 (que, recordemos, destacaba al agente urbanizador por delante del propietario, dejando a este en un segundo plano, cuando no lo excluía, de la capacidad de iniciar la urbanización). No se elimina la figura del agente urbanizador, pero se le pone en pie de igualdad con la iniciativa urbanizadora

¹⁶⁹ Ibídem, con cita de GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, ob. cit., págs. 136-141.

de los propietarios. Son ambas igual de legítimas, sin que una sea preferente respecto de la otra, como sucedía con la LS 2007¹⁷⁰.

B. Propietario del suelo rural “preservado”

Centrándonos en el segundo de esos estatutos, relativo al *propietario del suelo*, y en particular de aquel *en situación de rural propiamente dicho* (esto es, el preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización —art. 12.2.a) TRLS 2008—), dispone el art. 8.2 del TRLS 2008 que las facultades del derecho de propiedad incluyen únicamente las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. En cualquier caso, la utilización de los terrenos con valores que sean objeto de protección por la legislación aplicable (ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos) quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Sin perjuicio de lo anterior, el citado precepto también contiene una excepción especialmente relevante al objeto del presente trabajo. En efecto, en el art. 8.3 TRLS 2008 prevé que “con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que

¹⁷⁰ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La nueva regulación de los derechos y deberes urbanísticos. La reforma de la Ley de suelo operada en junio de 2013”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 6, 2013, págs. 29-30.

Como destaca la STC 141/2014, de 11 de septiembre, la nueva redacción dada al art. 6 TRLS 2008 por la LRRR 2013 “contempla la iniciativa pública y la iniciativa privada y señala que, en el primer caso, pueden participar tanto los propietarios como los particulares que no ostenten esta condición. La iniciativa privada, dice ahora el precepto, «podrá ejercerse, en las condiciones dispuestas por la Ley aplicable». Es indudable que, tras la reforma, el precepto permite entender que el Estado no impone un modelo de ejecución urbanística determinado, ni una preferencia por el sistema del agente urbanizador sobre la ejecución por los propietarios del suelo, pues, de acuerdo con la nueva redacción, será la legislación aplicable, es decir, la legislación autonómica urbanística, la que establezca el modelo concreto de ejecución”.

contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”. Volveremos sobre este particular más adelante¹⁷¹.

No obstante todo ello, cabe adelantar la crítica que un sector de la doctrina, no sin parte de razón en nuestra opinión, vierte sobre la regulación de los usos posibles que se acaba de describir. En este sentido, señala RAPOSO ARCEO¹⁷² que esta regulación es timorata, deudora de una visión del suelo rural como un elemento que solo cabe preservar y en la que subyace la falta de una mínima preocupación por los habitantes, “que parece deben quedar confinados en «guetos» fosilizados”. Se olvida que ciertos usos deben ser posibles y además fundamentales para un desarrollo sostenible de ese suelo.

C. Diferencias fundamentales de las facultades del propietario de suelo rural “preservado” respecto de las del resto de propietarios (esto es, los de suelo rural “desarrollable” y de suelo urbanizado)

De lo anterior hay que distinguir un supuesto radicalmente diferente, que es el *suelo en situación de rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevén o permiten su paso a la situación de suelo urbanizado*. En relación con este, el art. 8.3 TRLS 2008 señala como parte del derecho de propiedad un abanico de facultades adicionales mucho más amplio¹⁷³, que se concreta en las siguientes:

¹⁷¹ Cfr. capítulo V.

¹⁷² RAPOSO ARCEO, J. J., “El suelo rústico en la Ley 9/2002...”, ob. cit., pág. 194.

En un sentido similar, cita este autor a GARCÍA CALVO, que indica que de la lista de usos que permite la ley se concluye que el legislador permanece aferrado a una idea desfasada de la propiedad del suelo (como agropecuaria). Se olvida de que ciertos nuevos usos rurales no conllevan la transformación urbanística de ese suelo y suponen un uso racional de los recursos naturales, siendo a su vez distintos del uso primario — v. g., energías renovables, ocio y esparcimiento— (GARCÍA CALVO, L., “El nuevo modelo de desarrollo urbanístico”, en *Comentarios a la Ley del Suelo estatal [Ley 8/2007, de 28 de mayo]*, Valladolid: Lex Nova, 2007, págs. 153-154).

¹⁷³ Tal y como señala el TS, lo anterior estriba lógicamente en la posibilidad de futuro desarrollo que tiene este suelo. Así, destaca en su STS de 19 junio 1991 (RJ 1991\5267), glosando ciertos preceptos del TRLS 1976, cuyas conclusiones son en este concreto extremo extrapolables, que “el terreno no urbanizable [del art. 86 -como es el de esta finca-] parece estar predestinado a seguir con esa calidad de rústico, en tanto que el urbanizable no programado [del art. 85], está destinado a convertirse en urbano, en su momento, a través de su programación. Es decir, aunque ambos están sujetos a idénticas limitaciones según estos preceptos, el no urbanizable al poder llegar a la categoría de especial protección puede dar la impresión de una mayor

- (i) Consultar a la Administración sobre las previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación¹⁷⁴.
- (ii) Elaborar y presentar el instrumento de ordenación que corresponda, cuando la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de la ordenación y ejecución.
- (iii) Participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación¹⁷⁵.
- (iv) Realizar los usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial, y sean compatibles con la ordenación urbanística. Estos usos y obras

rusticidad. En ambos no se pueden realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajusten en su caso a los planes o normas del Ministerio de Agricultura; así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Se desprende de tal texto la acción protectora y preservante del legislador respecto a la naturaleza y destino de estos suelos, que no cede aunque se autoricen las edificaciones a que se refiere el párrafo de las limitaciones y también el siguiente, así como el artículo 73. En el caso concreto que nos ocupa se exige que la edificación solicitada tiene que estar justificada por su utilidad pública o interés social; y también por la necesidad de tener que emplazarse en el medio rural, sin, desentonar de este entorno y sin que reúna las características de las construidas en zonas urbanas”.

¹⁷⁴ Como establece el art. 8.3.a) TRLS 2008, “La legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijará el plazo máximo de contestación de la consulta, que no podrá exceder de tres meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, así como los efectos que se sigan de ella. En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”.

¹⁷⁵ Según el art. 8.3.c) TRLS 2008, “Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados”.

deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la Administración urbanística¹⁷⁶.

- (v) Usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con lo previsto en el citado art. 8.2 TRLS 2008 (que, como veíamos, regula las facultades que integran el derecho de propiedad del suelo rural preservado de su transformación mediante la urbanización), siempre que el ejercicio de estas facultades sea compatible con la previsión ya contenida en el instrumento de ordenación territorial y urbanística en relación con su paso a la situación de suelo urbanizado.

Además, la normativa vigente aclara que las facultades referidas en los apartados anteriores alcanzan al vuelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público (art. 8.6 TRLS 2008). Esta previsión normativa es especialmente relevante, dado que, como señala BAÑO LEÓN¹⁷⁷, “Por vez primera una norma estatal vincula la propiedad del suelo y del subsuelo con las previsiones de la ordenación urbanística, de modo que, en rigor aquella propiedad llega hasta donde determinen las leyes y los planes urbanísticos. [...] Se consagra así legislativamente la tesis de que la propiedad privada del suelo y del subsuelo alcanza hasta donde el plan determine. El resto es dominio público, cuyas limitaciones y servidumbres (aéreas y subterráneas por aplicación de su legislación específica, transporte, telecomunicación, etc.) en todo caso debe respetar la propiedad privada”.

También se prevé una relevante cautela respecto de ambas categorías de suelo en situación de rural. En concreto, el art. 8.4 TRLS 2008 dispone que solo podrá

¹⁷⁶ Conforme al art. 8.3.d) TRLS 2008, “La eficacia de las autorizaciones correspondientes, bajo las indicadas condiciones expresamente aceptadas por sus destinatarios, quedará supeditada a su constancia en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria.

El arrendamiento y el derecho de superficie de los terrenos a que se refiere este apartado, o de las construcciones provisionales que se levanten en ellos, estarán excluidos del régimen especial de arrendamientos rústicos y urbanos, y, en todo caso, finalizarán automáticamente con la orden de la Administración urbanística acordando la demolición o desalojo para ejecutar los proyectos de urbanización. En estos supuestos no existirá derecho de realojamiento, ni de retorno”.

¹⁷⁷ BAÑO LEÓN, J. M.^a, “El Estatuto del propietario...”, ob. cit., pág. 91.

alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo sus terrenos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. Esta 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.

Por último, el derecho de propiedad sobre el *suelo urbanizado* está integrado por una serie de facultades todavía más amplias. En concreto, y simplemente a título ilustrativo por no constituir el objeto de análisis de este apartado, además de las establecidas en las letras (i), (ii) y (iv) anteriores respecto del suelo en situación de rural para el que el planeamiento prevé su paso a la situación de suelo urbanizado, también, en su caso, las siguientes (cfr. art. 8.5 TRLS 2008):

- (i) Completar la urbanización de los terrenos para que cumplan los requisitos y condiciones establecidos para su edificación. Este derecho podrá ejercitarse individualmente o, cuando los terrenos estén sujetos a una actuación de carácter conjunto, con los propietarios del ámbito, en la forma que disponga la legislación aplicable.
- (ii) Edificar sobre unidad apta para ello en los plazos establecidos en la normativa aplicable y realizar las actuaciones necesarias para mantener la edificación, en todo momento, en un buen estado de conservación.
- (iii) Participar en la ejecución de actuaciones de transformación urbanística en un régimen de justa distribución de beneficios y cargas, cuando proceda, o de distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución y de los beneficios imputables a ella, entre los que hay que incluir las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación.

Visto todo ello, examinaremos ahora la otra cara de la moneda del estatuto jurídico del propietario de suelo rural, esto es, los deberes que lleva anudados por ostentar dicha condición.

2.3.2.2 El corolario de las facultades atribuidas al propietario del suelo rural: el amplio elenco de deberes bajo la normativa estatal vigente

A. Introducción: deberes generales del propietario del suelo rural en la normativa estatal vigente

La regulación básica de los variados deberes de los propietarios del suelo la encontramos actualmente en el art. 9 TRLS 2008, que fue objeto de una importante modificación por la LRRR 2013¹⁷⁸.

Tal y como dispone el art. 9.1 TRLS 2008, existen con carácter general una serie de deberes para todos los propietarios del suelo, con independencia de la situación en la que estén. Estos pasan, fundamentalmente, por (i) dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística, (ii) conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles¹⁷⁹, y (iii) realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación.

En relación con este último extremo, resulta clave que despejemos en qué consiste exactamente dicho deber, que constituye en última instancia el límite de las obras que debe ejecutar todo propietario a su costa. Tras la reforma operada en el 2013,

¹⁷⁸ Como señala ENÉRIZ OLAECHEA: “La reforma de los deberes de los propietarios es la más amplia e intensa de la realizada entre los tres agentes urbanísticos. El nuevo artículo 9 mantiene deberes que ya estaban en la redacción precedente e incorpora nuevos elementos. Entre lo nuevo, destaca la regulación completa del deber de conservación de los edificios, el reconocimiento a los propietarios de su deber de urbanizar (inexistente en la anterior redacción, pues tampoco se les reconocía este derecho) y la regulación de la licencia urbanística y su silencio administrativo negativo en el caso de los actos más importantes de edificación o movimiento de tierras o tala de arbolado” (ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La nueva regulación...”, ob. cit., pág. 32).

¹⁷⁹ Como destaca FERRANDO CORELL, cabe remontarse, en relación con la obligación de mantener las propiedades inmobiliarias en las debidas condiciones de “seguridad, salubridad y ornato públicos”, al art. 389 CC que dispone que si una construcción amenazase ruina, el propietario estará obligado a su demolición o a ejecutar las obras necesarias para evitar su caída. FERRANDO CORELL, J. V., “El deber normal de conservación y su límite: la evolución de un concepto”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 207, 2004, pág. 42.

entendemos con ENÉRIZ OLAECHEA¹⁸⁰, que este deber descansa básicamente, por lo que aquí interesa, sobre las siguientes obligaciones (cfr. art. 9.1 TRLS 2008):

- (a) Con carácter general, y por pura lógica, este deber consiste en mantener toda construcción en línea con lo preceptuado por la normativa edificatoria estatal y autonómica, lo que pasa fundamentalmente por que el propietario vele por el cumplimiento de las condiciones mínimas de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato.
- (b) Cuestión distinta es cuando la Administración ordene ciertas obras por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano. En ese caso, el coste máximo de dichas obras que le resulta imputable a la propiedad es “la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio” (art. 9.2 TRLS 2008)¹⁸¹. Lo que

¹⁸⁰ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La nueva regulación...”, ob. cit., pág. 32. Como señala este autor, “La solución legislativa estatal se separa y va más allá, con más lógica, que otras fórmulas parecidas que introdujeron las leyes urbanísticas de Castilla y León (art. 8.2) y de Navarra (art. 87.3). En la primera, por ejemplo, el coste de las obras necesarias para mantener el edificio en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público o habitabilidad corresponde a los propietarios «solo hasta el límite del deber legal de conservación, entendido como la mitad del coste de reposición del bien, excluido el valor del suelo». En Navarra, todas las obras de conservación corresponden al propietario, salvo las que se realicen para conservar edificios catalogados por sus valores culturales, en cuyo supuesto le compete abonar hasta la mitad del coste de reposición del bien, excluido el valor del suelo” (ídem, págs. 32 y 33).

En la normativa anterior, previa a la aparición de las diversas legislaciones urbanísticas autonómicas, cabe recordar, como apuntaba FERRANDO CORELL, que “la propia declaración en firme del estado ruinoso en la edificación suponía el único límite del deber de conservación, por las razones ya expuestas de reconocimiento de un estado físico en desorden constructivo y/o estructural que lo inhabilita para el fin para el que se construyó, o bien a consecuencia de su automática inclusión en el Registro Municipal de Solares” (FERRANDO CORELL, J. V., “El deber normal de conservación...”, ob. cit., pág. 52).

¹⁸¹ En relación con el cálculo del citado valor de reemplazo cabe advertir, como hace FERRANDO CORELL en una obra de obligada referencia en la materia, que existen problemas de aplicación práctica al concurrir una importante subjetividad que impide reglamentar los procedimientos y datos correspondientes —ello, obviamente, salvo que la construcción que se estuviera analizando perteneciera a un pasado muy próximo—. FERRANDO CORELL, J. V., *Edificios ruinosos, supuestos de declaración y procedimiento (adaptada a la legislación autonómica)*, Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2008, 4.ª ed., pág. 160.

sobrepase este límite deberá ser sufragado por la Administración que imponga las obras¹⁸².

B. Deberes específicos de los propietarios del suelo rural “preservado”

Además, en el suelo rural o vacante de edificación este deber implica costear y ejecutar las obras necesarias para satisfacer una serie de necesidades primarias muy

Cfr., para mayor detalle en relación con los aspectos valorativos del citado coste de la construcción, FERRANDO CORELL, J. V., *Valoración de inmuebles de naturaleza urbana*, Valencia: Editorial Universitat Politècnica de Valencia, 2011, 2.ª ed., págs. 7-33 y 115-131.

¹⁸² Abundando en ello, como se destaca en la Exposición de Motivos de la LRRR 2013 (apartado IX), “se completa la regulación del deber legal de conservación, para sistematizar los tres niveles que ya, de conformidad con la legislación vigente, lo configuran: un primer nivel básico o estricto, en el que el deber de conservación conlleva, con carácter general, el destino a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística y la necesidad de garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles. Además, con carácter particular, el deber legal de conservación también contiene la necesidad de satisfacer los requisitos básicos de la edificación, establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, con lo que se dota de mayor coherencia a la tradicional referencia de este deber a la seguridad y a la salubridad, sin que el cumplimiento de estos requisitos signifique, con carácter general, la aplicación retroactiva del Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, a la edificación construida con anterioridad a la entrada en vigor del mismo.

Un segundo nivel, en el que el deber de conservación incluye los trabajos y obras necesarios para adaptar y actualizar progresivamente las edificaciones, en particular las instalaciones, a las normas legales que les vayan siendo explícitamente exigibles en cada momento. No se trata de aplicar con carácter retroactivo la normativa, sino de incluir en este deber las obligaciones que para la edificación existente explícitamente vaya introduciendo la normativa del sector con el objetivo de mantener sus condiciones de uso, de acuerdo con la evolución de las necesidades sociales.

Y un tercer nivel, en el que se define con mayor precisión y se perfila más específicamente, el carácter de las obras adicionales incluidas dentro del propio deber de conservación, por motivos de interés general, desarrollando lo que la Ley de Suelo definió como «mejora». Se distinguen así dos supuestos: los tradicionales motivos turísticos o culturales, que ya forman parte de la legislación urbanística autonómica, y la mejora para la calidad y sostenibilidad del medio urbano, que introdujo la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y que puede consistir en la adecuación parcial, o completa, a todas o a alguna de las exigencias básicas establecidas en el ya citado Código Técnico de la Edificación. En ambos casos, la imposición del deber requerirá que la Administración, de manera motivada, determine el nivel de calidad que deba ser alcanzado por el edificio, para cada una de las exigencias básicas a que se refiera la imposición del mismo y su límite se mantiene en los mismos términos que ya contiene la legislación en vigor.

La modificación expuesta no impone, por tanto, nuevas obras de conservación de inmuebles, ya que el deber de conservación ha tenido y sigue teniendo los mismos contenidos que ahora observa el artículo 9 del texto refundido de la Ley de Suelo. También son ya obligatorias, siempre que encajen en el concepto de ajustes razonables, las obras que deben garantizar la accesibilidad universal, teniendo como límite máximo su cumplimiento el año 2015”.

Cfr. igualmente en relación con estos extremos, CORCHERO, M., y SÁNCHEZ PÉREZ, L., “Alcance de la reforma...”, ob. cit., págs. 81 y 84.

variadas que marca el legislador —art. 9.1 TRLS 2008— (esto es, mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo)¹⁸³.

La imposición de estas obligaciones de conservación tiene su correlato en la potestad de policía que se atribuye a la Administración para velar por su cumplimiento. En particular, resulta interesante la cautela contenida en el art. 9.2 TRLS 2008 que especifica la obligación de hacer constar en el Registro de la Propiedad cualquier orden de ejecución firme que haya sido dictada por la Administración imponiendo las obras¹⁸⁴. Es más, se habilita y exige a la Administración que proceda a su ejecución subsidiaria, o a la aplicación de cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa a su elección, obviamente para el caso de inejecución injustificada de

¹⁸³ Además, cabe precisar que, tal y como establece el art. 9.1 *in fine* del TRLS 2008, cuando se trate de edificaciones, ese deber legal de conservación “comprenderá, además, la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y para adaptarlas y actualizar sus instalaciones a las normas legales que les sean explícitamente exigibles en cada momento. Las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad [...] podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas, o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas”.

En relación con lo anterior, advierte BAÑO LEÓN que “según se interprete el precepto, podría conducir a un desproporcionado gravamen sobre los propietarios (así el de evitar el riesgo de erosión o de incendio es tan genérico que trasladaría a cada propietario individual una carga inasumible). En consecuencia lo que el precepto establece es una obligación genérica de conservación que ha de concretarse necesariamente en las normas especiales que regulan fenómenos tan complejos como los incendios forestales, la contaminación del suelo o del agua, o la erosión” (BAÑO LEÓN, J. M.ª, “El estatuto del propietario...”, ob. cit., pág. 100).

¹⁸⁴ En concreto, por lo que respecta a su instrumentación registral, el art. 9.2 TRLS 2008 dispone que “El acto firme de aprobación de la orden administrativa de ejecución que corresponda, determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, del inmueble, al cumplimiento de la obligación del deber de conservación. Dicha afección real se hará constar, mediante nota marginal, en el Registro de la Propiedad, con referencia expresa a su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real, al pago de cargas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística”.

dichas obras dentro del plazo conferido al efecto¹⁸⁵. En estos casos de incumplimiento de las órdenes de la Administración, esta tendrá igualmente que dejar constancia registral mediante la oportuna nota marginal.

Por otra parte, resulta especialmente relevante al objeto de nuestro trabajo destacar que la Ley estatal se preocupa de regular una serie de obligaciones adicionales para el propietario del suelo rural no sometido al régimen de una actuación de urbanización, pero en cuyo terreno se vayan a efectuar usos distintos a los propiamente primarios, que son precisamente los que son objeto fundamental de nuestro análisis. En ese caso, además de todo lo indicado previamente: (i) deberán satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca la legislación autonómica para permitirle llevar a cabo dichos usos privados (*v. g.*, los industriales y terciarios); y (ii) costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión precisas con las redes generales de servicios, y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte de él (art. 9.3 TRLS 2008)¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Adviértase que, en tales supuestos, la normativa estatal permite a la autonómica elevar el límite máximo del deber de conservación hasta el 75 % del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente (art. 9.2 TRLS 2008).

¹⁸⁶ Como señala, BAÑO LEÓN, el art. 9.2 TRLS 2008 establece ahora tres obligaciones a fin de poder utilizar el suelo rural para usos de corte urbanístico. Recoge así por primera vez las distintas variantes autonómicas, superando así el esquema de la LS 1998, que únicamente establecía la posibilidad excepcional de utilización del suelo no urbanizable mediante el procedimiento previsto en la legislación urbanística, en consonancia con las ideas dominantes en el TRLS 1976 (cfr. art. 20 LRSV); por el contrario, algunas leyes urbanísticas autonómicas, como la pionera LSNU 1992, habían establecido fórmulas más complejas para utilizar esta clase de suelo. En síntesis, en los términos que eventualmente regule la legislación autonómica, las citadas tres obligaciones de los propietarios del suelo rural para acometer aquellos usos son: (i) costear y ejecutar la conservación y eventual restauración del suelo y su masa vegetal; (ii) abonar las prestaciones patrimoniales a las que hemos hecho referencia; y (iii) costear y, en su caso, ejecutar las citadas infraestructuras de conexión (BAÑO LEÓN, J. M.^a, “El estatuto del propietario...”, *ob. cit.*, págs. 101-102).

Asimismo, en relación con las citadas prestaciones patrimoniales exigidas al propietario de suelo rural, advierte CASTELAO RODRÍGUEZ que se quiere hacer referencia al denominado “canon de aprovechamiento urbanístico” en suelo no urbanizable establecido en diversas Comunidades Autónomas, a fin de intentar equilibrar actuaciones constructivas en suelo no urbanizable con otras en suelo propiamente urbanizable, si bien con cuantía desigual (CASTELAO RODRÍGUEZ, J., “Comentario al Artículo 9. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas”, en *Ley de Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (La Ley), 2009, págs. 329).

C. Otros deberes específicos del resto de propietarios (de suelo rural “desarrollable” y de suelo urbanizado)

Existen una serie de deberes adicionales cuando se trata de *suelo en situación de rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevén o permiten su paso a la situación de suelo urbanizado*. En relación con esta categoría de suelo, el art. 9.4 TRLS 2008 señala que el propietario: (i) deberá participar en los deberes legales de la promoción de la actuación, con respeto al principio de distribución de beneficios y cargas; y (ii) permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación.

Por último, cuando se trata de *suelo en situación de urbanizado*, existen también una serie de particularidades en relación con los deberes que se imponen sobre su propietario. El deber de uso supone el de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación¹⁸⁷. Cuando la Administración imponga la realización de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, el propietario tendrá el deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda. Asimismo, el propietario tendrá el deber de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable (apartados 5 y 6 del art. 9 TRLS 2008).

2.3.3. El propietario del suelo no urbanizable en la normativa autonómica, en particular, en la Comunidad Valenciana

2.3.3.1 Condicionantes territoriales y urbanísticos

Como vimos, el TRLS 2008 sujeta el contenido del derecho de propiedad del suelo —esto es, sus facultades de su uso, disfrute y explotación—, así como los correspondientes deberes, a su estado y clasificación conforme a lo previsto en la normativa territorial y urbanística (cfr. art. 8 y ss. TRLS 2008). Y ello, en

¹⁸⁷ Como advierte ENÉRIZ OLAECHEA, “La reforma incorpora el deber del propietario de «completar la urbanización de los terrenos» en el suelo urbanizado. Es lógica esta previsión en correspondencia con el reconocimiento del derecho a urbanizar que se ha reconocido de nuevo y con toda plenitud a los propietarios de esta clase de suelo, pues el derecho no estaba en la redacción original de la LS de 2007. Dicho deber ha de ejercerse conforme a lo que establezcan la ley y el planeamiento y las demás disposiciones aplicables. Obviamente, en todos los casos, el deber incluye el de participar en la distribución de beneficios y cargas urbanísticas” (ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La nueva regulación...”, ob. cit., pág. 33).

consonancia con lo que establecía el anterior art. 2 LRSV de que las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se deben ejercer dentro de los límites establecidos por el binomio “ley” y “planeamiento” conforme a la clasificación urbanística de las fincas.

Las Comunidades Autónomas contienen previsiones similares —algunas de ellas, por cuestiones cronológicas, a lo dispuesto en la LRSV—. Así, el art. 7 de la LUCL establece que las facultades urbanísticas del derecho de propiedad “se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las Leyes y en el planeamiento urbanístico”. El art. 5 del TRLUC prevé que el ejercicio de dichas facultades “se tiene que sujetar al principio de la función social de este derecho, dentro de los límites impuestos por la legislación y el planeamiento urbanísticos y cumpliendo los deberes fijados por éstos”. El art. 7 de la LOUPMRG dispone que esas facultades se ejercerán dentro de los límites “establecidos en la presente ley y, en virtud de la misma, por los planes de ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de las fincas, asegurando que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y función social de la propiedad, garantizando el cumplimiento de las obligaciones y cargas legalmente establecidas y coordinadamente con la legislación sectorial”.

Y por último, diciendo lo mismo, pero con un tenor más actualizado a lo previsto en la vigente normativa estatal, cabría citar el art. 10.1 del TRLUAR, que hace referencia también a las situaciones del suelo (“El régimen urbanístico del suelo será el establecido en la legislación estatal de suelo, en esta Ley y, por remisión legal, en el planeamiento, de acuerdo con la situación básica en que se encuentren el suelo, la clasificación y la calificación urbanística de los predios”).

Dada la fragmentación de la normativa urbanística y, sobre todo, por el objeto del presente trabajo, nos centraremos en los derechos y deberes previstos en la regulación propia de la Comunidad Valenciana. El art. 69 de la LOTUP, de forma mucho más parca que su antecesora la LSNU 2004, establece el principio general de que los propietarios de suelo tienen los derechos y deberes previstos por “la legislación autonómica y por la legislación estatal en materia de suelo, urbanismo y ordenación del territorio”.

La LOTUP, que potencia todavía más el uso de la técnica zonificatoria en suelo no urbanizable, ya consagrada en la LSNU 2004, prevé las tres *clases típicas de suelo*: el urbano, el urbanizable y el no urbanizable. En concreto, deberán incluirse dentro de la primera de esas clases —el urbano— los solares y los terrenos que el plan general estructural zonifique como zonas urbanizadas; en la segunda —el urbanizable—, los terrenos que se zonifiquen como zonas de nuevo desarrollo o expansión urbana —lo que no supone más que la mera aptitud para su urbanización, previa programación—; y en la tercera —el no urbanizable—, los terrenos que el plan general estructural “zonifique como zonas rurales, según esta ley” (art. 28 LOTUP).

En relación con estas clases de suelo nos detendremos en las que son materia de nuestro análisis: la de no urbanizable, así como, por sus semejanzas a estos efectos, el urbanizable sin programación. El grueso de la regulación vigente se contiene fundamentalmente en el Título IV del Libro II de la LOTUP (arts. 196 a 209 ss.) y en los correspondientes anexos.

2.3.3.2 El propietario de suelo urbanizable sin programación

Por lo que respecta al suelo urbanizable no programado, el planeamiento deberá prever, como ordenación estructural, los usos dominantes (residencial, industrial o terciario) y las normas sobre los usos, intensidades, grados de protección y criterios de integración paisajística (art. 27 LOTUP).

Sin perjuicio de ello, este suelo está sujeto fundamentalmente a las siguientes *limitaciones*, además de las que resulten de aplicación conforme a la normativa sectorial (art. 208.1 LOTUP, de forma similar al 13 de la LUV):

- (i) Las únicas construcciones permitidas en términos generales son las destinadas a explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas, cinegéticas o similares, con relación directa con la naturaleza y destino de la finca. Por lo demás, como en las otras clases de suelo, aquellas se deberán ajustar al planeamiento y a la normativa sectorial correspondiente —especialmente la establecida por la consejería competente en agricultura, que deberá emitir el correspondiente informe—. Del mismo modo, se admiten aquellas construcciones vinculadas funcionalmente a la ejecución y mantenimiento de los servicios públicos.

- (ii) En cualquier caso, esas construcciones deberán adecuarse a su emplazamiento y condición aislada, respetando siempre el planeamiento aplicable y descartándose de raíz las edificaciones características de las zonas urbanas.
- (iii) Por último, se prevé la prohibición clásica de cualquier división y segregación que vulnere el planeamiento aplicable y la legislación agraria. Volveremos sobre esta cuestión más adelante¹⁸⁸.

Por otra parte, se abunda en la LOTUP en la regulación de un supuesto que debiera ser atípico, pero cuya concurrencia ha aumentado sensiblemente en los últimos años con la reciente crisis económica. Se dispone así expresamente que los terrenos incluidos en un programa de actuación integrada que *hubiera concluido anormalmente* (i. e., caducidad o resolución), podrán ser, entre otras posibilidades, sujetos nuevamente al régimen del suelo urbanizable sin programación o del suelo no urbanizable (arts. 208.2 y 165 de la LOTUP), con sus consiguientes derechos y deberes que son aquí objeto de análisis.

No obstante las anteriores limitaciones, cabe la posibilidad de que el propietario de esa clase de suelo urbanizable lleve a cabo *obras y usos distintos*, si bien de naturaleza que se califica de “*transitoria*” (art. 209 LOTUP). Entre estos, hay que distinguir los siguientes:

- (i) En la LOTUP se prevé ahora expresamente que, hasta la aprobación del programa correspondiente, se admitirán en esta categoría de suelo las obras y usos regulados para los edificios en situación de *fuera de ordenación* (art. 209.1 LOTUP).

En puridad, las obras que se permiten para los edificios considerados por el planeamiento o por la ley en dicha circunstancia de fuera de ordenación son las de “mera conservación” (art. 192 LOTUP).

Una interpretación más flexible nos permitiría concluir que este reenvío legal al régimen de fuera de ordenación incluye dos supuestos diferenciados, pero similares, regulados en el mismo precepto (el 192 de la LOTUP), cuyo título es

¹⁸⁸ Cfr. capítulo IV.

el de fuera de ordenación: aquellos que propiamente dichos se encuentran en esta grave situación de fuera de ordenación y otros que, a pesar de no estarlo, no son tampoco plenamente compatibles con el planeamiento aplicable. La consecuencia de ello sería que en esta clase de suelo urbanizable sin programación no solo se permitirían transitoriamente las citadas obras de mera conservación, sino también aquellas que se autorizan en edificios que no están fuera de ordenación, pero tampoco son compatibles, y cuyo alcance es más amplio; en concreto, se trata de obras de reforma y de mejora, y cambios objetivos de actividad, siempre que la nueva obra o actividad no resalte la inadecuación al planeamiento vigente ni suponga la completa reconstrucción de elementos disconformes con aquel.

- (ii) Esta interpretación más flexible que se acaba de apuntar viene reforzada en cierto modo por el hecho de que expresamente se permiten en esta clase de suelo las obras y usos *provisionales* no previstos en el plan, para los que se podrá otorgar la correspondiente licencia siempre que no dificulten su ejecución ni la desincentiven (art. 209.2 LOTUP). Dicha provisionalidad debe ser clara y tiene que inferirse de las propias características de la construcción o de otras circunstancias objetivas (v. g., la viabilidad económica de su implantación provisional o el escaso impacto social de su futura erradicación) —art. 216.2 LOTUP—¹⁸⁹.

2.3.3.3 El propietario del suelo no urbanizable

Como vimos, el plan debe delimitar una serie de zonas de ordenación estructural en función de las características del territorio, de sus valores y de los usos a implantar. Una de estas tres zonas básicas que se han de prever es la de tipo *rural*, que, como se indicó, integrará la clase de suelo no urbanizable. Pues bien, este suelo es aquel en

¹⁸⁹ De hecho, la correspondiente licencia se otorga sujeta al compromiso de demoler o erradicar la actuación cuando venza el plazo o se cumpla la condición que se establezca al autorizarla, con renuncia a toda indemnización, que deberá hacerse constar en el registro de la propiedad antes de iniciar la obra o utilizar la instalación (art. 216.2 LOTUP). Es más, si el uso que se autoriza es público, y sobre propiedad privada, dicho compromiso de erradicación se deberá formalizar mediante convenio que preverá, en su caso, la alternativa futura de emplazamiento del servicio, cuando venza el plazo o condición pactados para su traslado (art. 209.2 *in fine* LOTUP).

situación básica rural que mantendrá sus valores y funciones ambientales, territoriales, paisajísticas, económicas y culturales (art. 25.2.a) LOTUP).

En relación con esta clase de suelo, existen una serie de *normas de aplicación directa* y, en su caso, subsidiarias del planeamiento correspondiente, que constituyen verdaderas limitaciones que pesan sobre su propietario. Sin perjuicio de que las analicemos en detalle en un momento posterior¹⁹⁰, adelantamos aquí que se trata fundamentalmente de las siguientes: (i) las edificaciones deberán ser acordes con su carácter aislado y adecuadas al uso y aprovechamiento al que se vinculan, y armonizar con el ambiente rural y su entorno natural; (ii) mientras no exista plan que lo autorice, no podrá edificarse con una altura superior a dos plantas; (iii) no podrán levantarse construcciones en lugares próximos a carreteras, vías pecuarias u otros bienes de dominio público, sino de acuerdo con su normativa específica; y (iv) todas las edificaciones y actividades que se autoricen se ajustarán a la ordenación aprobada y a la normativa que regula la prevención del riesgo de incendios forestales, y dispondrán de adecuados sistemas de depuración de los vertidos y residuos que generen (art. 196 de la LOTUP).

Vistas estas limitaciones, que constituyen un mínimo indisponible, cabe advertir con FERNÁNDEZ FERRERAS¹⁹¹ que analizar el régimen jurídico de este suelo no urbanizable implica examinar los deberes y derechos de sus propietarios. No obstante, al existir diferentes categorías de este suelo no urbanizable, no se puede hablar de un régimen jurídico único, sino que más bien habrá tantos estatutos jurídicos de suelo no urbanizable como categorías.

En efecto, dentro de las zonas rurales deben diferenciarse dos ámbitos muy distintos: el *suelo rural común* y el *de protección especial*, atendiendo este último a las normativas sectoriales específicas y a los valores ambientales, culturales, agrológicos o de calidad paisajística (art. 26.a) LOTUP). Las facultades y deberes que tiene el propietario del suelo ubicado en cada una de dichas zonas vendrán predeterminados

¹⁹⁰ Cfr. capítulo IV.

¹⁹¹ FERNÁNDEZ FERRERAS, C., “Régimen del suelo no urbanizable...”, ob. cit. pág. 375.

por el instrumento de planeamiento correspondiente¹⁹². Dependiendo de qué zona sea, la Ley obliga que este tenga un contenido estructural concreto; así:

- (i) Por lo que respecta al *suelo rural común*, el planeamiento debe establecer las normas que contengan los parámetros de uso y edificación básicos¹⁹³ “en consonancia con su vocación territorial futura” (art. 26.b) LOTUP).

En concreto, desarrollados debidamente los anteriores parámetros¹⁹⁴, mediante la técnica de la zonificación del suelo no urbanizable a la que venimos haciendo referencia, se podrán prever, en función de sus características, con carácter excepcional y cumpliendo una serie de estrictos requisitos, los siguientes *usos y aprovechamientos* (art. 197 LOTUP): (i) construcciones e instalaciones que cabría calificar de tipo *primario*¹⁹⁵; (ii) vivienda aislada y familiar; (iii) explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o de recursos geológicos, mineros o hidrológicos —si procede, se permitirá además la realización de construcciones e instalaciones destinadas a la transformación de la materia prima obtenida de la explotación que convenga territorialmente

¹⁹² La normativa vigente contiene una cautela temporal muy relevante para aquellos municipios cuyo planeamiento urbanístico no contenga medidas de especial protección para su suelo no urbanizable —obviamente, en caso de ser estas necesarias por los valores dignos de protección que concurren—. Hasta que estas se aprueben mediante el plan correspondiente, se aplicará a todo su suelo no urbanizable el régimen urbanístico establecido para el suelo no urbanizable protegido. No obstante, esta medida tiene a su vez una excepción: podrán admitirse, caso por caso, aquellas actuaciones previstas en esta ley que cuenten con informe favorable emitido por la Conselleria competente en materia de urbanismo (DT 9.ª LOTUP).

¹⁹³ Tales como usos, intensidades, grados de protección, e integración paisajística, superficies mínimas indivisibles, alturas máximas, ocupación máxima de parcela (art. 26.b) LOTUP).

¹⁹⁴ A su vez, una vez fijados los parámetros de carácter estructural —que son básicamente los que ahí se refieren—, el planeamiento deberá desarrollar la correspondiente ordenación mediante lo que se denomina como *ordenación pormenorizada* (art. 35 LOTUP), que será objeto de análisis detallado más adelante (cfr. capítulo IV). En concreto, se deberá recoger también: a) una regulación detallada de los usos del suelo de cada subzona en que divida las anteriores; b) las condiciones tipológicas de los edificios y construcciones permitidas y las características de los vallados; y c) las normas técnicas concretas para la reposición de arbolado, ampliación de caminos, limpieza de los predios, depuración de residuos y vertidos, así como otras normas de análoga finalidad (art. 35.1.d) *in fine* LOTUP).

¹⁹⁵ Esto es, como señala el art. 197 a) LOTUP: “Construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales, así como las destinadas a piscifactorías de tierra [...], o para la implantación, en su caso, de tiendas de productos agrícolas, o de plantas ornamentales o frutales, que se produzcan en la propia explotación vinculada a la actividad. [...] También se admitirá, con las mismas exigencias, el uso e instalaciones estrictamente necesarias para la cría particular o comercial de animales, así como las de estancia de animales de compañía [...]”.

emplazar cerca de su origen natural—; (iv) generación de energía renovable; (v) ciertas actividades industriales y productivas de necesario emplazamiento en el medio rural¹⁹⁶; y (vi) algunas actividades terciarias o de servicios¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Como se analizará más adelante (cfr. capítulo V), se trata de: (a) industrias que, por exigencia de la normativa que las regule, deban ubicarse alejadas de las zonas residenciales o terciarias; (b) actividades de transformación y comercialización de productos del sector primario que, teniendo en cuenta su especial naturaleza y características, precisen emplazarse cerca de las parcelas de origen de la materia prima; y (c) industrias de baja rentabilidad por unidad de superficie que requieran dedicar gran parte de esta a depósito, almacenamiento o secado de mercancías al aire libre y que requieran una parcela de una superficie mínima de una hectárea (art. 197.e) LOTUP).

¹⁹⁷ Las actividades que, sujetas a ciertos requisitos previstos legalmente que analizaremos con mayor detalle (cfr. capítulo V), se podrán autorizar son las siguientes: (i) ciertos establecimientos de alojamiento turístico y restauración que no tengan características urbanas; (ii) centros recreativos, deportivos y de ocio, así como instalaciones de empresas dedicadas al turismo activo y de aventura relacionados normalmente con el entorno natural; (iii) campamentos de turismo e instalaciones similares de carácter turístico; (iv) actividades culturales y docentes, asistenciales, religiosas y benéficas, centros sanitarios y científicos, y servicios funerarios y cementerios; (v) plantas para el tratamiento, valorización, depósito y eliminación de residuos; (vi) obras, infraestructuras e instalaciones propias de las redes de suministros, transportes y comunicaciones; (vii) estaciones de suministro de carburantes y áreas de servicio de las carreteras; (viii) estacionamiento de maquinaria y vehículos pesados, así como almacenamiento de vehículos, en recinto al aire libre (art. 197.f) LOTUP).

Obviamente, un análisis minucioso de todos estos usos excede, como apuntamos más adelante, el objeto de esta obra. Sin perjuicio de ello, con carácter general cabe decir que salta a la vista que el abanico de usos terciarios posibles en suelo no urbanizable es amplísimo, llegando incluso a cubrir actividades como las docentes y religiosas, cuya implantación en la actualidad no está en ocasiones exenta de cierta polémica.

Dicho esto, y sin ánimo de extendernos aquí en exceso sobre ese particular que se acaba de apuntar a fin de no desviarnos de nuestro análisis principal, cabe decir respecto de esa primera posibilidad, relativa a la implantación de *actividades docentes* en suelo no urbanizable, que puede ser en algunos municipios una solución ciertamente satisfactoria. En efecto, coincidimos con GUARDIA HERNÁNDEZ en que no cabe descartar esta posibilidad —favorecida incluso por la oportuna Administración mediante el otorgamiento de la correspondiente concesión sobre bienes demaniales de su propiedad— cuando, por ejemplo, concurren dificultades para la implantación de dichos usos en la malla urbana (v. g., por la falta de solares con las proporciones precisas para ello o por la colmatación del plan). GUARDIA HERNÁNDEZ, J. J., “Concesión de uso privativo de suelo de dominio público municipal para un centro docente Concertado en la Comunidad Valenciana”, *Práctica urbanística*, n.º 116, 2012, pág. 14. Cfr. también, para un análisis reciente sobre esa interesante posibilidad de concesiones sobre bienes demaniales de la Administración para la implantación de dichas actividades educativas, el trabajo de este mismo autor “Urbanismo y libertad de enseñanza en la LOMCE: a propósito de la concesión de suelo dotacional público para la construcción de un centro concertado”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 297, 2015.

Asimismo, por lo que respecta a las facilidades de implantación del otro uso, el relativo a actividades *religiosas*, es pertinente advertir que esta cuestión no es para nada baladí desde el punto de vista del derecho constitucional. Como concluyó GUARDIA HERNÁNDEZ, que llevó a cabo un original análisis sobre estas dos realidades del urbanismo y la libertad religiosa, “La dimensión institucional u organizativa de la libertad religiosa presenta una fuerte dependencia del urbanismo. La razón más destacable de esta vinculación se encuentra en la necesidad de

- (ii) En el *suelo rural de especial protección* hay que hacer algunas precisiones. En este, el planeamiento deberá incluir las medidas que prescriba la normativa sectorial aplicable (por sus valores ambientales, paisajísticos, culturales o económicos, o por la presencia de riesgos naturales e inducidos), sin perjuicio de adoptar normas adicionales de protección (art. 26.c) LOTUP).

Asimismo, dada la singularidad de esta subcategoría del suelo, los usos, obras, instalaciones y actividades que se implanten deben estar previstos en el planeamiento, previa justificación de su compatibilidad con el mantenimiento, conservación, mejora, aprovechamiento y puesta en valor de los recursos que son objeto de protección (art. 26.c) LOTUP)¹⁹⁸.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, el art. 26.c) LOTUP exige que en este tipo de suelo las actividades permitidas previstas por los planes: (a) estarán relacionadas con la utilización, aprovechamiento o captura de recursos naturales (v. g., el viento, el sol, el agua o los minerales)¹⁹⁹; (b) se podrán llevar a cabo también las obras e instalaciones necesarias para la gestión de los bienes de dominio público, o de los servicios públicos o actividades de utilidad pública o interés general; y (c) para la minoración de los riesgos que motivaron su especial protección.

suelo para la construcción de lugares de culto [...]. Esta conclusión, que es predicable todos los países de nuestro entorno cultural, cobra especial relevancia en España, donde el peculiar acerbo de nuestro urbanismo hace que, sin el concurso de las administraciones públicas, la construcción de nuevos centros religiosos revista notoria dificultad”. GUARDIA HERNÁNDEZ, J. J., *Libertad religiosa y urbanismo. Estudio de los equipamientos de uso religioso en España*, Navarra: Universidad de Navarra, 2009, págs. 417-418 (tesis doctoral dirigida por Joaquín Calvo Álvarez). Por otra parte, la posibilidad que aquí se postula, de la eventual implantación de instalaciones relacionadas con este uso en el suelo no urbanizable, constituye, como veremos más adelante, una cuestión excepcional —como sucede con cualquier otro uso de corte urbanístico en suelo rural—. Por ello, dicha implantación en suelo no urbanizable deberá ser complementaria de la ubicación en suelo urbano. Y ello, a fin de evitar relegar estas actividades a entornos rurales apartados de las ciudades, dificultando así en la práctica de forma injustificada su acceso y disfrute a muchos de los ciudadanos que participan de ellas.

¹⁹⁸ Además, se permitirá la implantación de las que sean necesarias para limitar los riesgos correspondientes (art. 26.c) LOTUP).

¹⁹⁹ En todo caso, adviértase que, como prevé el art. 26.c) *in fine* LOTUP, se exigirá “que no tengan un impacto significativo en el medio ambiente o que, previa evaluación de su impacto ambiental y el estudio de su integración en el paisaje, su interés público o social prevalezca o resulte compatible con los valores ambientales, culturales y paisajísticos que podrían resultar afectados”.

A la vista de lo anterior, entendemos que parece razonable concluir que en el suelo no urbanizable protegido cabría implantar los citados usos previstos en el citado art. 26.c) LOTUP que se acaban de referir, circunscribiéndose al suelo no urbanizable común los usos referidos en el art. 197 LOTUP que excedan de aquellos. En cualquier caso, volveremos con mayor detalle sobre este importante extremo en el último capítulo de este trabajo²⁰⁰.

Asimismo, es pertinente destacar que, en cualquier caso, en esta clase de suelo los planes deberán incluir las medidas que hay que adoptar a efectos de la conservación, protección o mejora de los bienes protegidos y, cuando proceda, la prohibición de construir (art. 26.c) *in fine* LOTUP).

Por otra parte, la realización de estos usos y aprovechamientos que integran el derecho del propietario de esta clase de suelo, tal y como dispone la LOTUP de manera un tanto prolija, en los casos y con el cumplimiento de los requisitos previstos en dicha norma, será conforme a sus principios y criterios, a las determinaciones del planeamiento territorial o urbanístico y a las resoluciones administrativas correspondientes (art. 198 LOTUP).

En concreto, como se destaca en el Preámbulo de la LOTUP, esos usos y actividades que, de manera excepcional, se pueden ubicar en el suelo no urbanizable deberán adecuarse a su carácter rural, previa la intervención de la Administración mediante dos fórmulas que ya son clásicas en el urbanismo valenciano: la autorización municipal y la DIC —cuya aplicación se establece en función del tipo de actividad y de la intensidad del uso a implantar— (apartado IV del Preámbulo de la LOTUP). Volveremos más adelante sobre esto último, ya que es especialmente relevante para el objeto de este trabajo²⁰¹.

²⁰⁰ Cfr. capítulo V.2.

²⁰¹ Cfr. capítulo V.

CAPÍTULO TERCERO

LA ATRIBUCIÓN DE USOS POR EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL EN EL SUELO NO URBANIZABLE

En los capítulos anteriores, hemos analizado con detalle tanto el instituto urbanístico de la clasificación del suelo —su origen, finalidad, fuentes, evolución y diferencia con figuras afines— como la capital incidencia de este en la configuración del derecho de propiedad inmobiliaria. En concreto, hemos finalizado el capítulo precedente con un pormenorizado análisis de las facultades que integran el estatuto de propiedad del suelo categorizado como rural o no urbanizable, en particular, en la Comunidad Valenciana.

Sentado todo ello, profundizaremos en los dos capítulos siguientes en la otra parte del objeto que aquí nos ocupa, que es precisamente el análisis de todo lo que gira en torno a los usos posibles en dicho suelo clasificado como no urbanizable (en particular, las cuestiones de ordenación territorial y urbanística).

En concreto, examinaremos en este la incidencia que tienen los instrumentos de ordenación del territorio en la configuración de dichos usos posibles sobre el suelo no urbanizable. Estos instrumentos constituyen una pieza clave del corpus normativo territorial, con una influencia creciente en las concretas posibilidades que pudiera ofrecer una parte del territorio clasificada como no urbanizable.

1. La relevancia de la ordenación del territorio

En el segundo capítulo del presente trabajo, analizamos el concepto y evolución del urbanismo. A resultas de ello, hicimos una primera aproximación del concepto de ordenación del territorio, en la que aquí profundizaremos.

Como indica el TC, “el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la «ordenación urbanística», como objeto normativo de las Leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al

planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación” (STC 61/1997, de 20 de marzo).

Tras dar cuenta de lo anterior, señala FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ²⁰² que esta conceptualización del urbanismo vinculada a la ciudad entró en crisis ya hace mucho tiempo, hecho que se agravó después de la II Guerra Mundial debido, fundamentalmente, a la necesidad del control de los crecimientos espontáneos de los diversos usos y actividades sobre el territorio, no limitándose solo a las ciudades. A partir de este momento es cuando se comienza a hablar de macro urbanismo; ordenación del territorio; planificación territorial, regional o ambiental; política regional o de infraestructuras, etc., con la particularidad de que no se hacía siempre referencia al mismo fenómeno.

La ordenación del territorio es, por tanto, un término bastante impreciso, pero que se ha venido perfilando en las últimas décadas de forma satisfactoria. Como indica el TC, “En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio este Tribunal ha destacado que el referido título competencial «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial» (SSTC 77/1984 y 149/1991). Concretamente, [...] el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo” (STC 36/1994, de 10 de febrero).

²⁰² FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Planeamiento territorial y urbanístico: situaciones y clasificación del suelo”, en *Derecho urbanístico. Guía teórico-práctica*, Tirant lo Blanch, 2011, pág. 71. Como indica este autor, “el origen de la expresión «ordenación del territorio» se puede situar, como hemos señalado, en los años 20 del pasado siglo en el Reino Unido y Alemania, para referirse a la necesidad de contemplar el futuro de las ciudades dentro de su ámbito territorial (el llamado «hinterland»), que debía ser ordenado unitariamente; no obstante, será a partir de la II Guerra Mundial, y, más específicamente, desde las décadas de los años 60 y 70 de ese siglo, cuando tal concepto vaya perfilándose científicamente” (ibídem).

Como destaca la Carta Europea de Ordenación del Territorio, este es “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una aproximación interdisciplinar y global, tendente a un desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio guiada por una concepción directriz” (apartados 8 y 9 del Preámbulo de la Carta Europea, de 20 de mayo de 1983, de Ordenación del Territorio, adoptada en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio, en Torremolinos, España).

Por lo tanto, coincidimos con MORENO REBATO²⁰³ en que, al final, la ordenación del territorio consiste en planificar de forma integral el espacio público. Se trata de armonizar la política urbanística con la del medioambiente²⁰⁴, la organización

²⁰³ MORENO REBATO, M., “Semejanzas y divergencias en la Legislación Urbanística Autonómica: análisis de algunos de sus aspectos. Consideraciones en torno a la necesidad de potenciar los títulos competenciales del Estado que inciden en el urbanismo y la ordenación del territorio”, en *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental. Libro homenaje al profesor Joaquín M^o Peñarrubia Iza*, Madrid: Montecorvo, 2007, pág. 286.

En línea con lo anterior, como señala FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, el concepto de *ordenación del territorio* se refiere, por contraposición al de *urbanismo*, “a una política y técnica administrativa dirigida a lograr, a través de instrumentos de planeamiento vinculados a la planificación económica, el desarrollo equilibrado de las economías regionales y la mejora de la calidad de vida y el medio ambiente, y/o la fijación de prioridades de usos y actividades sobre el territorio; de ámbito regional o suprarregional; de carácter jurídico o político, que incluye otros instrumentos; que utiliza planes, programas y directrices no vinculantes; que supone la aplicación de criterios eminentemente públicos, de carácter económico y social; que afecta, sobre todo, a los agentes públicos, y finalmente, se refiere a todos los recursos naturales” (FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Planeamiento territorial...”, ob. cit., pág. 73).

En relación con ello, como señala ENÉRIZ OLAECHEA, lo que es objeto de ordenación no es tanto el “territorio” como el “cúmulo de actividades” que se llevan a cabo o se pretende hacerlo (ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública; Madrid: Civitas, 1991, pág. 39).

²⁰⁴ Dicho esto, es preciso diferenciar el título competencial de ordenación del territorio al que acabamos de aludir, no solo del relativo al urbanismo, sino también al del medio ambiente. Como señala la STC 28/1997, de 13 de diciembre, “La delimitación de las materias que comprenden uno y otro de los títulos en presencia no es fácil determinarla de una manera nítida y tajante porque su respectivo contenido está relacionado con otras materias cuya competencia puede corresponder, como ocurre en este caso, a títulos competenciales diferentes. Mas ello no significa que esa interrelación permita la absorción de los diferentes títulos por el que pueda considerarse más directamente implicado, sino que en su ejercicio éste puede estar condicionado por los otros. Pues bien, el deslinde entre los títulos competenciales en juego, urbanismo y ordenación del territorio de un lado y protección del medio ambiente de otro, ha sido tratado con detenimiento en la STC 36/1994 que, con apoyo en las Sentencias que en ella se citan, contiene una doctrina atinente al caso ahora debatido. [...] La correlación existente

económica, dotación de infraestructuras y servicios, teniendo en cuenta las características que le son propias a cada una de las Comunidades Autónomas.

Dicho esto, entendemos que una concepción de la ordenación del territorio limitada a la planificación física del territorio ha sido ampliamente superada. Bajo una concepción más moderna de esta función pública se empezaron a tener en cuenta también otras finalidades propias de la ordenación de la economía que se materializan mediante la planificación propia del desarrollo económico y regional, como la que pretende corregir desequilibrios entre estos territorios²⁰⁵.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que la ordenación del territorio es una verdadera función pública²⁰⁶, con todo lo que ello implica. Como indica SOLA TEYSSIERE²⁰⁷, esto se traduce en la atribución legal de las potestades precisas para su desarrollo conforme a los fines que le reservan la Constitución y el ordenamiento jurídico (tales como la formulación de planes, su ejecución, el control de la legalidad de las actividades con incidencia territorial y la potestad sancionadora). Funciones públicas que, por otra parte, insistimos, no cabe en modo alguno sustraer del control y participación ciudadana, máxime dado el impacto considerable que, de hecho, tiene en sus vidas²⁰⁸.

entre ambas materias y, por tanto, entre sus títulos competenciales, se examina en dicha Sentencia, como ya venía declarando este Tribunal desde la STC 64/1982, en el sentido de que han de coordinarse y armonizarse desde el punto de vista de su proyección territorial, condicionada entre ellos de modo que la ordenación del territorio pondere los efectos sobre el medio ambiente sin atraer hacia sí las normas relativas a la protección de la naturaleza (SSTC 36/1994 y 149/1991). En definitiva, la acusada interrelación entre uno y otro título requiere en cada caso un detenido examen no sólo de la finalidad de las normas sino también y muy especialmente del contenido concreto de las mismas; por lo que, cuando aquella finalidad se alcanza por el legislador mediante técnicas específicas de planificación de los usos del suelo, el título competencial de referencia será el de ordenación del territorio (STC 36/1994)".

²⁰⁵ Cfr. PÉREZ ANDRÉS, A. A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid: Marcial Pons, 1998, págs. 30-31.

²⁰⁶ Cfr., en este sentido, la STS de 26 de junio de 2013 (ROJ: STS 3669/2013), donde se concluye que tanto la ordenación del territorio como el urbanismo son una función pública.

²⁰⁷ SOLA TEYSSIERE, J., *Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, 2.ª ed., pág. 65.

²⁰⁸ Este es precisamente, a nuestro juicio, una de las cuestiones capitales de la ordenación del territorio. Resulta difícil pensar en lograr una ordenación adecuada *para los ciudadanos, sin los ciudadanos*. Como destaca de forma ciertamente acertada la reciente STSJ de Asturias de 30 de marzo de 2015 (STSJ AS 700/2015): "Efectivamente el citado art. 4, apartado e) del R.D.L. 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, cuando

2. Los instrumentos de ordenación del territorio en la normativa autonómica

2.1. El papel clave del factor regional

Visto el contenido, finalidad y papel que desempeña la ordenación del territorio, es oportuno que nos detengamos ahora en el enfoque que actualmente se le está dando a esta disciplina en nuestro país. A tal fin, sería necesario estudiar su regulación, momento en el que nos damos cuenta de que se trata, como vimos, de una normativa muy fragmentada y dispersa, dado el rol que desempeñan las Comunidades Autónomas.

En efecto, como destaca MORENO REBATO²⁰⁹, la normativa estatal contemplaba ya desde el principio una serie de planes supramunicipales (v. g., el plan nacional de ordenación y los planes provinciales, convertidos después en planes directores territoriales de coordinación en la LS 1975), aunque lo cierto es que, entrada ya la etapa constitucional contemporánea, dichos instrumentos de planeamiento territorial seguían inéditos. Fue precisamente en este ámbito donde incidieron las primeras normas autonómicas, como la Ley catalana de Política Territorial de 1983, a la que le siguió un año después la ley madrileña de Ordenación Territorial y, pocos años más tarde, las de todas las demás Comunidades Autónomas, que disponen en la actualidad de su propia normativa, en la que proclaman la vinculación que ejercen los diversos instrumentos de ordenación del territorio sobre el planeamiento de ámbito municipal.

establece con carácter general los derechos de los ciudadanos en el ámbito urbanístico y de ordenación del territorio, destaca el derecho a la participación efectiva de todos ellos en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualquier instrumento de ordenación del territorio y de ordenación urbanística, ambos inclusive, lo que se materializa en el derecho a formular alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas, y a que además la Administración dé respuesta motivada a esas formas de incorporar su participación. Se trata de un derecho, que como hemos señalado, se incardina en la llamada democracia urbanística y que pretende lograr una mayor legitimidad democrática al Plan. Sin duda no se pone en duda la legitimidad democrática de los órganos, representativos o no, encargados legalmente de la planificación territorial y urbanística, sino que el legislador pretende dar efectividad al principio de participación, recogido con carácter general en el art. 105 de la Constitución, otorgando un plus de legitimidad a algunos aspectos de la acción administrativa sectorial tan importantes y con tanta incidencia en el entorno físico y ambiental y sobre todo en su calidad, afectando en definitiva a la vida habitual de los ciudadanos”.

²⁰⁹ MORENO REBATO, M., “Semejanzas y divergencias...”, ob. cit., págs. 286 a 288.

En este sentido, como ya vimos, las Comunidades Autónomas han asumido en sus estatutos de autonomía la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio, tal y como les habilita la Constitución (art. 148.1.3.^a CE)²¹⁰. No obstante, según se ha encargado de clarificar el TC, ello no se traduce en un desapoderamiento del Estado en esta materia (cfr. STC 36/1994, de 10 de febrero).

El Estado tiene una serie de títulos competenciales relacionados con esta disciplina que poseen una innegable trascendencia constitucional. Por un lado, los que cabría calificar como “sectoriales”, entre los que destacan los relacionados con las grandes obras públicas (v. g., puertos y aeropuertos de interés general, ferrocarriles y transportes terrestres que transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, ciertas infraestructuras hidráulicas y eléctricas que afectan igualmente a más de una comunidad y las obras públicas de interés general —art. 149.1, 20.^a; 21.^a; 22.^a y 24.^a—), así como con los bienes de dominio público estatal (v. g., playas o aguas). Por otro lado, tenemos los títulos de corte “transversal”, que pueden también incidir en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio (v. g., la competencia exclusiva estatal para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales —art. 149.1.1.^a CE—; la competencia estatal sobre ordenación general de la economía —art. 149.1.13.^a CE—; y para establecer la legislación básica sobre protección del medioambiente —art. 149.1.23.^a CE—)²¹¹.

²¹⁰ En este sentido, como explica la STS de 7 de julio de 2004 (ROJ: STS 4870/2004), “La materia relativa a la ordenación del territorio y la competencia a ella ligada tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo (SSTC números 77/1984, de 3 de julio; 149/1991, de 4 de julio; 36/1994, de 10 de febrero; 28/1997, de 13 de febrero, 149/1998, de 2 de julio y 306/2000, de 12 de diciembre); habilita a su titular para la formulación de una política global del territorio coordinadora de las diferentes acciones públicas y privadas con impacto territorial (SSTC 40/1998, de 19 de febrero y 306/2000, de 12 de diciembre); y su núcleo fundamental está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo (SSTC 36/1994, 28/1997 y 149/1998, antes citadas)”.

²¹¹ SOLA TEYSSIERE, J., *Ordenación Territorial y Urbanística...*, págs. 67-73. Como recuerda este autor al hilo de la jurisprudencia del TC, sin perjuicio de las limitaciones indicadas, se puede mantener el carácter esencialmente autonómico de dicha competencia sobre ordenación del territorio, que se configura como un *título competencial específico* (STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1, B), en favor de las Comunidades Autónomas. Si se produjera un entrecruzamiento de competencias Estado-Comunidad Autónoma, habrá que acudir a fórmulas de coordinación o

Dicho esto, es pertinente advertir que toda esta política territorial se instrumenta, fundamentalmente, mediante la “planificación”. Como señala DE VICENTE DOMINGO²¹², el plan no es otra cosa que un conjunto de previsiones relativas a la ordenación del territorio. Cada uno de los instrumentos de planificación busca solucionar los problemas de un concreto ámbito territorial, lleva a cabo las determinaciones de uno previo de superior categoría o sirve de base para ser desarrollado por instrumentos inferiores. Conforman así todos ellos una suerte de sistema.

Además, dicha planificación es no solo de competencia autonómica como consecuencia del reparto competencial expuesto, sino por sus propias características. Como apunta VEGA GONZÁLEZ²¹³, a resultas de los procesos de urbanización acelerados la organización territorial se complica y se manifiestan las limitaciones del urbanismo, así como la necesidad de abordar la planificación física a escala regional y comarcal. Es más, incluso desde la órbita del planeamiento propiamente urbanístico, como propugna LÓPEZ DE LUCIO²¹⁴, es preciso recuperar un planeamiento con una dimensión que “trascienda los ejercicios de composición de escala intermedia”.

Sentado esto, debemos analizar los diversos sistemas de planificación territorial autonómica. A grandes rasgos, cabe sistematizarlos en tres grandes grupos: (i) los

concertación (STC 40/1998, de 19 de febrero; FJ 30) y, en último término, cuando ello no sea suficiente, la decisión final corresponde al titular de la competencia prevalente (STC 40/1998; de 19 de febrero; FJ 30). (Ídem, págs. 72-73).

²¹² DE VICENTE DOMINGO, R., “Consideraciones sobre la relación entre el planeamiento territorial de ordenación y el planeamiento especial en la legislación urbanística estatal”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 94, 1985, pág. 67.

Cabe matizar que, posteriormente, la normativa urbanística valenciana quebrantó este principio de jerarquía incondicional de los instrumentos de planeamiento de ámbito superior respecto de los de ámbito inferior, tal y como se analizará en el apartado 2 del capítulo IV sobre la ruptura del principio secuencial del planeamiento.

²¹³ VEGA GONZÁLEZ, G., “La ordenación territorial de escala comarcal”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 26, 1998, pág. 162.

²¹⁴ LÓPEZ DE LUCIO, R., “El ensimismamiento en el «urbanismo urbano» como respuesta a las limitaciones del planeamiento territorial”, *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Ciudad de Valladolid*, n.º 1, 1993, pág. 65. Como postula este autor, se trata de superar el movimiento pendular que llegó a negar la posibilidad, e incluso conveniencia, de diseñar un proyecto global de ciudad y de transformación metropolitana ante las dificultades implícitas que ello mismo suponía (ídem, pág. 61).

que abarcan todo el territorio de la Comunidad Autónoma, que pretenden fijar las directrices básicas a seguir por el resto de instrumentos de planeamiento que ordenan parte de ese mismo espacio físico, con mayor o menor grado de vinculatoriedad; (ii) aquellos cuyo ámbito viene limitado a parte del territorio autonómico, escogido por reunir caracteres homogéneos que aconsejan una planificación conjunta (v. g., áreas metropolitanas y comarcas), y que tienen la misma vocación que los anteriores, si bien, como decimos, con un ámbito más limitado; y (iii) todos aquellos que centran su objeto, más que en cierto espacio físico, en un concreto ámbito sectorial (v. g., planificación en materia de carreteras y del litoral).

En efecto, como destaca GONZÁLEZ-VARAS²¹⁵, en todas las normativas autonómicas se parte de una misma *ratio* a la hora de regular estos instrumentos de planificación territorial: hay un instrumento genérico de ordenación global del territorio donde se condensa y orienta la política territorial de dicha Comunidad; en este se definen las estrategias que sirven de marco al resto de instrumentos. Es aquí, en este segundo nivel, donde hay más diversidad.

Visto lo anterior, es oportuno que nos detengamos, si bien no en todos y cada uno de los sistemas de planificación territorial autonómica —muchos de ellos son, salvo por el nombre, coincidentes en las cuestiones fundamentales—, sí al menos en algunos de ellos que entendemos bastante representativos, como pueden ser el de Andalucía y Cataluña.

Pero antes de realizar el análisis, cabe destacar aquí que el uso que las Comunidades Autónomas habían hecho de estos instrumentos, así como, en última instancia, de su competencia en política territorial, había sido, en términos generales, discutible, si

²¹⁵ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Ordenación del Territorio”, en *Comentarios a la Legislación Urbanística Valenciana*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2007, págs. 35 a 36.

Cfr., para un análisis más detallado de los principales instrumentos de ordenación del territorio de cada una de las comunidades autónomas, “El planeamiento urbanístico. Planificación urbanística del territorio”, en HUMERO MARTÍN, A. E. (director), *Tratado de arquitectura legal*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013 (disponible igualmente en edición digital en base de datos *Westlaw Insignis*: refcia.: BIB 2013\14341; apartado 5).

bien ha ido mejorando en los últimos años. Como criticaba HILDENBRAND SCHEID²¹⁶ hace casi una década, las Comunidades Autónomas no habían ejercido satisfactoriamente dicha competencia ni cuantitativamente (elaboración de planes de ordenación del territorio) ni cualitativamente (ejecución efectiva y grado de cumplimiento de dichos planes). Ello, unido a la indisciplina urbanística de muchos municipios en un contexto de la “economía de ladrillos”, dio lugar a la implantación de un modelo de desarrollo que descansaba en un consumo excesivo de suelo y de recursos hídricos, así como de alteración o destrucción de valores paisajísticos y naturalísticos —particularmente, en las zonas turísticas del litoral y el entorno de las grandes aglomeraciones humanas—.

Lo cierto es que el loable cometido de la ordenación del territorio no es una tarea nada sencilla. En este sentido, coincidimos plenamente con BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA²¹⁷ en que una de las dificultades de la implantación de la ordenación del territorio en nuestro país se debe a que la planificación territorial es algo más que un método de decisión, ya que implica una cultura nueva. Esta requiere implantar una visión transversal de lo que se quiere para un territorio que excede a un simple municipio, y ello mediante un plan que es además un instrumento reglado. Esta actividad no tiene fácil encaje en una Administración que parece estar dividida en compartimentos estancos y “visiones monocromáticas” del territorio.

2.2. Un ejemplo de prolífica planificación territorial autonómica: Andalucía

Andalucía dispone de una norma propia en esta materia, la LOTCAA, que contempla una batería de instrumentos y mecanismos de ordenación territorial que ha ido incorporando sucesivamente desde su aprobación.

En primer lugar, hay que destacar el esfuerzo llevado a cabo por dicha Comunidad Autónoma para culminar la aprobación de un instrumento realmente ambicioso, el

²¹⁶ HILDENBRAND SCHEID, A., “La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 230, 2006, pág. 80.

²¹⁷ BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M., “Los planes de ordenación del territorio en España: de la instrumentación a la gestión”, en *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada: V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (celebrado en 2007 en Málaga)*, Madrid: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT, 2009, pág. 310.

Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (“POTA”)²¹⁸, que establece los elementos básicos para la organización de un territorio tan vasto como el de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás instrumentos con incidencia territorial y el planeamiento urbanístico general, así como para la acción pública en general (art. 5.1, 6 y 22 LOTCAA). Asimismo, el POTA debe tener en cuenta las políticas de la Unión Europea y del Estado que puedan afectar en sus aspectos territoriales a la Comunidad Autónoma y especificar las determinaciones de este que deban ser referentes para dichas políticas (art. 5.2 LOTCAA)²¹⁹.

En segundo lugar, nos encontramos con los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional²²⁰, para espacios menores que puedan constituir ámbitos funcionales unitarios. Se configuran de manera flexible en su contenido, al objeto de que puedan adaptarse a las variadas circunstancias de orden territorial que se presenten, siempre en relación con el interés supramunicipal (cfr. Exposición de Motivos y arts. 10 a 12 LOTCAA)²²¹.

²¹⁸ Aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, mediante el Decreto 129/2006, de 27 junio, y posteriormente adaptado mediante el Decreto 206/2006, de 28 noviembre.

²¹⁹ El POTA es vinculante para el resto de los instrumentos con incidencia en la planificación territorial, así como para el planeamiento urbanístico general (art. 22.1 LOTCAA). No obstante, su grado de vinculación depende de la naturaleza de la determinación en cuestión, que pueden tener el carácter de normas, directrices o recomendaciones territoriales (art. 20.2 LOTCAA). Las *normas* son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables. Las *directrices* son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, los órganos competentes de las Administraciones Públicas a quienes corresponda su aplicación establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines. Las *recomendaciones* son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones Públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio (art. 21, apartados 2 a 4, LOTCAA).

²²⁰ Se han aprobado ya un elevado número de ellos, con un grado de análisis encomiable (v. g., los relativos a los siguientes ámbitos: Aglomeración urbana de Granada; Poniente de Almería; Sierra de Segura —Jaén—; Ámbito de Doñana; Bahía de Cádiz; Costa del Sol Occidental —Málaga—; Litoral Occidental de Huelva; Litoral Oriental-Axarquía —Málaga—; Levante de Almería; Aglomeración urbana de Sevilla; Aglomeración urbana de Málaga; Costa Noroeste de Cádiz; La Janda; Aglomeración Urbana de Almería; Campo de Gibraltar; Costa Tropical de Granada; Sur de Córdoba y Aglomeración Urbana de Jaén).

²²¹ Al igual que el POTA, resultan vinculantes para el resto de instrumentos de planificación *inferiores* —como los planes con incidencia en la ordenación del territorio y para el planeamiento urbanístico general— (art. 23.1 LOTCAA), si bien su grado de vinculación

En tercer lugar, esta Comunidad Autónoma se ha dotado de un importante instrumento denominado “Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía”²²², que establece objetivos, criterios y determinaciones para la protección, conservación y puesta en valor de las zonas costeras de Andalucía, en el marco de lo establecido en el POTL para el dominio litoral²²³. En concreto, incluye los primeros 500 m de la zona de influencia del litoral y aquellas otras zonas necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del sistema costero (art. 42 LOTCAA).

En cuarto lugar, tenemos los planes con incidencia en la ordenación del territorio²²⁴, que son una serie de actuaciones de planificación que la LOTCAA considera como tales. La Ley especifica el contenido territorial de dichos planes, que serán redactados por el órgano competente en la materia de que se trate y requerirán informe acerca de sus aspectos territoriales a fin de asegurar su coherencia con los objetivos, criterios y determinaciones establecidos para la ordenación del territorio (cfr. Exposición de Motivos y arts. 5 y 18 LOTCAA).

En quinto lugar, resulta oportuno que nos detengamos en las declaraciones de interés autonómico²²⁵. A propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y previa iniciativa de la Consejería competente en razón a la actuación, el Consejo de Gobierno podrá declarar de interés autonómico, por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección económica y social o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía, las actuaciones de

depende de la naturaleza de la determinación en cuestión, que pueden tener el carácter de norma, directriz o recomendación territorial (cfr. art. 20.2 y apartados 2 a 4 del art. 21 LOTCAA).

²²² Aprobado por el Decreto 141/2015, de 26 de mayo.

²²³ Es vinculante para los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional (art. 42.2 LOTCAA).

²²⁴ Entre los que tienen esta consideración cabe citar el Plan Estratégico General del Deporte de Andalucía para el período 2008-2016 (formulado mediante Decreto 390/2008, de 17 de junio), el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2014-2020 (formulado mediante Decreto 38/2013, de 19 de marzo), el Plan Andaluz de Vivienda y Rehabilitación (que se formuló por Acuerdo de 2 de abril de 2013, del Consejo de Gobierno) y otros más en materia de energía, recursos minerales, infraestructuras, transporte, residuos, de las dehesas, del olivar e incluso hidrológicos, que ha ido aprobando la Junta de Andalucía a lo largo de los últimos años.

²²⁵ Constituyen uno de los precedentes claros de las actuaciones territoriales estratégicas aprobadas posteriormente en la Comunidad Valenciana, que serán objeto de análisis más adelante (cfr. capítulo V).

carácter público contempladas en planes de ordenación del territorio y en planes con incidencia territorial, o las actuaciones relativas a los ámbitos sectoriales citados en el Anexo II LOTCAA²²⁶ (apartados 1 y 3 del art. 38 LOTCAA). Cuando estas actuaciones supongan la implantación de usos productivos, dotaciones, o cualesquiera otros análogos que precisen desarrollo urbanístico, dicha declaración de interés autonómico se producirá mediante la aprobación por el Consejo de Gobierno de un proyecto de actuación, que contendrá las determinaciones de planificación y ejecución que se precisen para su realización efectiva (apartados 1 y 2 del art. 39 LOTCAA).

Por último, la LOTCAA contempla otra serie de medidas de ordenación del territorio, entre las que cabe mencionar las denominadas declaraciones de campos de golf de interés turístico (art. 40 LOTCAA)²²⁷ y las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía (art. 41 LOTCAA)²²⁸.

²²⁶ Su aprobación tiene unos efectos muy relevantes: (a) llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su ejecución; (b) legitimará inmediatamente su ejecución y sus determinaciones serán directamente aplicables; (c) las determinaciones de esta declaración que supongan una alteración de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional implican la modificación de dichos planes; (d) sus determinaciones vincularán directamente al planeamiento del municipio o municipios afectados, que deberán incorporar dichas determinaciones con ocasión de la siguiente innovación urbanística; y (e) su construcción y puesta en funcionamiento no estarán sujetas a licencias ni, en general, a actos de control preventivo municipal, y ello sin perjuicio del procedimiento de armonización que prevé la LOUA (apartados 2 y 3 del art. 38 LOTCAA).

²²⁷ Las determinaciones contenidas en esta declaración, al igual que sucedía con el resto de instrumentos de ordenación del territorio analizados, vincularán directamente al planeamiento del municipio o municipios afectados, que deberán incorporarlas con ocasión de la siguiente innovación urbanística (art. 40.2 LOTCAA).

²²⁸ En concreto, se prevé que el Consejo de Gobierno de la Junta podrá declarar de interés autonómico las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos. Esta declaración afectará y comprenderá las obras que las inversiones requieran (art. 41.1 LOTCAA). Además, como sucedía con otros instrumentos de ordenación del territorio, esta declaración tendrá los siguientes relevantes efectos: (a) llevará implícita, en su caso, la declaración de utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de expropiación forzosa de los terrenos necesarios para las conexiones a las redes generales; (b) previo otorgamiento de las correspondientes licencias — en este caso, sí que son necesarias—, legitimará inmediatamente su ejecución, siendo sus determinaciones directamente aplicables; (c) la modificación de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional que no amparen las determinaciones del proyecto de actuación aprobado; (d) dichas determinaciones vincularán directamente al planeamiento del municipio o municipios afectados, que deberán incorporar, en todo caso, dichas determinaciones en la siguiente innovación urbanística; (e) los plazos para el otorgamiento de cualquier licencia que resulte precisa para la ejecución, apertura o funcionamiento de dichas obras e instalaciones

Como se ha visto, Andalucía dispone en la actualidad de un amplio repertorio de instrumentos y mecanismos legales con los que poder llevar adecuadamente su política territorial desde diversas perspectivas; cuestión distinta será, como siempre sucede en esta materia, el grado de seguimiento y cumplimiento que se le den.

Por otra parte, según analizaremos más adelante en este mismo capítulo, la configuración de estos instrumentos es coincidente en parte con la que ha ido estableciendo la Comunidad Valenciana. No obstante, antes de pasar a ello, conviene que examinemos otro de los sistemas de ordenación territorial autonómicos que entendemos más representativos.

2.3. El pionero sistema de planificación territorial de Cataluña

Como en otras materias, Cataluña fue también en este ámbito una de las primeras en dotarse de una normativa propia y específica en materia de ordenación del territorio, la LPTC. En particular, examinaremos a continuación los instrumentos de ordenación del territorio con que cuenta esta Comunidad Autónoma.

En primer lugar, al igual que en Andalucía, destaca el instrumento de carácter global para todo el territorio de Cataluña denominado “Plan Territorial General”²²⁹. Define los objetivos de equilibrio territorial de interés general de esta Comunidad Autónoma y constituye el marco orientador de las acciones que se emprendan a fin de crear las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos (art. 4 LPTC)²³⁰.

En segundo lugar, tenemos una serie de instrumentos cuyo ámbito de aplicación (fundamentalmente, comarcas) es inferior al anterior instrumento y que aquí se

quedarán reducidos a la mitad, sin perjuicio de que el trámite de licencia previa pueda quedar sustituido por la correspondiente declaración responsable, de acuerdo con lo establecido en la normativa de aplicación (art. 41.5 LOTCAA).

²²⁹ Aprobado por la Ley 1/1995, de 16 de marzo, y actualmente objeto de revisión.

²³⁰ Como sucede en muchas otras comunidades autónomas, también respecto de este instrumento de ordenación territorial superior se predica su preponderancia del resto de instrumentos de ordenación espacial. Así, este Plan Territorial General define el marco de coherencia de todos los planes, programas o acciones con incidencia territorial, los cuales han de tener en cuenta sus orientaciones. En este sentido, los instrumentos de ordenación urbanística deberán ser coherentes con las determinaciones de aquel y facilitar su cumplimiento (apartados 1 y 4 del art. 11 LPTC).

denominan *planes territoriales parciales*²³¹. Sirven para definir los objetivos de equilibrio de una parte del territorio de Cataluña y son el marco orientador de las acciones que se promuevan en aquel. En cualquier caso, constituyen el desarrollo del Plan Territorial General de Cataluña en la parte del territorio a que afecten y deberán adaptarse a dicho plan (arts. 12 y 15.2 LPTC)²³².

En tercer lugar, tenemos una serie de instrumentos de ámbito inferior, como son los planes directores territoriales²³³. Estos concretan las directrices generales del planeamiento contenidas en el Plan Territorial General de Cataluña o en los planes territoriales parciales en las áreas y para los aspectos sobre los cuales inciden. Su ámbito es —como mínimo— supramunicipal y puede comprender, asimismo, municipios pertenecientes a diferentes ámbitos de planificación (art. 19 bis LPTC)²³⁴.

Por otra parte, Cataluña cuenta, al igual que el resto de comunidades autónomas, con planes territoriales de corte sectorial²³⁵, que son elaborados por los diferentes departamentos de la Generalitat y cuyo ámbito de aplicación es todo el territorio de Cataluña.

²³¹ Entre otros, cabe citar el de Ponent (Les Terres de Lleida), aprobado por el Gobierno de Cataluña el 24 de julio de 2007; el Metropolitano de Barcelona, de 20 de abril de 2010; de L'Alt Pirineu i Aran, de 25 de julio de 2006; de las Comarcas de Girona, de 14 de septiembre de 2010; de las Comarcas Centrales, de 16 de septiembre de 2008; de Les Terres de l'Ebre, de 27 de julio de 2010; y de El Camp de Tarragona, de 12 de enero de 2010.

²³² Los planes de ordenación urbanística deberán ser igualmente coherentes con las determinaciones de estos planes territoriales parciales y facilitar su cumplimiento (art. 11.4 LPTC).

²³³ Entre estos, cabe citar el del Alt Penedès, aprobado definitivamente por el Gobierno de Cataluña el 16 de septiembre de 2008, habiendo quedado sin efecto el de l'Empordà y de la Garrotxa tras la aprobación en el 2010 de sendos planes territoriales parciales de las Comarcas Gerundenses y de las Comarcas de Girona.

²³⁴ En línea con lo que hemos venido viendo, deben adaptarse a los instrumentos superiores (en este caso, al Plan Territorial General de Cataluña y a los planes territoriales parciales); a su vez, los planes de ordenación urbanística deben ser coherentes con sus determinaciones (apartados 3 y 4 del art. 19 bis LPTC).

²³⁵ Cabe citar, entre estos, el de espacios de interés natural, aprobado el 14 de diciembre de 1992; el de infraestructuras del transporte (2006-2026), de 25 de julio de 2006; el de puertos de Cataluña (2007-2015), de 20 de febrero de 2007; el de transporte de viajeros de Cataluña (2008-2012), de 7 de enero de 2009; el de aeropuertos, aeródromos y helipuertos de Cataluña, de 20 de enero de 2009; y otros relativos a energías limpias, vivienda y otras cuestiones ecológicas.

Por último, existen en Cataluña otra serie de instrumentos muy variados, como pueden ser los planes comarcales de montaña²³⁶ y los catálogos y directrices de paisaje²³⁷.

Como se puede apreciar, esta Comunidad Autónoma fue una de las primeras en contar con todo tipo de instrumentos con los que intentar llevar a cabo su política territorial, y ha tenido una influencia clara en el diseño de este tipo de planes por el resto de Comunidades Autónomas.

A continuación profundizaremos en todos aquellos aspectos del sistema de ordenación territorial valenciano, de gran impacto en el suelo no urbanizable que aquí nos ocupa.

3. La ordenación del territorio en la normativa autonómica valenciana

3.1. Los primeros pasos de la ordenación territorial: la LOTCV (1989)

La Comunidad Valenciana se dotó ya desde muy temprano —1989— de una norma específica en materia de ordenación del territorio: la LOTCV. Al igual que en otras Comunidades Autónomas, su redacción obedecía a “la necesidad de resolver, desde una óptica supramunicipal, los complejos problemas territoriales que afectan específicamente a la Comunidad Valenciana” (cfr. apartado III del Preámbulo de la

²³⁶ Vienen regulados en la Ley catalana 2/1983, de 9 de marzo, de alta montaña, cuyo objetivo es asegurar en dichas zonas unas condiciones de vida adecuadas, y que los identifica como la principal herramienta de aplicación de dicha norma para cada una de las comarcas de montaña (*i. e.*, L'Alt Urgell, El Berguedà, La Cerdanya, La Garrotxa, El Pallars Jussà, El Pallars Sobirà, El Ripollès, El Solsonès y la Vall d'Arán). Los primeros planes comarcales de montaña entraron en vigor el año 1990.

²³⁷ Son instrumentos para proteger, gestionar y ordenar el paisaje de Cataluña. Por una parte, los *catálogos del paisaje*, cuyo ámbito se corresponde con el de cada uno de los ámbitos de aplicación de los planes territoriales parciales, son los documentos de carácter descriptivo y prospectivo que determinan la tipología de los paisajes de Cataluña, identifican sus valores y su estado de conservación y proponen los objetivos de calidad que deben cumplir (art. 10 LPGOPC). Por otra parte, las *directrices de paisaje*, que son las determinaciones que, basándose en los catálogos del paisaje, precisan e incorporan normativamente las propuestas de objetivos de calidad paisajística en los planes territoriales parciales o en los planes directores territoriales —estos últimos deberán determinar el grado de vinculatoriedad de dichas directrices— (art. 12 LPGOPC). Volveremos a incidir sobre estas cuestiones, muy relevantes en la actualidad a la hora de prever usos en el suelo no urbanizable, en este mismo capítulo, cuando ahondemos en los instrumentos de paisaje de la Comunidad Valenciana.

LOTCV)²³⁸. La LOTCV contemplaba para abordar estos objetivos tanto normas de aplicación directa como instrumentos de planificación supramunicipal (globales y sectoriales)²³⁹.

Como veremos más adelante, pese a contar con todas estas posibilidades, la actividad planificadora territorial autonómica fue, y sigue siendo en la actualidad, todavía muy limitada. Como destaca LATORRE HERNÁNDEZ²⁴⁰, la aplicación práctica de la LOTCV fue muy escasa, a lo que contribuyó tanto su derogación parcial por la LRAU como su incompatibilidad con esta, que superaba el esquema tradicional de ordenación del territorio en el que se basaba la LOTCV.

3.2. Un paso adelante en el enfoque global e integrado de la ordenación territorial: la LOTPP (2004)

La anterior normativa fue derogada en el 2004 por la LOTPP, que pretendía reforzar la posibilidad de llevar a cabo una acción global, de marcado carácter autonómico, que involucrara a todas las Administraciones en el proceso de planificación y gestión territorial. Así, profundizaba en una regulación integrada de la ordenación del

²³⁸ En concreto, identificaba como tales, muy certeramente, los siguientes problemas: “un modelo territorial con fuertes desequilibrios, despilfarro de recursos, deterioro considerable del patrimonio natural y déficit de infraestructura y equipamientos colectivos. La desigual distribución de un recurso básico como el agua, la superposición sobre la franja litoral de gran número de actividades (agricultura intensiva, desarrollo turístico, implantaciones industriales, procesos urbanizadores, etc.), cuya compatibilización en el territorio se hace muchas veces imposible, los déficit de infraestructuras básicas y equipamientos, la concentración de la población en un espacio superexplotado, etc., son resultados de una determinada lógica de uso del territorio” (cfr. apartado II del Preámbulo de la LOTCV).

²³⁹ El proceso completo de ordenación descansaba en dos instrumentos de carácter global: el plan de ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana, que comprendía todo su ámbito (arts. 6 a 10 LOTCV), y el programa de ordenación del territorio, que era un instrumento de coordinación que debía definir los proyectos de interés territorial de la Comunidad Valenciana para un período máximo de 4 años (arts. 21 a 27 LOTCV). Los de ámbito inferior, los planes de acción territorial, tanto los de carácter sectorial como los integrados —que, como veremos, han subsistido hasta la fecha—, tenían como finalidad la compatibilización y coordinación de políticas sectoriales y urbanísticas a nivel supramunicipal (arts. 11 a 20 LOTCV). Por último, se contemplaban los proyectos de ejecución, referidos a actuaciones territoriales o actuaciones concretas y que, salvo contadas excepciones, autorizadas algunas de ellas por la Generalitat, debían ajustarse estrictamente a los planes de rango superior (arts. 28 a 33 LOTCV).

²⁴⁰ LATORRE HERNÁNDEZ, M., “Incidencia urbanística de la nueva Ley valenciana 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 3, febrero 2005, apartado I *in fine*, que cita en este punto a PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., *Derecho Urbanístico Valenciano*, ob. cit., pág. 101.

territorio y del urbanismo, creando puentes de enlace entre ambos²⁴¹. En este sentido, coincidimos con GONZÁLEZ-VARAS²⁴², cuando afirma que la LOTPP intenta ahondar en la nueva tendencia del “urbanismo autonómico”.

En concreto, a fin de lograr sus objetivos, la LOTPP incide en un conjunto de principios y criterios de ordenación del territorio²⁴³ que han de servir de fundamento a los instrumentos de ordenación territorial que contempla (esto es, la ETCV —la

²⁴¹ Como destaca COSTA CASTELLÁ, la LOTPP es consciente de que los objetivos de la política territorial que pretende conseguir tienen una incidencia urbanística clara y, por ello, exige no solo que informen los instrumentos de ordenación territorial, sino también los de planificación urbanística en sentido estricto (art. 4.2 LOTPP) (COSTA CASTELLÁ, E. “Aspectos prácticos de la ordenación del territorio”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, pág. 202).

En este sentido, la LOTPP manifiesta su intención de introducir cierta sistemática en línea con lo realizado en otros países de la Unión Europea mediante lo que denomina como “gobernanza del territorio” (cfr. arts. 89 a 100 LOTPP). En consecuencia, aclara el respeto a las competencias de todas las Administraciones que intervienen, sin perjuicio del papel preponderante de la autonómica en esta materia. Dicho esto, resulta interesante cómo destaca el papel del planeamiento municipal como colaborador necesario de la ordenación del territorio, partiendo de la premisa de que dichos instrumentos urbanísticos deben quedar sujetos en cualquier caso a los de ordenación del territorio.

²⁴² GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Ordenación del Territorio”, ob. cit., pág. 44.

²⁴³ Si bien la intervención en el territorio debe producirse mediante los instrumentos que contempla, establece un conjunto de criterios de ordenación del territorio que han de servir de fundamento a estos instrumentos, sin perjuicio, en su caso, de su carácter de normas de aplicación directa. Según se aclara en el apartado II del Preámbulo de la LOTPP, “La relación de estos principios se obtiene de las experiencias de la ya dilatada práctica de la Generalitat en este ámbito competencial, dando cabida a los más relevantes elementos sobre los que han de incidir las decisiones de trascendencia territorial. Así, la ley se ocupa de cuestiones tan estratégicas para el desarrollo de la Comunidad Valenciana como son el paisaje, la vivienda, el litoral, el agua o las infraestructuras; adopta una posición decidida en relación con la prevención de los riesgos naturales o inducidos, la recuperación de los centros históricos, la mejora de los entornos urbanos, la revitalización del patrimonio rural, la promoción del patrimonio cultural y la protección del medio natural y realiza una contribución decisiva en el desarrollo sostenible mediante la ordenación de acciones con incidencia directa e inmediata sobre recursos naturales como suelo y agua y potenciando el ahorro y la mayor eficiencia en el consumo de energía así como su producción mediante fuentes renovables” (cfr. arts. 4 a 24 LOTPP).

No obstante los citados criterios y objetivos de la LOTPP, coincidimos con la crítica que efectúa NARBÓN LÁINEZ de que, a su juicio, dicha norma no incide en el denominador común de todos ellos. Así, entiende este autor que el punto de partida debe ser la “población”, ya que ciertamente en función del número de habitantes que tiene un concreto lugar, se realiza un determinado *consumo* tanto de recursos naturales —suelo, agua, paisaje, etc.— como incluso culturales (NARBÓN LÁINEZ, E., “Ordenación del territorio y desarrollo sostenible, especialmente en materia de recursos hídricos”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, págs. 271-272).

Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana—²⁴⁴ y los planes de acción territorial²⁴⁵, cuya regulación es prácticamente la misma bajo la normativa vigente, la LOTUP), sin perjuicio también de las tradicionales normas de aplicación directa²⁴⁶. Además, como veremos, la LOTPP abunda de forma destacada en la protección del paisaje, en línea con el Convenio Europeo del Paisaje —“CEP”— (Florenca, 20 de octubre de 2000), y establece medidas para el control de la repercusión paisajística que tiene cualquier actividad con incidencia territorial²⁴⁷.

Además, hay que resaltar la preocupación que se infiere de la LOTPP de que todo lo anterior que hemos referido, vinculado con el ámbito de la tradicional “planificación territorial”, no fuera en balde. En este sentido, introdujo una sistematización de la “gestión del territorio”²⁴⁸, que se pretendía llevar a cabo mediante los siguientes

²⁴⁴ Fue aprobada por el Decreto n.º 1/2011, de 13 de enero, del Consell. Sin perjuicio de su análisis más adelante, cabe adelantar aquí que este instrumento de ordenación territorial de ámbito supramunicipal contiene las directrices y criterios que, junto con la LOTPP, debían constituir un referente de las decisiones públicas de incidencia territorial contenidas en los distintos instrumentos de planeamiento (arts. 37 a 42 LOTPP).

²⁴⁵ Estos planes —integrados y sectoriales— se debían encargar, desde la perspectiva supramunicipal, de dotar de coherencia espacial a la ordenación de las distintas políticas públicas sectoriales y asegurar el respeto a las exigencias territoriales y urbanísticas en la implantación de las infraestructuras públicas (cfr. apartado II del Preámbulo y arts. 43 a 60 de la LOTPP).

Los citados planes desempeñan un papel esencial en la configuración de la política de ordenación del territorio. Como recuerda REQUENI RODRIGO, la LOTPP les dotaba de una especial fuerza, ya que podían llegar a modificar tanto los planes urbanísticos municipales como otros planes de acción territorial, incluida la propia Estrategia Territorial —si bien todo ello sujeto a una serie de limitaciones previstas por la propia norma que le habilitaba a ello— (art. 46.2 LOTPP) (REQUENI RODRIGO, C., “Los Planes de Acción Territorial en la Legislación Urbanística Valenciana”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, págs. 352-353).

²⁴⁶ Cfr., en relación con las normas de aplicación directa, el art. 34 LOTPP (que recoge previsiones tales como la de no realizar construcciones que presenten características tipológicas o soluciones estéticas propias de las zonas urbanas, salvo en los asentamientos rurales que admitan dicha tipología). En cualquier caso, en el capítulo siguiente analizaremos este extremo, que es preciso tener en cuenta de cara a la eventual implantación de usos de corte urbanístico sobre suelo no urbanizable.

²⁴⁷ Así, se exige a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística estudios específicos de paisaje (arts. 25 a 36 LOTPP; que fue objeto de ulterior desarrollo mediante el RPJECV aprobado por el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell), instrumentos que han llegado hasta la fecha y que vienen contemplados, con algunos cambios, bajo la normativa vigente de la LOTUP, que examinaremos en este mismo capítulo.

²⁴⁸ Cfr., para un detallado análisis de todas estas medidas de gestión territorial, QUESADA POLO, J., “La Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje: aspectos generales e instrumentos de ordenación territorial”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*,

instrumentos de gestión territorial (art. 71 LOTPP): (i) programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida²⁴⁹; (ii) establecimiento de umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes, a partir de un sistema de indicadores territoriales y ambientales, a fin de garantizar un desarrollo sostenible de las implantaciones territoriales²⁵⁰; (iii) la obtención de recursos financieros para aplicarlos a la citada gestión territorial (provenientes de medidas compensatorias nuevas como las “cuotas de sostenibilidad”²⁵¹ o el “fondo de equidad territorial”²⁵²,

Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2006, págs. 105-117. Como destaca este autor, cobraba especial interés, dentro de las finalidades de esta novedosa gestión del territorio, la de garantizar la equidad interterritorial y competitividad de la Comunidad Valenciana (art. 70.d LOTPP) (ídem, pág. 114).

²⁴⁹ Los programas para la sostenibilidad y para la calidad de vida, tramitados a instancias de la Generalitat o de los Ayuntamientos afectados, debían establecer los compromisos temporales, económicos, financieros y administrativos para la ejecución de uno o varios proyectos que tuvieran por objeto la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo sostenible (arts. 73 y 74 LOTPP). Por su parte, los proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida, que sí cabía que fueran gestionados de forma indirecta por los particulares, se encargaban de definir todas las acciones necesarias para la ejecución de cada actuación, incluyendo las obras, instalaciones y servicios que sean necesarios (arts. 77 y 78 LOTPP). Cfr. ÁLVAREZ MARTÍN, M., “Programas y Proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, págs. 315-347.

²⁵⁰ Se debían establecer a partir de indicadores de consumo de recursos, especialmente de agua, suelo y de energía, así como de emisión de contaminantes al suelo, agua y atmósfera para todo el ámbito de la Comunidad Valenciana (arts. 81 y 82 LOTPP). En concreto, fueron establecidos dos “umbrales de sostenibilidad para el consumo de suelo” en el Anexo I del ROGTU: (i) un indicador del incremento del suelo realmente ocupado por usos artificiales en la Comunidad Valenciana y (ii) un Indicador del Incremento de Consumo de Suelo por Crecimiento Urbanístico, que fueron derogados ya en el 2010 por la LMU.

²⁵¹ Estas cuotas de sostenibilidad eran las aportaciones a las citadas acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida, derivadas de las acciones consumidoras de recursos o emisoras de contaminantes (art. 83 LOTPP). En concreto, podían traer causa de la gestión urbanística —esto es, cuando el planeamiento municipal sobrepasara, por causa justificada, los citados umbrales previamente establecidos— (art. 84 LOTPP), de las actuaciones en suelo no urbanizable —así, los ingresos derivados de las denominadas DIC, anteriormente reseñadas y que veremos en mayor profundidad en el capítulo V, o los imputados a las actuaciones realizadas en dicho suelo mediante planes especiales— (art. 85 LOTPP) y de la ejecución de proyectos de infraestructura —que obligaban nada menos que a comprometer una cuantía equivalente al 2 % de su presupuesto de ejecución, excepto las infraestructuras agrarias que contribuyeran a la sostenibilidad, que discurrieran sobre terrenos clasificados como no urbanizables— (art. 87 LOTPP).

Coincidimos con SERRANO LÓPEZ en que las medidas compensatorias citadas (como la de las “cuotas de sostenibilidad” o las distintas fuentes de financiación expuestas) parten de la constatación del hecho de que toda actuación urbanística privada supone un aumento de la demanda de prestaciones municipales, con su correlativo aumento del déficit (SERRANO LÓPEZ, J. E., “Medidas compensatorias y cargas adicionales o complementarias. Especial referencia a la obligación de cesión de m^2 x m^2 y cuotas de sostenibilidad. La financiación del urbanismo.

así como mediante la gestión del clásico instituto del patrimonio público de suelo)²⁵³; y (iv) por último, mediante el control del cumplimiento de los objetivos y criterios de ordenación del territorio establecidos tanto en la propia LOTPP como en los instrumentos de planificación territorial que resultaran aprobados.

Si bien el objetivo de la norma, al introducir toda esta novedosa regulación a la que acabamos de hacer referencia, era que los instrumentos de ordenación del territorio que contemplaba “fueran llevados a las práctica” (cfr. apartado II del Preámbulo de la LOTPP), lo cierto es que introdujeron una complejidad cuestionable²⁵⁴ y para la que, en nuestra opinión, ni tan siquiera la propia Administración parecía estar del

Los convenios urbanísticos”, en *Comentarios a la Legislación Urbanística Valenciana*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2007, pág. 308).

En efecto, como concluye GONZÁLEZ-VARAS, la gestión territorial se hace eco del asentado principio en materia medioambiental de “quien contamina, paga”. En este sentido, si bien el punto de partida es que no se superen los citados umbrales de consumo de recursos o de sostenibilidad, si ello no fuera así, habrá que pagar. En síntesis, este sistema de gestión territorial original tenía un carácter recaudatorio en materia ambiental que se consideraba coherente con la tendencia general interna y de derecho comprado basada en el *free market environmentalism*, que apuesta por mecanismos tributarios a la hora de buscar soluciones más realistas y justas para los problemas ambientales (GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Ordenación del Territorio”, ob. cit., págs. 52 y 57).

²⁵² Se trataba de un fondo, instrumentado por el Consell, de naturaleza finalista con el objeto de administrar los recursos provenientes de la gestión territorial y la financiación de programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida. En concreto, sus fondos provendrían: (i) de la citada gestión territorial; (ii) de los presupuestos de la Generalitat; (iii) del Estado y de la Unión Europea que le pudieran ser asignados; y (iv) eventuales aportaciones de instituciones y particulares (art. 88 LOTPP).

²⁵³ Como apunta MARTÍNEZ MARTÍNEZ, es una suerte de nuevo *sistema de financiación* para el desarrollo de las competencias propias de la Generalitat sobre ordenación del territorio, que constituía además una de las principales novedades de la LOTPP (MARTÍNEZ MARTÍNEZ, E., “La Ley 4/2004, de Ordenación Territorial de la Comunidad Valenciana: hacia una ordenación estructural sostenible”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 9, 2006, apartado I.2).

²⁵⁴ En relación con este extremo, entendemos que es oportuno traer a colación también la crítica de BLÁZQUEZ MORILLA, que concluía que “Los mecanismos de utilidad práctica para la sostenibilidad efectiva, y por tanto las propias leyes, perjudican a los «pequeños» y favorecen a los «más potentes». Los pequeños promotores se muestran incapaces de pagar las cuantías de los diversos cánones que acompañan a las actividades correspondientes, al igual que los pequeños Ayuntamientos no pueden hacer frente a las reclasificaciones de suelo. Por contra, los Ayuntamientos más potentes están en la costa, donde las figuras medioambientales cada vez son más restrictivas. En este contexto, los Ayuntamientos intermedios podrían ser los máximos beneficiarios de la nueva legislación [...]” (BLÁZQUEZ MORILLA, A. M.ª, “Instrumentos de ordenación y gestión territorial y medioambiental. Marco normativo regulador de las actividades económicas en la Comunidad Valenciana”, *Cuadernos de Geografía*, n.º 81-82, 2007, pág. 157).

todo preparada. Al final, la realidad ha mostrado que su impacto en la práctica fue muy reducido.

La anterior conclusión se evidencia a la vista del escaso número de programas y proyectos de paisaje, y para la sostenibilidad y la calidad, tramitados y aprobados. En concreto, el número de expedientes de este tipo evaluados por las correspondientes Comisiones Territoriales de la Conselleria competente desde el 1 febrero de 2006 es el siguiente:

PROGRAMAS Y PROYECTOS DE PAISAJE Y PARA LA SOSTENIBILIDAD Y CALIDAD

	APROBADO	EN TRAMITACIÓN	DECAÍDO	TOTAL	
Alicante	14	0	7	21	77,78%
Valencia	3	1	2	6	22,22%
Castellón	0	0	0	0	0,00%
TOTAL	17	1	9	27	
	62,96%	3,70%	33,33%		

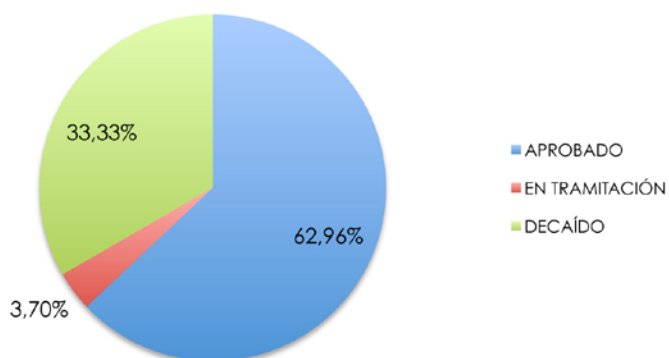


FIGURA 6. *Programas y proyectos de paisaje, y para la sostenibilidad y calidad.* Elaboración propia a partir de Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011-2015), pág. 15.

PROGRAMAS Y PROYECTOS DE PAISAJE Y PARA LA SOSTENIBILIDAD Y CALIDAD

	APROBADO		EN TRAMITACIÓN		DECAÍDO		TOTAL	
	2006-2010	2011-2014	2006-2010	2011-2014	2006-2010	2011-2014	2006-2010	2011-2014
Alicante	5	9	0	0	1	6	6	15
Valencia	2	1	0	1	0	2	2	4
Castellón	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	7	10	0	1	1	8	8	19

FIGURA 7. *Programas y proyectos de paisaje, y para la sostenibilidad y calidad.* Elaboración propia a partir de Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011-2015), pág. 16.

En síntesis, los 10 proyectos aprobados durante los años 2011 a 2014 sumaron una inversión total de 57 millones de euros y se concretan en las actuaciones que, a título ilustrativo, indicamos a continuación:

PROGRAMAS Y PROYECTOS DE PAISAJE Y PARA LA SOSTENIBILIDAD Y CALIDAD DE VIDA (2011-2014)

MUNICIPIO	OBJETO DEL PROYECTO	INVERSIÓN
APROBADOS		
Benissa	Limpieza de la red viaria	48.180,15 €
Jacarilla	"Ruta Verde de la Cueva"	15.454,99 €
Aspe	Restauración de áreas degradadas y creación del sendero "Itinerario del Vinalopó"	242.232,22 €
Alfara de Algimia	Programa de paisaje	801.000,00 €
Parcent	Restauración paisajística del suelo forestal	98.570,00 €
Crevillent	Entorno de la Ermita de Sant Gaietà y mejora de su acceso	255.564,70 €
Aspe	Mejora de imagen urbana de las fachadas traseras de la calle San Pascual	1.021.496,00 €
Crevillent	Acondicionamiento de caminos rurales y proyectos de desarrollo	508.488,19 €
Onil	Recuperación y consolidación del Convento de Montserrat	1.086.204,60 €
Sant Joan d'Alacant	Av. Miguel Hernández y CN-322	53.046.946,12 €
		57.124.136,97 €
EN TRAMITACIÓN		
Silla	Habilitación y potenciación paisajística del margen de la A-7	580.410,95 €

FIGURA 8. *Programas y proyectos de paisaje, y para la sostenibilidad y calidad de vida (2011-2014).* Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011-2015), pág. 16.

3.3. El perfeccionamiento del anterior modelo territorial bajo la LOTUP (2014): la coordinación de la variable ambiental

La LOTPP ha sido derogada por la normativa actualmente vigente, la LOTUP. Uno de los objetivos de esta norma ha sido el de simplificar al máximo la regulación de la ordenación del territorio, que había devenido, como hemos visto, excesivamente prolija y farragosa. Y ello, en línea con otra de sus aspiraciones: favorecer la captación de inversiones y, por ende, facilitar la implantación de actividades económicas compatibles con el territorio (apartado I del Preámbulo de la LOTUP).

Uno de los rasgos esenciales de esta norma es que establece un mecanismo de elaboración y evaluación de los instrumentos de planificación, incluido el territorial, donde se pretende que los aspectos ambientales, territoriales, paisajísticos, económicos y sociales converjan en un mismo plano. En concreto, destaca su adaptación más detallada, de una vez, de la normativa territorial y urbanística a la normativa estatal de evaluación estratégica y ambiental; así, integra esta en el proceso de tramitación de los planes a fin de que se sustancien ambas mediante un procedimiento unificado desde el principio de la elaboración del plan (arts. 45 y ss. LOTUP). Volveremos más adelante sobre esta cuestión²⁵⁵.

El modelo de ordenación del territorio que se propugna es el tan reiterado *desarrollo sostenible* —esto es, aquel que satisface las necesidades adecuadas y suficientes de suelo para residencia, dotaciones y actividades productivas, preservando los valores ambientales, paisajísticos y culturales del territorio—. La finalidad no es otra que la que, como vimos, perseguía la anterior normativa territorial y urbanística: ser instrumento para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo equilibrado del territorio (art. 3 LOTUP).

En línea con la anterior regulación, se mantienen aquí, tras una labor de síntesis, una serie de criterios de sostenibilidad —denominados de “ocupación racional del suelo” (cfr. arts. 7 a 13 LOTUP)—, cuya funcionalidad es capital: deberán ser tenidos en cuenta en la redacción de los correspondientes instrumentos de planeamiento con

²⁵⁵ Cfr. capítulo IV.6.

incidencia territorial²⁵⁶. Tal y como reconoce la LOTUP, estos criterios emanan de las más variadas disposiciones europeas (v. g., la Estrategia Territorial Europea, aprobada en 1999 en la Conferencia Informal de Ministros de Postdam; la Agenda Territorial Europea, aprobada en Leipzig en 2007 y objeto de sucesivas modificaciones; el Libro Verde de la Cohesión Territorial de 2008; y la Estrategia Europa 2020 para “un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”) —cfr. apartado III del Preámbulo de la LOTUP—.

Por otra parte, se abunda en dos elementos cuya incidencia en la ordenación territorial de la Comunidad es capital: (i) la denominada Infraestructura Verde del territorio —que es una suerte de red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural, y cuya definición es previa a cualquier nueva planificación— (arts. 4 y 5 LOTUP) ; y (ii) la protección del paisaje, cuya regulación se simplifica en esta nueva normativa, si bien sigue siendo un condicionante de primer orden para la implantación de usos, actividades e infraestructuras en el territorio —mediante la incorporación en la planificación de los estudios de paisaje o de integración paisajística— (art. 6 y Anexos I a III LOTUP).

Por último, con ligeras modificaciones, se conserva el elenco de instrumentos de planificación territorial, esto es: (i) la ETCV; (ii) los planes de acción territorial; (iii) las actuaciones territoriales estratégicas introducidas en el año 2010; y (iv) los planeamientos de ordenación estructural que, eventualmente, pudieran aprobar algunos municipios conjuntamente mediante formas mancomunadas de colaboración (arts. 15 a 18 LOTUP). Además, se regulan también aquellos elementos del planeamiento municipal de acentuado carácter estructural que inevitablemente tendrán efectos en la ordenación del territorio y cuya aprobación compete también a la Generalitat (arts. 19, 20 y 44 LOTUP).

²⁵⁶ En sintonía con la anterior regulación, se trata también aquí de ambiciosos y genéricos criterios que cubren las más variadas materias, en su gran mayoría con impacto en la ordenación del suelo rural: (i) crecimiento territorial y urbano; (ii) ordenación e integración paisajística; (iii) ordenación de los recursos hídricos; (iv) integración territorial y paisajística de las infraestructuras; (v) ordenación del sistema rural valenciano; (vi) mejora de la calidad de vida en las ciudades; y (vii) cohesión social y urbanismo (arts. 7 a 13 LOTUP).

A continuación, analizaremos en detalle todas estas cuestiones de ordenación territorial autonómica valenciana.

4. El paisaje como criterio universal de planificación

Como indica TELLO²⁵⁷, en nuestro entorno mediterráneo, la crisis del mundo rural, acelerada a partir de los años 50 del siglo pasado, ha convertido el territorio en un mero soporte que recibe impactos de todo tipo cuya concepción parcial ignoran las funciones más básicas del territorio como sistema. Todo ello ha situado al paisaje como un elemento de máxima preocupación.

En efecto, como destaca MATA OLMO²⁵⁸, el paisaje rural despierta un interés creciente en Europa como elemento de calidad de vida, que lo ha incluido en la agenda política y ha propiciado acciones destinadas a su protección y a una adecuada gestión del territorio. Se está convirtiendo en una pieza fundamental de un gran número de políticas de ordenación territorial, extremo este que evidencian NOGUÉ y SALA²⁵⁹, que advierten que poco a poco hace mella la idea de que un entorno atractivo, afable y armónico genera una sensación de bienestar que mejora la calidad de vida de los ciudadanos.

4.1. Concepto del paisaje como bien jurídico protegido

Este concepto ha sido objeto, como indica GARCÍA ROMERO²⁶⁰, de diversas disciplinas que analizan la transformación del territorio por su utilidad, ya que tiene una esencia sintética y en él confluyen los contenidos de los demás componentes territoriales. A su vez, ello propicia, como apunta TRIAS PRATS²⁶¹, que la noción de

²⁵⁷ TELLO, E., “La transformación del territorio, antes y después de 1950: un lugar de encuentro transdisciplinar para el estudio del paisaje”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n.º 25, 2006, pág. 5.

²⁵⁸ MATA OLMO, R., “Agricultura, Paisaje y Gestión del Territorio”, *Polígonos. Revista de Geografía*, segunda época, n.º 14, 2004, pág. 97.

²⁵⁹ NOGUÉ, J. y SALA, P., “El paisaje en la ordenación del territorio. Los catálogos de paisaje de Cataluña”, *Cuadernos Geográficos*, n.º 43, 2008-2, pág. 70.

²⁶⁰ GARCÍA ROMERO, A., “El paisaje: una herramienta en el estudio detallado del territorio”, *Kuxulkab'*, *Revista de divulgación*, vol. VII, n.º 14, 2002, pág. 22.

²⁶¹ TRIAS PRATS, B., “De los paisajes protegidos a la protección del paisaje: un reto pendiente”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 94, 2012, pág. 243.

paisaje ofrece una notable variedad conceptual, dependiendo de la rama de conocimiento y actividad que lo analice.

Por lo que aquí nos interesa, coincidimos con LASAGABASTER HERRARTE y LAZCANO BROTONS²⁶² en que la idea del paisaje ha estado unida a una concepción elitista, que pasaba por identificar belleza del paisaje con espacios especialmente bellos, y que ha sido ampliamente superada. En este sentido, como destaca HERVÁS MÁS²⁶³, las políticas públicas en materia de paisaje no se circunscriben a su preservación, sino que se extienden a su adecuada gestión. Con ello, se han roto la tradicional concepción estática y reduccionista del paisaje, de forma que no abarca solo los espacios con alto valor medioambiental, sino también áreas antiestéticas o degradadas.

Por otra parte, en nuestra opinión, es incontestable que este concepto presenta necesariamente un tinte subjetivo. Como concluyen CANALES PINACHO y OCHOA GÓMEZ²⁶⁴, además del componente objetivo de los elementos que conforman el paisaje, este incluye la percepción y valoración subjetiva del propio observador individual y colectivo. En efecto, como ya destacaba la STC 102/1995, de 26 de junio, el paisaje es una “noción estética, cuyos ingredientes son *naturales* —la tierra, la campiña, el valle, la sierra, el mar— y *culturales*, históricos”.

En línea con todo ello, y con la normativa internacional sobre el paisaje que veremos más adelante, la STS de 26 de noviembre de 2008 (ROJ STS 6894/2008) efectúa la siguiente aproximación a este complejo concepto del paisaje en relación con el medioambiente, que por su interés reproducimos:

“[...] tras realizar una exhaustiva enumeración de los distintos componentes físicos del medio ambiente (del que dice que es un concepto «complejo y propicio a lo subjetivo, problemático en suma») se expone que «por otra parte,

²⁶² LASAGABASTER HERRARTE, I. y LAZCANO BROTONS, I., “Protección del paisaje, ordenación del territorio y espacios naturales protegidos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 70, 2005, pág. 127.

²⁶³ HERVÁS MÁS, J., *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*, Barcelona: Bosch, 2009, pág. 34.

²⁶⁴ CANALES PINACHO, F. y OCHOA GÓMEZ, P., “La juridificación del paisaje o de cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable”, *Práctica Urbanística*, n.º 89, 2010, págs. 68-69.

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.

En consecuencia, una primera aproximación nos permite una mirada descriptiva, en la cual predominen los componentes sobre el conjunto y que, en cierto modo, nos desvela una vez más como los árboles no dejan ver el bosque. Así, el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales, concepto menos preciso hoy que otrora por obra de la investigación científica cuyo avance ha hecho posible, por ejemplo, el aprovechamiento de los residuos o basuras, antes desechables, con el soporte físico donde nacen, se desarrollan y mueren. La flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres "reinos" clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es solo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura».

En esta línea debemos citar el reciente INSTRUMENTO de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000, y publicado en el BOE de 5 de febrero de 2008, en el que, entre otros extremos, se afirma:

Conscientes de que el paisaje contribuye a la formación de las culturas locales y que es un componente fundamental del patrimonio natural y cultural europeo, que contribuye al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad europea.

Reconociendo que el paisaje es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos»;

Y, tras definir el paisaje como «cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos», el Convenio apuesta por la realización de una «política en materia de paisajes» que se entenderá como «la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de los principios generales, estrategias y directrices que permitan la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación del paisaje»”.

Como puede fácilmente colegirse de lo anterior, la configuración del paisaje representa un reto de primer orden desde el punto de vista de su control jurídico al tratarse de un concepto jurídico indeterminado²⁶⁵ de contornos difícilmente precisables²⁶⁶.

A tal fin, y dado el objeto del presente trabajo, resulta especialmente interesante que nos detengamos en el origen, evolución y regulación actual de todo lo relativo a esta materia del paisaje.

²⁶⁵ Cfr. STS de 21 de noviembre de 2000 (ROJ: STS 8486/2000), en la que se concluye que “El artículo 138.b) citado [TRLRDU 1992 —que contemplaba ciertas normas de aplicación directa, algunas íntimamente vinculadas con el paisaje—], protege fundamentalmente las perspectivas, los campos visuales de contemplación de las bellezas naturales o históricamente monumentales, la no rotura de la armonía del paisaje o la desfiguración de las perspectivas propias del mismo, que encierran conceptos jurídicos indeterminados, pero de indudable naturaleza reglada, aunque en su apreciación se introduzca con frecuencia un porcentaje de discrecionalidad, en razón del halo de dificultad que caracteriza el espacio de incertidumbre que media entre las zonas de certeza positiva y negativa (sentencias del TS de 31 de diciembre 1988, 8 de noviembre de 1990 y 12 de abril de 1996)”.

Por lo que respecta a la expresión de “armonía con el paisaje”, ampliamente utilizada en la normativa en relación con este instituto —en especial, como veremos en el capítulo siguiente, con las normas de aplicación directa—, incide también la STSJ de Madrid de 15 de enero de 2002 (RJCA 2002/164) en su carácter de concepto jurídico indeterminado, pero con elementos de naturaleza reglada; en concreto, señala la citada sentencia que “el legislador utiliza el concepto de armonía y la Jurisprudencia en Sentencias de la sala Tercera del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2000, o 16 de junio de 1993 ha señalado que la no rotura de la armonía del paisaje o la desfiguración de las perspectivas propias del mismo, que encierran conceptos jurídicos indeterminados, pero de indudable naturaleza reglada, aunque en su apreciación se introduzca con frecuencia un porcentaje de discrecionalidad, en razón del halo de dificultad que caracteriza el espacio de incertidumbre que media entre las zonas de certeza positiva y negativa (SSTS de 31 de diciembre 1988, 8 de noviembre de 1990 y 12 de abril de 1996). Desde luego, tales circunstancias o conceptos, han de ser interpretados, de modo muy especial, conforme a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicados —art. 3 del Código Civil—, siendo de notar que tal realidad social en estos momentos, refleja una muy intensa preocupación en conservar y mantener las perspectivas naturales y la armonía del medio ambiente, respecto de las construcciones y recuerdos históricos legados por nuestros antepasados”.

²⁶⁶ Cfr. CANALES PINACHO y OCHOA GÓMEZ, “La juridificación del paisaje...”, ob. cit., pág. 65. Estos autores desagregan la fiscalización de este concepto jurídico indeterminado en dos niveles: (a) un primer nivel, de escrutinio de los elementos reconocibles; y (b) un segundo nivel, que pasa por la densificación de las herramientas de control (ídem, págs. 80-83).

En cualquier caso, es una cuestión casuística y, por ello, las referencias para la aplicación de tales conceptos las podemos encontrar en la jurisprudencia. Existen muy variados casos de aplicación, siendo común a ellos la relevancia que se le da cada vez más a dicho concepto, que lleva a veces a los tribunales a declarar la nulidad del planeamiento que representa un impedimento a la citada protección. Así, la STSJCIV de 31 octubre de 2002 (RJCA 2003/316), que anula cierta ordenación pormenorizada incluida en un plan parcial sobre la base de que cierta tipología presenta una altura máxima que tiene como “inmediata consecuencia, la de crear una pantalla a lo largo de la CN-332, que impide la visión del Peñón de Ifach”.

4.2. Principales referencias de su regulación legal en el ámbito internacional, europeo, estatal y autonómico —especialmente, el ordenamiento valenciano—

La regulación del paisaje es profusa y muy variada: va desde el ámbito internacional al europeo. En relación con esto último, cabe destacar el CEP (Florencia, 20 de octubre de 2000), que, como señala FABEIRO MOSQUERA²⁶⁷, no trata, a diferencia de otros instrumentos internacionales, de proteger el paisaje por su valor excepcional, sino de promover con carácter general su protección, gestión y ordenación en los Estados miembros. Por ello, su contribución, tal y como destaca PRIEUR²⁶⁸, colmó un vacío muy relevante y su influencia en el resto de normativa, también de corte territorial, ha sido capital.

Por otra parte, coincidimos con AGUDO GONZÁLEZ²⁶⁹ en que, dentro de los amplios objetivos del Convenio, la consideración del paisaje como un elemento para la ordenación del territorio es esencial de cara a su implementación. En particular, en esta orientación, los instrumentos de ordenación territorial deben desempeñar un papel fundamental, dado que es en el ámbito regional o subregional donde se

²⁶⁷ FABEIRO MOSQUERA, A., “La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el Derecho español”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 131, 2006, págs. 525-526.

En el mismo sentido, RUBIO ROMERO y MUÑOZ NEGRETE, que advierten que el Convenio evita así concentrarse en paisajes que reúnan características estéticas sobresalientes (RUBIO ROMERO, P. y MUÑOZ NEGRETE, J., “Gestión del paisaje en áreas de interés natural”, *Cuadernos Geográficos*, n.º 43, 2008, pág. 272).

Buena muestra de lo anterior es el amplio concepto de paisaje que recoge el Convenio en su art. 1: “por «paisaje» se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”.

²⁶⁸ Como señala PRIEUR, vino a colmar la laguna que representaba la inexistencia de un convenio a escala europea que considerara el paisaje como un elemento cotidiano y ordinario merecedor de un particular interés (PRIEUR, M., “La Convención Europea del Paisaje”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 50, 2003, pág. 20).

²⁶⁹ AGUDO GONZÁLEZ, J., “Paisaje y gestión del territorio”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 15, 2007, págs. 202-206.

Tal y como señala CORTINA RAMOS, la inclusión del paisaje en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística constituye uno de los principales retos de las nuevas políticas de paisaje, de forma que se pueda dotar de mayor coherencia general al gobierno del territorio (CORTINA RAMOS, A., “Las Cartas del paisaje: un instrumento de concertación territorial y de compromiso ético a favor del paisaje”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 263, 2011, pág. 171).

encuentran las escalas espaciales en las que se conforman las identidades paisajísticas. Analizaremos por ello a continuación con mayor detalle esta vinculación entre paisaje e instrumentos de planificación (en concreto, por su relevancia, nos centraremos en los estudios del paisaje y de integración paisajística).

Sin perjuicio de la importancia de la citada norma comunitaria, lo cierto es que, como apunta MATA OLMO²⁷⁰, la presencia de este elemento del paisaje no resulta nueva para nuestra legislación, que ya desde antiguo contaba con figuras específicas para la protección de paisajes naturales valiosos. En la actualidad, siguiendo a HERVÁS²⁷¹, podemos concluir que, en síntesis, la normativa más relevante que regula la configuración legal del paisaje es, bien estatal o autonómica, bien de corte territorial-urbanística o más medioambiental. A nuestros efectos, interesa que nos centremos en la valenciana de tipo territorial y urbanístico.

Cuando se analiza la normativa propiamente de tipo territorial, se concluye que la legislación valenciana fue realmente pionera en dotarse de ella, tal y como destaca

²⁷⁰ MATA OLMO, R. (coord.); GALIANA, L.; ALLENDE, F.; FERNÁNDEZ, S.; LACASTA, P.; LÓPEZ, N.; MOLINA, P. Y SANZ, C., “Evaluación del paisaje de la Comunidad de Madrid: de la protección a la gestión territorial”, *Urban*, n.º 14, 2009, pág. 34. En cualquier caso, como defienden estos autores, la conservación del paisaje debe ir más allá de las simples áreas protegidas (ídem, pág. 36).

²⁷¹ HERVÁS MÁS, J., *Ordenación del territorio...*, ob. cit., págs. 67 y ss.

Entre la normativa estatal hay que citar el TRLS 2008 —que no contiene muchas menciones sobre la materia—, así como un conjunto de normas dispersas sobre el particular, principalmente sobre propiedades especiales o de tipo más medioambiental (desde la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad). La normativa autonómica es también abundante, pero, debido a la fuente de la que provienen, es por necesidad dispersa y con diferencias entre cada uno de los territorios; entre esta, cabe destacar la de corte más territorial y, de esta, por su influencia en el resto, la valenciana —que examinaremos a continuación y que fue pionera con la LOTPP—, la catalana —que siguió a la anterior con la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje— y la del País Vasco —que en fechas más recientes aprobó su Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco—. Cfr. HERVÁS MÁS, J., *Ordenación del territorio...*, ob. cit., págs. 67 y ss.

En concreto, por lo que respecta a los paisajes agrarios, si bien se les viene prestando una mayor atención, la verdad es que hay cierta descoordinación interadministrativa: multiplicidad de medidas coincidentes en objetivos, pero diferentes en cuanto a instrumentación (SILVA PÉREZ, R., “Tratamiento normativo de los paisajes agrarios españoles”, *Anales de Geografía*, vol. 30, 2010, pág. 119).

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ²⁷². Se trataba de la LOTPP y el RPJECV —aprobado este último por el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell—, que incluían una regulación integral de tipo territorial sobre este elemento del paisaje²⁷³, entre la que a nuestro juicio destacaba un elemento capital en esta materia como es la participación pública en la configuración de los correspondientes instrumentos paisajísticos²⁷⁴. A pesar de ello, parte de la doctrina es crítica respecto de la eficacia de esta regulación. Como apuntan FARINÓS DASÍ y SÁNCHEZ CABRERA²⁷⁵, nuestra Comunidad ha sido un espacio de mala “praxis”, pese a disponer de una batería de instrumentos legales en materia de ordenación y de paisaje de última generación. Y ello, como apuntan

²⁷² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., “El estreno de nuestro Derecho en la ordenación paisajística: a propósito de la ordenación del paisaje en la legislación valenciana”, *Revista de Administración Pública*, n.º 172, 2007, pág. 364.

²⁷³ La LOTPP aborda el paisaje desde la concepción emanada del CEP anteriormente referido. Se establecen así medidas para el control de la repercusión paisajística de cualquier actividad con incidencia territorial. En concreto, se exige a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística estudios específicos de paisaje (cfr. apartado II del Preámbulo y art. 11 LOTPP).

²⁷⁴ Como destacaba la STSJCV de 30 de enero de 2015 (ROJ STSJ CV 105/2015), en el preámbulo del RPCV “se aludía al establecimiento de principios, mecanismos, programas y procedimientos efectivos de participación pública en la toma de decisiones en materia de paisaje, mediante procesos de participación que incorporaran a un público objetivo en el proceso de adopción de decisiones que afectarían al paisaje conforme a los criterios del Convenio Europeo del Paisaje, según el cual la participación social efectiva ha de pasar, necesariamente, por un proceso de educación y concienciación de la población con relación a los valores paisajísticos que puedan hacer realidad los objetivos de calidad paisajística adoptados, de forma que permitan el bienestar individual y social, y el desarrollo económico de las sociedades. En concordancia con tales declaraciones contenidas en el preámbulo del referido Decreto 120/2006 [RPCV], los arts. 10 y siguientes de esa norma regulaban la participación pública en las políticas en materia de paisaje y, en concreto, los planes de participación pública, que eran, según el art. 14, los documentos que definían la estrategia de participación pública que debían acompañar a todo instrumento de paisaje, desarrollando detalladamente esa estrategia para cada una de las fases del proceso de elaboración, disponiendo por último el art. 30 [...] que los estudios de paisaje debían incorporar e implementar necesariamente el correspondiente plan de participación pública en la forma establecida en dicho reglamento”.

²⁷⁵ FARINÓS DASÍ, J. y SÁNCHEZ CABRERA, J. V., “Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial en la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio”, *Cuadernos de Geografía*, n.º 87, 2010, pág. 46. Como señalan estos autores, es frecuente la idea de que la participación pública causa retrasos en los procesos de planificación, “Sin embargo se han encontrado evidencias de que una participación pública efectiva no tiene por qué alargar la toma de decisiones [...]. A pesar de que la puesta en práctica de la participación es un proceso lento y difícil, claro es que una decisión tomada por acuerdo presenta menos barreras de entrada y por lo tanto creará los efectos perseguidos” (ídem, pág. 55).

estos autores, causado en parte por carecer de una participación pública no solo legitimada, sino eficiente.

En la actualidad, en la Comunidad Valenciana la regulación territorial del paisaje la encontramos en la LOTUP, que derogó las normas citadas anteriormente (la LOTPP y el RPJECV). En línea con estas, con el camino marcado en el ámbito europeo por el CEP, así como por la jurisprudencia del TC, la LOTUP define el paisaje como “cualquier parte del territorio, tal y como es percibido por sus habitantes, cuyo carácter resulta de la interacción de factores naturales y humanos” (art. 6.1 LOTUP).

Lo relevante desde el punto de vista de la planificación es que la LOTUP refuerza el papel del paisaje como condicionante de la implantación de usos, actividades e infraestructuras en el territorio (art. 6.3 LOTUP), que deberán respetar una serie de criterios de obligado cumplimiento²⁷⁶. Todo ello se instrumentaliza mediante la necesaria incorporación en la planificación de un instrumento específico de análisis del paisaje: el estudio de paisaje o el estudio de integración paisajística, que analizaremos a continuación (art. 6.4 y Anexos I y II LOTUP)²⁷⁷. Asimismo, en

²⁷⁶ En concreto, según el art. 8 LOTUP: “a) Las construcciones se adaptarán al medio en el que se sitúen, sea rural o urbano, teniendo en cuenta los elementos culturales existentes en el ámbito de la actuación; b) Se respetarán los elementos culturales, la topografía y la vegetación como elementos conformadores del carácter de los paisajes, considerándolos condicionantes y referentes de los proyectos; c) Todas las actuaciones garantizarán la correcta visualización y acceso al paisaje. Para ello: 1.º Mantendrán el carácter y las condiciones de visibilidad de los paisajes de mayor valor, especialmente los agropecuarios tradicionales, los abiertos y naturales, las perspectivas de conjuntos urbanos históricos o tradicionales, los elementos culturales y el entorno de recorridos escénicos; 2.º Con carácter general, se preservarán de la urbanización y de la edificación los elementos dominantes que constituyen referencias visuales del territorio: crestas de montañas, cúspides del terreno, bordes de acantilados, zonas con pendientes elevadas, hitos y elevaciones topográficas. 3.º Respetarán zonas de afección paisajística y visual en torno a los puntos de observación que faciliten las vistas más significativas de cada lugar y los que contribuyan a la puesta en valor de la infraestructura verde. d) Las unidades de paisaje, definidas como las áreas geográficas con una configuración estructural, funcional o perceptiva diferenciada, que han adquirido los caracteres que las definen a lo largo del tiempo, constituirán una referencia preferente en la zonificación del territorio propuesta en los planes territoriales y urbanísticos. e) Los desarrollos territoriales y urbanísticos se integrarán en la morfología del territorio y del paisaje, definiendo adecuadamente los bordes urbanos y la silueta urbana, y preservando la singularidad paisajística y la identidad visual del lugar. f) La planificación urbanística y territorial adoptará determinaciones para el control de los elementos con incidencia en la calidad del paisaje urbano, garantizando con el diseño de los espacios públicos y el viario la funcionalidad de la infraestructura verde y el mantenimiento de las principales vistas y perspectivas que lo caracterizan”.

²⁷⁷ A estos, habría que sumar otro instrumento específico, como son los programas de paisaje, que concretan las actuaciones necesarias para garantizar la preservación, mejora y puesta en valor de paisajes que requieren intervenciones específicas e integradas (conforme al anexo III de la

consonancia con una larga tradición de nuestro ordenamiento, la LOTUP incluye una serie de normas de aplicación directa a las construcciones y edificaciones en el suelo no urbanizable (art. 196 LOTUP), con indudable relevancia en materia de paisaje²⁷⁸.

Sin perjuicio de todo ello, como apuntábamos anteriormente, además de la LOTUP existen otras normas autonómicas de tipo medioambiental que también hay que tener en cuenta a la hora de llevar a cabo la planificación con incidencia en el paisaje (v. g., en materia de espacios naturales protegidos, la LENPCV aprobada en 1994²⁷⁹).

4.3. Los estudios de paisaje

Como advertían hace algún tiempo PÉREZ TACORONTE y otros²⁸⁰, la Comunidad Valenciana tiene una gran riqueza paisajística afectada por problemas de diferente

LOTUP). Sin perjuicio de estos instrumentos específicos (que, como veremos, se integran con el resto de la planificación territorial y urbanística), los instrumentos de ordenación territorial —ya aludidos anteriormente— son especialmente relevantes en esta materia; en particular, cabe destacar la ETCV, ya aprobada, así como el PIVPCV, todavía en tramitación, que analizaremos más adelante en este mismo capítulo. Por último, cabe citar otros instrumentos de ordenación urbanística que pueden tener una especial incidencia en la regulación del paisaje, como los catálogos de protecciones o los planes especiales (arts. 42 y 43 LOTUP).

²⁷⁸ Entre estas, destaca, por lo que al paisaje se refiere, la obligación de que dichas edificaciones sean acordes con su carácter aislado y armonicen con el ambiente rural y su entorno natural, y que, mientras no exista plan, no tengan más de dos plantas de altura (apartados 1 y 2 del art. 196 LOTUP). Volveremos en el capítulo IV.6 sobre esta cuestión relativa a las normas de aplicación directa.

²⁷⁹ En concreto, la LENPCV recoge los “paisajes protegidos” (art. 13 LENPCV), cuya regulación deberá venir prevista en los planes rectores de uso y gestión correspondientes (art. 31.3 LENPCV). Como ya apuntamos, estos últimos “prevalecerán sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física. En el acto de aprobación de estos planes se indicarán los instrumentos de ordenación territorial o física que deben ser modificados y los plazos para dicha modificación, así como las normas aplicables hasta tanto la misma tenga lugar” (art. 35 LENPCV).

En este sentido, la STSJCV de 18 de diciembre de 2009 (ROJ STSJ CV 8705/2009) ya destacaba la importancia de esa norma y concluía que, con independencia de que, como sucede todavía, no se hubiera aprobado el Plan de Acción Territorial del Paisaje del territorio valenciano, “ello no imposibilita la acción protectora por parte de la Administración autonómica de aquellos espacios con valores ecológicos susceptibles de ser protegidos, de acuerdo con la Ley 11/1994, de 27 de diciembre [LENPCV], que es precisamente lo que hace la administración en el decreto que se impugna [*i. e.*, el Decreto 39/2007, de 13 de abril, de Declaración del Paisaje Protegido del Serpis]. Y efectivamente, cualquier norma planificadora que se adopte en cualquiera de los municipios afectados por el decreto que aquí comentamos, y que implique crecimiento urbanos, deberá ser completada con el pertinente estudio del paisaje que regula el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana [RPJECV]”.

²⁸⁰ PÉREZ TACORONTE, M.ª P.; LLORENS COBOS, F.; GARCÍA BOTELLA, E. y REQUENA GALIPIENSO, A., “Metodología para los estudios de paisaje en la Comunidad Valenciana”, en *Tecnologías de*

tipo, a lo que había que añadir la poca sensibilidad existente en la toma de decisiones y la falta de una acción tanto pública como privada en el paisaje.

A fin de revertir esta situación, se impulsó a partir del 2004 —como vimos— una importante regulación autonómica en materia de paisaje (la LOTPP y el RPJECV). Uno de los instrumentos específicos que se requería²⁸¹, previsto actualmente también por la LOTUP, son los “estudios de paisaje”. Su función es analizar la ordenación urbana y territorial, así como los procesos que inciden en el paisaje, de aquellos planes sometidos a evaluación ambiental y territorial estratégica —extremo este que analizaremos más adelante²⁸²—, a fin de establecer los objetivos de calidad paisajística y las medidas destinadas a su protección, ordenación y gestión²⁸³ (art. 6.4.a) LOTUP).

Dicho esto, es preciso tener en cuenta que, como señala IBARRA BENLLOCH²⁸⁴, pese al interés creciente de este tipo de estudios, en la práctica más reciente se ha creado cierta confusión a resultas de los múltiples significados del vocablo “paisaje” y de los diferentes enfoques, métodos y contenidos que pueden llegar a tener estudios que reciben igualmente la denominación “de paisaje”. Esta situación ha llevado a devaluar dichos instrumentos.

No obstante, la LOTUP, en línea con el camino marcado anteriormente, insiste de forma positiva en regular el alcance, enfoque y contenido de dichos estudios de paisaje. Así, deberán incluir, con carácter general, la siguiente información (cfr.

la Información Geográfica para el Desarrollo Territorial, Las Palmas de Gran Canaria: Servicio de Publicaciones y Difusión Científica de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2008, págs. 693-694.

²⁸¹ Cfr. la STSJCV de 18 de diciembre de 2009 (ROJ STSJ CV 8705/2009), citada en el epígrafe anterior, que destaca la necesidad de este instrumento bajo la vigencia de aquella normativa.

²⁸² Cfr. capítulo IV.6.

²⁸³ Según lo previsto en el anteriormente citado CEP, este concepto de “gestión del paisaje” viene referido a “las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales” (art. 1 e) CEP). Cfr., por lo que respecta a ese aspecto de la gestión del paisaje, BUSQUETS, J. y CORTINA, A. (coords.), *Gestión del Paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Barcelona: Ariel, 2009.

²⁸⁴ IBARRA BENLLOCH, P., “Una propuesta metodológica para el estudio del paisaje integrado”, *Geographicalia*, n.º 30, 1993, págs. 229-230.

Anexo I LOTUP): (i) una breve descripción del plan, de sus objetivos y de sus relaciones con otros instrumentos²⁸⁵; (ii) la caracterización del paisaje: tras delimitar las unidades de paisaje²⁸⁶ y los recursos paisajísticos²⁸⁷ comprendidos en el ámbito de estudio²⁸⁸, se determinará su valoración²⁸⁹ y fragilidad²⁹⁰, así como los aspectos relevantes de su situación actual y su contribución a la infraestructura verde, identificando los conflictos paisajísticos que lo degradan; (iii) un análisis visual que determine la visibilidad del paisaje e identifique y valore los posibles impactos visuales de las actuaciones derivadas del plan²⁹¹; (iv) los objetivos de calidad

²⁸⁵ En concreto, se deberán analizar el territorio y las actividades con incidencia en el paisaje, existentes y previstas (Anexo I.a) LOTUP).

²⁸⁶ Son las áreas geográficas “con una configuración estructural, funcional o perceptiva diferenciada, que han adquirido los caracteres que las definen a lo largo del tiempo” y constituyen una referencia preferente en la zonificación del territorio propuesta en los planes territoriales y urbanísticos (art. 8.d. LOTUP). Las citadas unidades se deben delimitar en proporción a la escala del instrumento de que se trate, atendiendo a las variables definitorias de su función y su percepción, tanto naturales como por causa de la intervención humana. Asimismo, serán coherentes con las delimitadas por instrumentos ya aprobados y con la unidades ambientales delimitadas en los procesos de evaluación ambiental (Anexo I.b).2.º LOTUP).

²⁸⁷ Son “todo elemento o grupo, lineal o puntual, singular en un paisaje, que define su individualidad y tiene valor ambiental, cultural y/o histórico, y/o visual”, que cabe identificar según su interés ambiental, cultural y patrimonial, o visual (Anexo I.b).3.º LOTUP).

²⁸⁸ Este ámbito se definirá a partir de consideraciones paisajísticas, visuales y territoriales, y será independiente del instrumento al que se refiera. Además, deberá incluir unidades de paisaje completas (Anexo I.b).1.º LOTUP).

²⁸⁹ En concreto, dicha valoración se deberá efectuar de conformidad con lo previsto en la LOTUP, que señala que “valor paisajístico (VP) es el valor asignado a cada unidad y recurso definidos en función de su caracterización –expresada mediante los parámetros, calidad, a determinar por técnicos especialistas (C), y opinión del público interesado, deducida de los procesos de participación pública (P) en su caso– y de su visibilidad, expresada mediante el coeficiente de visibilidad (v). C y P se calificarán cualitativamente conforme a la escala, muy bajo (mb), bajo (b), medio (m), alto (a) y muy alto (ma). VP se determinará de acuerdo con la expresión, $VP = [(C + P)/2] \cdot v$, y se calificará según la misma escala. En cualquier caso deberá atribuirse el máximo valor a los paisajes ya reconocidos por una figura de la legislación en materia de espacios naturales o patrimonio cultural” (Anexo I.b.4.º) LOTUP).

²⁹⁰ Asimismo, la fijación de la citada fragilidad se deberá ajustar a lo previsto en la LOTUP, que distingue entre (i) fragilidad del paisaje (FP), que mide la potencial de pérdida de valor paisajístico (VP) debida a la alteración del medio; y (ii) fragilidad visual (FV), que mide el potencial para acomodarse a una acción atendiendo a la propia fragilidad del paisaje (FP) y a las características de la acción de que se trate (Anexo I.b.4.º LOTUP).

²⁹¹ Deberá distinguir zonas de visibilidad máxima, media y baja, asignándose un coeficiente de visibilidad (V) en el intervalo 0 y 1, conforme a lo previsto en la LOTUP (Anexo I.c) LOTUP).

paisajística establecidos con carácter previo a este estudio²⁹²; (v) los objetivos de calidad y criterios paisajísticos que se propongan para compatibilizar el desarrollo que se pretende acometer con la preservación de los valores paisajísticos identificados²⁹³; (vi) la evaluación de las alternativas seleccionadas, que incluya la justificación de su idoneidad; (vii) los probables efectos significativos del instrumento sobre el paisaje; y (viii) las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos de calidad paisajística²⁹⁴.

Como se ha indicado, estos instrumentos están necesariamente vinculados con la infraestructura verde de la Comunidad Valenciana, que será objeto de análisis en el apartado siguiente, y que pretende integrar los espacios no edificados de mayor valor medioambiental, así como los elementos de conexión entre aquellos. Como destaca MUÑOZ CRIADO²⁹⁵, uno de los principales objetivos de la política de paisaje en la Comunidad Valenciana es precisamente el definir dicha infraestructura y, desde una óptica estrictamente relacionada con el paisaje, los espacios incluidos deberían posibilitar el preservar la identidad y carácter de los paisajes de mayor valor.

4.4. Los estudios de integración paisajística

En línea con la normativa anterior (la LOTPP y el RPJECV)²⁹⁶, la LOTUP contempla otro instrumento de planificación relevante en materia de paisaje: el citado

²⁹² Tendrán que especificarse todos los objetivos establecidos en cualquier ámbito que tenga relación con el plan, ya sea internacional, europeo, estatal, regional o local (Anexo I.d) LOTUP).

²⁹³ Estos objetivos deben ser congruentes con los fijados por el documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, que analizaremos más adelante (cfr. capítulo IV.6), que además podrá establecer la necesidad de completar el estudio de paisaje con el contenido necesario para estudiar la integración paisajística de las propuestas del plan y, en su caso, de las alternativas estudiadas, en función de su tipo, escala y contenido. Además, los citados objetivos deberán tener también en cuenta, en la medida de lo posible, las preferencias de la población. Por último, las alternativas que se presentan pasan por la preservación, la restauración, la mejora, la creación de un nuevo paisaje o la combinación de los anteriores (Anexo I.e) y Anexo I *in fine* LOTUP).

²⁹⁴ En este sentido, debe procurarse en cualquier caso prevenir, minorar y, si es posible, compensar los efectos en el paisaje derivados del plan, conforme a un repertorio de medidas que se apuntan con carácter general en la LOTUP (cfr. Anexo I.h) LOTUP).

²⁹⁵ MUÑOZ CRIADO, A., “La política de paisaje de la Comunitat Valenciana”, *Cuadernos Geográficos*, n.º 43, 2008-2, pág. 109.

²⁹⁶ Cfr. la STSJCIV de 30 de mayo de 2014 (ROJ STSJ CV 6785/2014), en la que se llega a declarar la nulidad de una relevante DIC sujeta al antiguo procedimiento extraordinario (art. 20

“estudio de integración paisajística” (art. 6.4.b). Al igual que el otro instrumento en esta materia que se acaba de analizar —el estudio de paisaje—, su cometido es valorar los efectos sobre el carácter y la percepción del paisaje de ciertos instrumentos de planeamiento, así como de actuaciones con incidencia en el paisaje, para establecer medidas con las que evitar o mitigar sus posibles efectos negativos.

Como vemos, por tanto, la principal diferencia respecto de los “estudios del paisaje” radica en su objeto y es que el que aquí nos ocupa viene reservado, según prevé la LOTUP, para llevar a cabo la anterior valoración de (i) instrumentos de planeamiento cuyo análisis medioambiental sobre el territorio es menor; en concreto, sobre aquellos no sometidos a evaluación ambiental y territorial estratégica —cuestión esta que analizaremos más adelante²⁹⁷—; y (ii), de un concreto proyecto y actuación con incidencia en el paisaje. Ciertamente, la configuración legal de este instrumento paisajístico parece que está pensada para que se ocupe sobre todo de esta segunda cuestión —es decir, de una concreta actuación, no un plan— y ello además sobre la base de un análisis del particular ya llevado a cabo antes —principalmente, por un estudio de paisaje— (art. 6.4.b) LOTUP).

Por otra parte, su contenido viene igualmente configurado por la LOTUP, que abunda en el esfuerzo iniciado por la LOTPP para intentar acotar el objeto y alcance de este complejo instrumento, que, a nuestro juicio, y en línea con lo reseñado al hablar sobre el concepto del paisaje, tiene unos límites un tanto difusos para su eventual control jurídico.

LSNU 1992) debido, entre otros motivos, a no contener el debido estudio de integración paisajística. En concreto, como precisa la citada sentencia “la DIC recurrida no incorpora el estudio de integración paisajística previsto en el art. 32.1 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, así como en el art. 48.4 del Reglamento de Paisaje aprobado por Decreto 120/2006, del Consell, de 11 de agosto. En este sentido ha de tomarse en consideración: 1.- que tales normas resultan de aplicación, por razones temporales, a la actuación controvertida; 2.- que el apartado c) del mencionado art. 48.4 enumera, entre los proyectos que han de ir acompañados de estudio de integración paisajística, las declaraciones de interés comunitario; y 3.- que es obvia la incidencia que sobre el paisaje tiene la actuación integral impugnada, que afecta a suelo no urbanizable protegido y que prevé una edificabilidad total de 61.938 m². En definitiva procede, a resultas de todo lo fundamentado, la estimación del recurso contencioso-administrativo de autos, y la anulación del acuerdo del Consell de 7 de mayo de 2010 por ser contrario a derecho”.

²⁹⁷ Cfr. capítulo IV.6.

En concreto, estos estudios deberán ajustarse al tipo, escala y alcance de la actuación y al paisaje donde esta se ubique, y será, con carácter general, la siguiente (cfr. Anexo II LOTUP): (i) la descripción y definición del alcance de la actuación, sus antecedentes y objetivos²⁹⁸; (ii) el análisis de las alternativas, incluida la *alternativa cero*, y una justificación de la solución propuesta²⁹⁹; (iii) la caracterización del paisaje del ámbito de estudio³⁰⁰ —mediante la delimitación, descripción y valoración³⁰¹ de las unidades de paisaje y los recursos paisajísticos que lo configuran, tras su definición—; (iv) la relación de la actuación con otros instrumentos y proyectos³⁰²; (v) la valoración de la integración paisajística de la actuación³⁰³; (vi) la valoración de la integración visual de la actuación³⁰⁴; (vii) las

²⁹⁸ Deberá aportar documentación gráfica sobre la localización y diseño de la actuación —incluidos elementos auxiliares, como accesos o infraestructuras— (Anexo II .a) LOTUP).

²⁹⁹ Todo ello se debe analizar desde el prisma de la incidencia en el paisaje de la citada actuación, sin perjuicio del análisis que se efectúe respecto a otras materias sectoriales en otros documentos (Anexo II.b) LOTUP).

³⁰⁰ Este se deberá definir conforme al procedimiento establecido para los estudios de paisaje anteriormente referidos (que viene recogido en el apartado b.1 del Anexo I de la LOTUP) y tendrá que abarcar las unidades de paisaje comprendidas total o parcialmente en la “cuenca visual de la actuación” (Anexo II .c).1 LOTUP). En concreto, la citada cuenca visual es el territorio desde el cual es visible la actuación, hasta una distancia máxima de 3.000 m, salvo excepción justificada por las características del territorio o si se trata de preservar vistas que afecten a recorridos escénicos o puntos singulares (se determinará conforme a las técnicas prescritas para los estudios de paisaje, recogidas en el apartado c) del Anexo I de la LOTUP) (Anexo II .c).2 LOTUP).

³⁰¹ En caso de existir estudios de paisaje aprobados, se debe recoger la caracterización realizada en ellos, concretándola y ampliándola, si es el caso, para el ámbito definido. En cualquier caso, la determinación del valor y la fragilidad del paisaje deberá efectuarse conforme a lo regulado para los estudios de paisaje —previsto en el apartado b.4 del Anexo I de la LOTUP—. En concreto, las conclusiones se justificarán para cada unidad de paisaje y recurso paisajístico, indicando las fragilidades y objetivos fijados, con la calificación de los impactos previstos: sustanciales, moderados, leves e insignificantes, según sea su escala, efecto, incidencia, duración, permanencia e individualidad (Anexo II .c).3 LOTUP).

³⁰² Concretamente, con (a) cualesquiera planes, estudios y proyectos en trámite o ejecución en el mismo ámbito de estudio; y (b) las normas, directrices o criterios que le sean de aplicación —en particular, las paisajísticas y las determinaciones de los estudios de paisaje que afecten al mismo ámbito de la actuación— (Anexo II .d) LOTUP).

³⁰³ Lo que precisará el identificar y valorar sus efectos en el paisaje. Y ello, mediante el análisis y valoración de su capacidad para absorber los cambios producidos por la actuación sin perder su valor ni impedir la percepción de los recursos paisajísticos. En este contexto, se deberá justificar el cumplimiento de las determinaciones de los instrumentos de paisaje de aplicación o, en su defecto, se clasificará la importancia de los impactos paisajísticos como combinación de su magnitud y de la sensibilidad del paisaje —en función de elementos como la singularidad de sus elementos, su capacidad de transformación y los objetivos de calidad paisajística para el ámbito de estudio— (Anexo II.e) LOTUP).

medidas de integración paisajística necesarias³⁰⁵; (viii) los resultados y conclusiones de la valoración de la integración paisajística y visual³⁰⁶; y (ix) el programa de implementación que defina, para cada una de las medidas, sus horizontes temporales, una valoración económica, detalles de realización, cronograma y partes responsables de ponerlas en práctica³⁰⁷.

5. La infraestructura verde

Tras analizar los diversos aspectos e instrumentos relacionados con el paisaje en la Comunidad Valenciana bajo la vigente LOTUP, debemos profundizar ahora en un instituto muy vinculado con aquel, sin perjuicio de que su significado y alcance es innegablemente mucho mayor. Todos estos elementos tienen un impacto esencial tanto en la configuración del suelo no urbanizable, haciéndolo merecedor en muchas ocasiones de cierta protección, como de los eventuales usos de tipo urbanístico que pudieran implantarse sobre él, de ahí nuestro interés en detenernos ahora en su examen.

El “verde” constituye actualmente, como indican SBARRA y otros³⁰⁸, uno de los puntos de integración más importantes del territorio de cualquier región y, como

³⁰⁴ Esta operación debe partir del análisis visual del ámbito (mediante la valoración de la visibilidad de la actuación, las vistas hacia el paisaje desde los principales puntos de observación, los cambios en la composición de las mismas y los efectos sobre la calidad visual del paisaje existente). Se deberán identificar y clasificar los impactos visuales (en función de la compatibilidad visual de las características de la actuación, el bloqueo de vistas hacia recursos paisajísticos de valor alto o muy alto y la mejora de la calidad visual del paisaje) (Anexo II.f) LOTUP).

³⁰⁵ Como cabría esperar, la finalidad de dichas medidas debe ser evitar, reducir o corregir los impactos paisajísticos y visuales identificados, mejorar el paisaje y la calidad visual del entorno o compensar efectos negativos sobre el paisaje que no admitan medidas correctoras efectivas. Todo ello, conforme a un repertorio de medidas que se apuntan con carácter general en la LOTUP (Anexo II.g) LOTUP).

³⁰⁶ Debidamente justificados con técnicas gráficas de representación y simulación visual del paisaje que muestren la situación existente y la previsible con la actuación propuesta antes y después de poner en práctica las medidas propuestas (Anexo II.h) LOTUP).

³⁰⁷ Las medidas de integración paisajística y el coste del programa de implementación se incorporarán al plan o proyecto como parte de él (apartados i) y j) del Anexo II LOTUP).

³⁰⁸ SBARRA, A.; CUETO RÚA, V.; MORONI, L.; WASLET, C. Y MURACE, P., “El pensamiento proyectual en la escala regional. El verde como infraestructura territorial”, *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, n.º 3, 2007, pág. 99.

“infraestructura”, permite un enfoque de soporte de futuros crecimientos urbanos a modo de sistema complementario con función de regulador medioambiental.

Como destaca FIREHOCK³⁰⁹, el término de infraestructura verde fue acuñado por primera vez en Florida en 1994 con la intención de mostrar que los sistemas naturales eran, además, importantes componentes de nuestra “infraestructura”. Este concepto no es original de la planificación territorial valenciana, como advierten HERVÁS MÁS y OLIVA MARTÍ³¹⁰; cabe apreciar la existencia de importantes precedentes en intervenciones de carácter ambiental de otros países (el “*green belt*” en el Reino Unido o el “*randstad*” o “*green heart*” en los Países Bajos), como del nuestro propio (la “*mallá verde*” o el “*anillo verde*” en el País Vasco). Y ello, además de lo que señalan estos autores, sin perjuicio del resto de importantes previsiones a escala europea relacionadas, de algún modo, con este concepto³¹¹.

³⁰⁹ FIREHOCK, K., *A Short History of the Term Green Infrastructure and Selected Literature* [en línea], 2010, pág. 1, <<http://www.gicinc.org/PDFs/GI%20History.pdf>> [consulta: 8 de febrero de 2015].

³¹⁰ HERVÁS MÁS, J. y OLIVA MARTÍ, J., “Infraestructura verde y paisaje. Instrumentos de ordenación en la LOTUP”, en *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, págs. 38-39. Como señalan estos autores, la *Green Belt Act* de 1938 ya introdujo la figura del cinturón verde, como una suerte de corredor ecológico y espacios abiertos para evitar la expansión discrecional de municipios y ciudades. Por otra parte, por lo que respecta a nuestro país, ven un precedente de este instituto, de reciente cuño en nuestra normativa, en algunas ambiciosas propuestas del País Vasco (como la “*mallá verde*” prevista tanto en el Plan Territorial del Bilbao Metropolitano —aprobado definitivamente por el Decreto del Gobierno Vasco 179/2006, de 26 de septiembre— o el Plan Territorial del Área Funcional de Llodio —aprobado por el Decreto del Gobierno Vasco 19/2005, de 25 de enero— (ibídem).

³¹¹ Entre estos, fundamentalmente, la Comunicación de la Comisión de 3 de junio de 2011 denominada *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural*, que define seis objetivos prioritarios, entre los que se encuentra el mantenimiento y restauración de los ecosistemas y sus servicios; en concreto, a tal fin se propone incentivar el despliegue de la *infraestructura verde* en las zonas urbanas y rurales de la UE. Abundando en lo anterior, el 6 de mayo de 2013, la Comisión publicó una Comunicación denominada *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*, en el que describe, concretamente, los elementos clave de la futura estrategia de la UE en este campo, entre los cuales se incluyen promocionar la infraestructura ecológica en los ámbitos políticos relevantes; mejorar la información y la innovación para fomentar la implantación de dicha infraestructura; y mejorar el acceso a la financiación para los correspondientes proyectos —algunos de los cuales pudieran ser a escala de la UE—.

En relación con este último aspecto de la financiación, es significativo el art. 77.1.b) LOTUP que prevé que, en algunos casos tasados, parte del excedente de aprovechamiento urbanístico

En el ámbito de la Comunidad Valenciana, la actual regulación de la LOTUP de dicha “infraestructura verde” que aquí nos ocupa tiene su precedente mediato en el RPJECV³¹² e inmediato en la LOTPP³¹³ y en la ETCV³¹⁴. Estos últimos constituyen antecedentes muy relevantes, toda vez que la LOTUP asume fundamentalmente dicha regulación y continúa conceptuándola como una red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural de la Comunidad, que, al igual que las infraestructuras tradicionales (carreteras, vías férreas, etc.), vertebró el territorio y le dota de continuidad (apartado III del Preámbulo de la LOTUP).

Como señala ALBERDI COLLANTES³¹⁵, la realidad nos enseña que el crecimiento urbano no suele conocer más barreras que las propias de su propio dinamismo, y que

que corresponde a la Generalitat a resultas de una operación de gestión urbanística se destinará en última instancia a la mejora de la infraestructura verde.

³¹² Así, el art. 41 RPJECV preveía ya la obligación por parte de los estudios de paisaje de delimitar un “Sistema de Espacios Abiertos”, esto es, un “conjunto integrado y continuo de espacios en general libres de edificación, de interés medioambiental, cultural, visual, recreativo y las conexiones ecológicas y funcionales que los relacionan entre sí”. Entre otros, venía integrado por elementos catalogados desde un punto de vista de paisaje, la red hídrica, senderos históricos, vías pecuarias, infraestructuras y similares, los corredores verdes, así como conexiones ecológicas y funcionales entre ellos. La finalidad de este instituto, como cabe inferir de su concepción, era diverso: prever áreas recreativas al aire libre, proteger ámbitos, mejorar el paisaje, etc. Además, se le dotaba de relevancia al considerarlo como una zona de ordenación urbanística a los efectos de la LUV y, por ende, revestía el carácter de ordenación estructural —extremo este que veremos en el capítulo siguiente (art. 36.1.c) LUV—, y se exigía además a la ordenación correspondiente garantizar su carácter de espacio abierto.

³¹³ En concreto, la Ley 12/2009, 23 diciembre, de la Generalitat, incorporaba un nuevo artículo, el 19 bis de la LOTPP, que contemplaba una regulación bastante completa de este instituto (que veremos a continuación al analizar la LOTUP, dado que esta norma asume fundamentalmente la regulación anterior).

³¹⁴ En la ETCV se concibe, en línea con lo previsto en la LOTPP, como un “sistema territorial que incluirá los espacios con valores ambientales, paisajísticos y patrimoniales, así como sus conexiones, que resulten necesarios para mantener los procesos ecológicos básicos del territorio, a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y orientar los futuros desarrollos urbanos y territoriales” (Directriz 37 ETCV). Su definición se lleva a cabo tanto por el planeamiento urbanístico como por el territorial, debiendo definirse con carácter previo al diseño de las actuaciones transformadoras del territorio que le afecten (Directrices 38 y 39 ETCV).

Por su parte, tanto en la LOTPP como en la ETCV y en la vigente LOTUP, se prevé la necesidad de que el Consell elabore un Plan de Acción Territorial de la infraestructura verde en el que se identifiquen las áreas y elementos que la integren, el mecanismo de incorporación a ella y los criterios integrados de gestión de dichas áreas. El correspondiente Plan de Infraestructura Verde y Paisaje de la Comunitat Valenciana fue propuesto en marzo de 2011, pero se encuentra todavía pendiente de aprobación.

³¹⁵ ALBERDI COLLANTES, J. C., “El parque rural: un instrumento de vertebración de los sistemas urbanos”, *Documents d'anàlisi geogràfica*, n.º 42, 2003, págs. 71 y 73.

los instrumentos de ordenación territorial suelen tener serias dificultades para ordenar de alguna manera estos procesos (el suelo rural pasa a urbanizable sin pensar más que en sus posibilidades urbanísticas). Pues bien, entendemos que con este nuevo instituto de la infraestructura verde se pretende precisamente ayudar a intentar solucionar este problema. Así, de su regulación se infiere que una de sus finalidades principales es que sirva para armonizar los nuevos crecimientos en el territorio con sus objetivos de protección (apartado III del Preámbulo de la LOTUP).

En línea con lo anterior, algunas de las funciones más relevantes de dicha infraestructura verde conforme a la LOTUP son: (i) preservar los principales elementos y procesos del patrimonio natural y cultural; (ii) asegurar la conectividad ecológica y territorial entre los espacios que lo integran (promoviendo incluso itinerarios para su disfrute), y favorecer la continuidad territorial y visual de los espacios abiertos; (iii) orientar los desarrollos urbanísticos hacia los suelos de menor valor, excluyéndolos en cualquier caso en suelos sometidos a importantes riesgos naturales e inducidos; y (iv) mejorar la calidad de vida de las personas en las áreas urbanas y en el medio rural, y fomentar una ordenación sostenible del medioambiente urbano³¹⁶ (art. 4.5 LOTUP).

Como vemos, la funcionalidad de esta infraestructura, tanto desde un punto de vista doctrinal como de la regulación autonómica que se acaba de referir, es muy amplia. Dicho esto, coincidimos con URIARTE RICOTE³¹⁷ en que precisamente una de las aportaciones más ventajosas de este tipo de infraestructuras es su heterogeneidad funcional, que permite su aplicación transversal como fundamento para el resto de políticas transversales.

³¹⁶ En relación con esto último, cabe traer a colación, con SALVADOR PALOMO, la interesante propuesta sobre la “planificación verde” de las propias ciudades; esto es, una forma diferente de abordar el urbanismo, con equipos multidisciplinares y una plataforma ética, que descansa sobre las siguientes ideas fundamentales: el ámbito medioambiental, el ecológico, el paisajístico, la regeneración rural y del suelo no urbanizable, y en base a líneas horizontales (difusión, educación ambiental, etc.) (SALVADOR PALOMO, P. J., “La planificación verde en las ciudades” [en línea], *QΣj*, n.º 123, pág. 14. <http://www.horticom.com/revistasonline/qej/bp123/12_21.pdf> [consulta: 22 de febrero de 2015]).

³¹⁷ URIARTE RICOTE, M., “Planificar la infraestructura verde urbana”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º especial 99-100, 2014, pág. 2876.

Lo anterior se traduce, a su vez, en la debida consideración del respeto de dichas funciones por parte de los diversos instrumentos de planeamiento y ulteriores intervenciones urbanísticas, lo que se materializa mediante los correspondientes criterios de ocupación racional del suelo (cfr. arts. 7, 8, 10 y 12 LOTUP)³¹⁸.

Por otra parte, la identificación de los espacios que deben incluir la infraestructura verde de la Comunidad Valenciana se realizará en los instrumentos de planificación territorial y urbanística, en las diferentes escalas (regional, supramunicipal, municipal y urbana)³¹⁹, con carácter previo a la ordenación de usos y actividades en el territorio³²⁰. Sin perjuicio de ello y del importante papel que pueden tener los municipios a la hora de configurar a través de sus planes urbanísticos esta infraestructura, la Administración autonómica se reserva la supervisión de la coherencia y funcionalidad de la citada planificación (art. 4.3 LOTUP).

Como se infiere de lo hasta aquí examinado, esta infraestructura verde se compone de espacios que desempeñan una función ambiental y territorial, y pueden ser tanto protegidos por una regulación específica como no³²¹, extendiéndose incluso a los suelos urbanos y urbanizables; se trata, en definitiva, de (i) los más relevantes desde el punto de vista del valor ambiental, cultural, agrícola y paisajístico; (ii) las áreas cuya transformación sea “crítica” por los riesgos o costes ambientales que implica; y

³¹⁸ El art. 7 LOTUP versa sobre los criterios generales de crecimiento territorial y urbano; el art. 8 LOTUP, sobre criterios generales de ordenación e integración paisajística; el art. 10 LOTUP concreta estos últimos en relación con las infraestructuras y el art. 12 LOTUP trata sobre diferentes cuestiones relativas a la mejora de la calidad de vida en las ciudades.

³¹⁹ En particular, mediante los siguientes instrumentos: la ETCV (art. 15 LOTUP), los planes de acción territorial (art. 16 LOTUP), las actuaciones territoriales estratégicas (arts. 17 y 60 LOTUP) y los planes generales (arts. 23 y 35 LOTUP). En línea con ello, existen iniciativas de regulación de dicha infraestructura particularmente significativas, pendientes de ulterior desarrollo y aprobación, como la de la “Infraestructura Verde del Área Metropolitana de Valencia Corredor del Río Turia Huerta Albufera y Mar Mediterráneo” o el “Gran Parque Metropolitano de Alicante Corredor Río Monnegre - Río Serpis”.

³²⁰ Estos nuevos usos o demandas de desarrollo de suelo deben responder a necesidades reales (teniendo que justificarse los planes en indicadores de ocupación racional y sostenible de suelo, así como otros indicadores relacionados con el consumo de recursos naturales y energéticos) —apartado III del Preámbulo de la LOTUP—.

³²¹ En este sentido, los espacios con una regulación ambiental, cultural o sectorial específica se incorporarán a la infraestructura verde con la del instrumento que los regule. Para el resto de espacios, su incorporación se producirá con la aprobación del instrumento de planeamiento territorial o municipal que los ordene (art. 5.3 LOTUP).

(iii) los corredores que pongan en relación los elementos anteriores (arts. 5.1 y 4.2 LOTUP)³²².

En definitiva, como indica FARIÑA TOJO³²³, “se trata de algo más que una mera red ecológica de espacios protegidos en la Comunidad Valenciana (o eso espero). Aunque sólo esto ya sería suficiente para destacar su interés”.

6. La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (“ETCV”)

Hemos analizado en los epígrafes anteriores de este capítulo las características principales del sistema legal de la ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana y algunas cuestiones relevantes, como son el cuidado del paisaje y la infraestructura verde, relacionadas estrechamente con aquel; máxime cuando a estas últimas se les da el encuadre que entendemos más acertado, que es el que prima el enfoque regional que permite darles un tratamiento sistemático en todo el territorio más acorde con la envergadura de los retos que representan.

³²² En concreto, forman la infraestructura verde de la Comunitat Valenciana: a) la Red Natura 2000; b) espacios naturales protegidos conforme a la normativa autonómica; c) las áreas protegidas por instrumentos internacionales; d) ecosistemas húmedos y masas de aguas, así como ciertos espacios adyacentes de elevado valor paisajístico; e) espacios de la zona marina cuya gestión deba hacerse de forma conjunta con los terrenos litorales; f) otros espacios costeros de interés ambiental y cultural; g) los montes de dominio público y de utilidad pública o protectores, las áreas de suelo forestal de protección y los terrenos convenientes para mantener la funcionalidad de las zonas forestales protegidas; h) ciertas áreas agrícolas; i) espacios de interés paisajístico singular; j) espacios de elevado valor cultural, incluyendo sus entornos de protección; k) zonas críticas por la posible incidencia de riesgos naturales; l) áreas que el planeamiento establezca explícitamente como adecuadas por ser necesarias para el mantenimiento de la estructura y funcionalidad de la infraestructura verde; m) ámbitos que garanticen la adecuada conectividad territorial entre los diferentes elementos de dicha infraestructura verde —en particular, cauces fluviales y sus riberas, vías pecuarias y otras afecciones de dominio público que cumplan esta función, así como los corredores ecológicos y funcionales—; n) espacios ubicados en el suelo urbano y en el suelo urbanizable que la planificación municipal considere relevantes para formar parte de la infraestructura verde, por sus funciones de conexión e integración paisajística de los espacios urbanos con los elementos de la infraestructura verde situados en el exterior de los tejidos urbanos (art. 5.2 LOTUP).

³²³ FARIÑA TOJO, J., “Infraestructura verde” [en línea], *El blog de José Fariña. Urbanismo, territorio y paisaje*, entrada de 12 de julio de 2011, <<http://elblogdefarina.blogspot.com.es/2011/07/infraestructura-verde.html>> [consulta: 22 de febrero de 2015]. En este sentido, como añade dicho autor: “Sin embargo en el artículo 20 [LOTPP], según la nueva redacción adaptada a la introducción de la Infraestructura Verde, puede leerse que «La planificación territorial y urbanística integrará la protección, conservación y regeneración del patrimonio natural, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos y la conservación y preservación de paisajes relevantes por su elevado valor natural, cultural y productivo». Precisamente este entendimiento conjunto del territorio y sus valores naturales, culturales y productivos se acerca bastante en sus intenciones a los objetivos que se pretenden conseguir en Vitoria-Gasteiz” (ibídem).

Efectuado ese primer análisis, podemos entrar ahora con mayor detalle en el examen de aquellos instrumentos de planificación territorial que representan la concreta plasmación de la política territorial en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Resulta capital acometer esta labor tanto porque esos instrumentos constituyen la piedra de bóveda de todo el sistema de planificación, del que en última instancia cuelgan el resto de instrumentos de planificación urbanística, como por el radical impacto que tienen muchos de ellos en la configuración del suelo no urbanizable de ese territorio y, por ende, en el concreto *aprovechamiento* que eventualmente se les puede dar.

Comenzaremos el análisis de dichos instrumentos de planificación estratégica con la ETCV, pero antes situaremos esta norma en su contexto a fin de poder ponderar su alcance. Como señalan FARINÓS DASÍ y otros³²⁴, la “planificación estratégica”, inspirada en técnicas aplicadas por las empresas en la década de los 70, se comenzó a utilizar con el enfoque “territorial” en San Francisco en 1982. Se trataba de intentar hacer realidad la *visión* de futuro pretendida por los principales agentes sociales y económicos. Este tipo de planificación no se limita a la simple localización de infraestructuras, servicios o actividades, sino a trabar normas orientativas, de cooperación, medidas de estímulo, etc., y con ello anticipar sus efectos para los diversos territorios. Es más, difiere de la planificación clásica en que lo que realmente pretende es transformar las tendencias derivadas del modelo existente conforme a las metas anheladas.

En este sentido, como señala ORDEIG CORSINI³²⁵, ese concepto de planes estratégicos se fundamenta en la conciencia de cambio, siempre dentro de una orientación hacia

³²⁴ FARINÓS DASÍ, J.; OLCINA CANTOS, J.; RICO AMORÓS, A.; RODRÍGUEZ NAVARRO, C.; DEL ROMERO RENAU, L.; ESPEJO MARÍN, C.; y VERA REBOLLO, J. F.; “Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 39, 2005, págs. 119-120. Como destacan estos autores, se le solicitó a la consultora *Andersen Consulting* “la elaboración de un plan estratégico para conseguir relanzar la economía de la ciudad y evitar un colapso municipal ante los recortes impuestos por el gobierno Reagan a los presupuestos públicos. A partir de entonces, el método se extendería a otras pioneras ciudades norteamericanas y del mundo” (ídem, pág. 119).

³²⁵ ORDEIG CORSINI, J. M.ª, “El proyecto urbano como estrategia: a propósito de un *Convegno*”, *Revista de Arquitectura*, n.º 1, 1997, pág. 57.

En relación con este punto, este autor postula la necesidad de una delimitación más clara del concepto de estrategia empleado y alcanza una conclusión que transcribimos a continuación

la puesta en práctica de las ideas y parte además de un consenso social. Su metodología “prima la identificación de temas críticos para, a través de un análisis y una formulación de estrategias, alcanzar la elaboración de proyectos y programas de actuación”.

En el ámbito de la Comunidad Valenciana, podemos ubicar en la década de los 90 los precedentes mediatos de este tipo de planificación estratégica, que cristalizará años después en la ETCV que aquí nos ocupa —aprobada, como vimos, por el Consell en el año 2011—. En efecto, si bien el origen de la ETCV está vinculado con la Estrategia Territorial Europea de 1999, hay que advertir que, como destaca QUESADA POLO³²⁶, el comienzo de aquella puede localizarse en el Avance del Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana, de abril de 1995, en el que la Conselleria competente presentó su “Estrategia de Vertebración Territorial”, con las correspondientes líneas de actuación para políticas futuras. Posteriormente, en el 2002, dicha Conselleria publicó la “Hipótesis de Modelo Territorial de la Comunidad Valenciana”, en el que planteaba las señas de identidad y vocaciones de dicho territorio.

Con posterioridad, la LOTPP contempló ya la concreta formulación y regulación del instrumento que resultaría en la ETCV actualmente vigente. El art. 37 LOTPP preveía que la ETCV sería el instrumento que establecería “los objetivos, criterios y directrices para la ordenación territorial de la Comunidad”. Como destaca MARTÍNEZ

por su interés. En concreto, “la consideración del proyecto urbano como remodelación del plan. Es decir, que realmente los instrumentos operativos interactúen con el plan a largo plazo. En esto debería consistir la verdadera estrategia. [...]. Y, efectivamente, la interactuación consiste en asumir la variación que supone en la ciudad la actuación que se ha determinado: en el fondo, todo proyecto urbano tendería ser un plan mucho más genérico que la ordenación de la zona estrictamente acotada. Dependiendo de su escala y del significado funcional de la actuación, exigirá siempre un replanteamiento del plan, lo que conduce a considerar el plan como actualizable permanentemente.

Pero no es así: sino que lo permanentemente revisable es el análisis de las actividades y funciones, o si se quiere, del Programa. El plan, en cuanto que específico por el legado formal dado, tendería a permanecer. Es decir, lo flexible atañe a lo propiamente estratégico, lo cambiante, las condiciones económicas y sociales, mientras que hay un sustrato más bien inalterable determinado ya por la historia y la geografía” (ídem, pág. 60).

³²⁶ QUESADA POLO, J., “La Ley de Ordenación del Territorio...”, ob. cit., págs. 89-90.

MORALES³²⁷, la ETCV es la pieza clave de esta ordenación territorial tanto por abarcar todo el ámbito de la Comunidad como por ser la “fuente de inspiración sustantiva y procedimental” de los otros instrumentos de ordenación territorial y planificación: es el “astro del sistema”.

En la misma línea, la LOTUP recoge que la ETCV es el instrumento de ámbito supramunicipal, marco de la ordenación del territorio en el ámbito de la Comunitat Valenciana, cuya finalidad es “la consecución de un territorio integrador en lo social, respetuoso en lo ambiental y competitivo en lo económico” (arts. 14.1.a) y 15.1. LOTUP)³²⁸. A tal fin, se prevé que la ETCV debe recoger una serie de objetivos, principios directores y criterios de ordenación³²⁹ vinculantes para el conjunto de las Administraciones Públicas con ámbito competencial en la Comunidad Valenciana, que se tendrán que incorporar desde el principio en la evaluación ambiental y territorial de todos los instrumentos con incidencia sobre el territorio (art. 15.3. LOTUP).

³²⁷ MARTÍNEZ MORALES, J. L., “Los instrumentos de la ordenación del territorio en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje”, *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, n.º 13, 2005, pág. 57.

³²⁸ Así, entre sus funciones están: (i) identificar las grandes oportunidades del territorio y proponer las acciones necesarias para su aprovechamiento racional y sostenible; (ii) establecer los objetivos, principios y criterios que constituyen el marco de referencia de las decisiones con incidencia territorial; (iii) orientar los procesos de planificación territorial y urbanística hacia la consecución del modelo territorial deseado por los ciudadanos; (iv) definir las estrategias adecuadas para la ordenación y gestión de la infraestructura verde del territorio; (v) integrar de manera coherente y eficiente todas las actuaciones que tienen una proyección sobre el territorio, tanto las actuaciones sectoriales de las Administraciones Públicas como las actuaciones de iniciativa privada que tengan un interés general (art 15.2. LOTUP).

³²⁹ Como mínimo, la ETCV deberá contener: “(a) Objetivos territoriales estratégicos establecidos a medio y largo plazo y con un elevado consenso social, y los indicadores para evaluar su grado de cumplimiento; (b) Diagnóstico territorial, que exprese los principales problemas, tendencias y oportunidades del territorio de la Comunitat Valenciana y proponga escenarios y posibles opciones de futuro; (c) Estructura territorial, que se definirá para coordinar la proyección espacial de las distintas políticas sectoriales y la planificación territorial y urbanística; (d) Estrategias y proyectos de cambio en el territorio, para aprovechar las oportunidades territoriales de una manera eficaz y eficiente; (e) Áreas funcionales, identificadas como ámbitos territoriales de escala intermedia para una planificación y gestión supramunicipal capaz de articular el espacio regional; (f) Fórmulas de gobernanza territorial, que permitan la cooperación y coordinación administrativa y público-privada para desarrollar proyectos dinamizadores del territorio; y (g) Directrices de ordenación del territorio, cuyo grado de vinculación se establecerá en la propia Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, para planificar y gestionar adecuadamente la infraestructura verde y los procesos de ocupación del suelo” —estas últimas representan el documento con mayor relevancia jurídica— (art 15.4. LOTUP).

En relación con lo anterior, los nuevos crecimientos territoriales —*i. e.*, las clasificaciones de suelo urbano y urbanizable—, los instrumentos de planeamiento general (y, por ende los de desarrollo) y hasta las excepcionales actuaciones territoriales estratégicas —que analizaremos más adelante³³⁰— quedan condicionadas a sus disposiciones (arts. 7, 17, 20 y 22 LOTUP). La singularidad la encontramos en la previsión, que entendemos acertada desde el punto de vista operativo, de que los planes de acción territorial pueden no solo completar lo que disponga la ETCV, sino incluso llegar a modificarla —eso sí, en este último caso, “como consecuencia de un análisis territorial de mayor detalle respecto de su ámbito, manteniendo la coherencia con la planificación sectorial de la Generalitat”— (art. 16.4.a) LOTUP).

Sin perjuicio de las citadas disposiciones en cuanto a su vinculatoriedad, lo cierto es que tanto el ámbito como los términos de la ETCV son muy amplios. En este sentido, no cabe excluir su participación del riesgo que acecha a todo instrumento de planificación estratégica, que es, como apuntan BORJA I SEBASTIÀ y CASTELLS³³¹, su “banalización”; al tratarse de una estructura flexible y de un proceso relativamente abierto, precisan de una voluntad directiva muy fuerte.

Visto todo ello, relativo a lo que la ETCV debe ser, procede ahora que nos ocupemos de lo que realmente es y, por ende, analizar algunas de las notas fundamentales de la ETCV que finalmente fue aprobada mediante Decreto n.º 1/2011, de 13 de enero, del Consell.

En primer lugar, por lo que respecta al *objeto*, la ETCV establece los objetivos, metas, principios y directrices para la ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana, cuya finalidad es la consecución de un territorio más competitivo en lo económico, más respetuoso en lo ambiental y más integrador en lo social. A tal fin, define un modelo territorial que será el marco de referencia para la toma de decisiones que tengan un reflejo en el territorio (directriz 1 ETCV).

³³⁰ Cfr. capítulo V.

³³¹ BORJA I SEBASTIÀ, J. y CASTELLS, M., con la colaboración de BELIL, M. y BENNER, C., *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus, 1997, pág. 243.

En segundo lugar, el *ámbito* de la ETCV es la totalidad del territorio de la Comunidad Valenciana (directriz 2.1 ETCV), lo que conlleva, necesariamente, que incluya determinaciones gráficas de escala muy elevada (1:100.000)³³².

Sin perjuicio de lo anterior, muchas de sus propuestas van destinadas a ámbitos de planeamiento que son inferiores a la Comunidad, pero superiores al municipio. En este sentido, son especialmente interesantes, a nuestro juicio, los ámbitos de planificación territorial que contempla: las áreas funcionales del territorio y las áreas urbanas integradas (directrices 69 y 71 ETCV)³³³. Se acompaña, como ejemplo ilustrativo de estos peculiares ámbitos de planificación territorial, la delimitación del área urbana integrada de Valencia³³⁴:

³³² Esto último implica a su vez que su representación es orientativa y no vincula directamente a la propiedad del suelo —en cualquier caso, la interpretación de dichas determinaciones gráficas se deberá realizar en función de los objetivos, principios y directrices aplicables—. Cuestión distinta es que, obviamente, la concreción de esas determinaciones pueda llevarse a cabo en los instrumentos de desarrollo correspondientes (directriz 6 ETCV).

³³³ Las áreas funcionales son ámbitos superiores “capaces de articular el territorio de manera efectiva y delimitadas de acuerdo con criterios que reflejan la funcionalidad del territorio, tales como los desplazamientos obligados y no obligados, los procesos de expansión urbana, la optimización de las áreas de prestación de servicios supramunicipales y los corredores de transporte público” (directriz 69.1 ETCV) —la ETCV delimita 15 áreas funcionales (Els Ports-Baix Maestrat; Castellón; el Valle del Palancia; Valencia; Requena-Utiel; La Ribera del Xúquer; Xàtiva; La Safor; La Vall d’Albaida; La Marina Alta; Alcoi; La Marina Baixa; Vinalopó; Alicante-Elx; y La Vega Baja)—. Por su parte, las citadas áreas urbanas integradas agrupan, con independencia de sus límites administrativos, diversos municipios definidos por criterios “morfológicos, de movilidad, de actividad económica y mercado de trabajo, entre otros” (directriz 71.1 ETCV) —la ETCV incluye más de treinta de estas áreas, entre las que destacan Valencia, Alicante-Elche y Castellón—.

³³⁴ Cfr. la delimitación del área urbana integrada de Valencia atendiendo a criterios de naturaleza urbanística, incluida en el documento *Objetivo 02 – Posicionar el área urbana de Valencia en la liga de las grandes ciudades europeas*, de la ETCV.

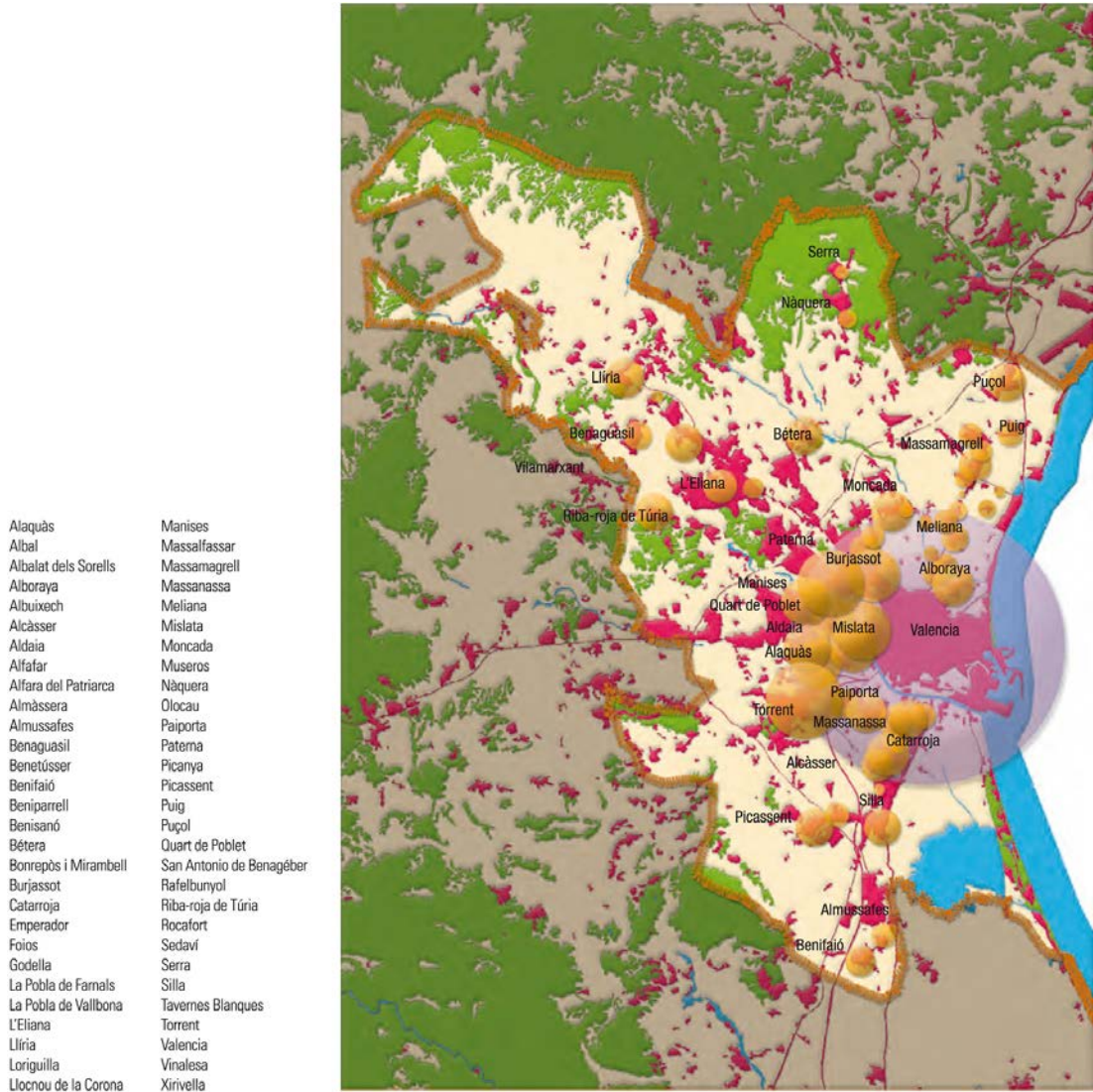


FIGURA 9. *Àrea Urbana Integrada de Valencia*. Documentación gráfica incluida en la publicación de la ETCV. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. 2011.

En tercer lugar, el *contenido* de la ETCV es amplísimo: propone un total de 25 objetivos generales relacionados con el desarrollo económico, la protección de la naturaleza, el paisaje y la infraestructura verde, la ocupación racional del suelo, el potenciamiento de las infraestructuras y la protección y puesta en valor del litoral (directriz 3 ETCV). A su vez, cada objetivo se desagrega en 4 metas evaluables — esto es, 100 metas en total— mediante un sistema de indicadores basados en

registros estadísticos públicos y más de 1.500 propuestas específicas para el desarrollo de aquellos (directrices 4 y 7 ETCV)³³⁵.

De este vasto contenido hay que destacar, por lo que aquí interesa, entre otras: (a) sus previsiones en materia de gobernanza del territorio (título I ETCV), como la del “contenido estratégico de los planes generales” (en la que recomienda un modelo de plan general que combine una visión estratégica a largo plazo, con otra a corto plazo más coyuntural susceptible de ser modificada por procedimientos más ágiles; o que el horizonte de la planificación estratégica sea a 20 años, fijándose para este periodo los objetivos de sostenibilidad territorial del plan general) —directriz 15 ETCV—; (b) su regulación de la infraestructura verde del territorio (título III ETCV), que pasa por definir todavía más los ámbitos que la constituyen (directriz 38 ETCV) y profundizar en la obligación de los diversos instrumentos territoriales y urbanísticos de definirla con carácter previo al diseño de las actuaciones transformadoras del territorio que en ellos se propongan (directriz 39 ETCV); y (c) sus disposiciones sobre ocupación racional y sostenible del suelo (título IV ETCV), que prevén criterios que condicionan la implantación de actividades económicas —industriales y terciarias—, a fin de que lograr una ocupación racional y sostenible del suelo (directrices 91 y ss. ETCV); en relación con ello, resultan especialmente interesantes sus propuestas estratégicas sobre el sistema de asentamientos en el territorio, tal y como se aprecia, por ejemplo, en el plano adjunto relativo a uno de los peculiares ámbitos de planificación territorial, como es el del área funcional de Valencia³³⁶:

³³⁵ Además de los documentos que recogen los citados objetivos, metas y propuestas, la ETCV incluye: (i) dos primeros documentos con la visión estratégica propuesta para la Comunitat Valenciana, así como la metodología y resultados de la participación pública; (ii) el informe de sostenibilidad ambiental y la memoria ambiental; (iii) un documento con las directrices de la estrategia territorial; (iv) otro documento con las estrategias y las oportunidades territoriales para cada una de las áreas funcionales del territorio; y (v) una serie de anexos (con estadísticas, glosario y bibliografía) —directriz 7 ETCV—.

³³⁶ Cfr., para mayor detalle, la extensa documentación relativa a las áreas funcionales incluida en la ETCV y, en particular, el área de Valencia.

Comunidad. A tal fin, la ETCV incluye unas *directrices* que deben ser tenidas en cuenta en todas las acciones que tengan incidencia en el territorio —con el planeamiento urbanístico y los procesos de evaluación ambiental estratégica—, salvo que se aporte una adecuada justificación basada en el cumplimiento de los *objetivos y principios directores* (directriz 5 ETCV).

En consecuencia, en contra de lo que *a priori* pudiera pensarse al enfrentarse con un documento de las características de la ETCV, este sí que debiera tener efectos reales sobre las políticas y actuaciones que pretendan implantarse —en particular, en el caso que aquí nos ocupa, industriales y terciarias sobre suelo no urbanizable—. O lo que es lo mismo, que su consulta debiera ser obligada antes de emprender cualquiera de estas iniciativas. Cuestión distinta, fácilmente apreciable, es la complejidad que pueda entrañar el discernir el significado y alcance de sus disposiciones en un caso concreto, dado el tenor tan amplio y a veces difuso con el que algunas de ellas están, forzosamente, redactadas.

7. Los planes de acción territorial en la Comunidad Valenciana

Tras analizar el concepto de ordenación del territorio, incluidos sus principales instrumentos bajo diversas regulaciones autonómicas —entre ellas, la valenciana—, hay que prestar atención, además de a la ETCV que acabamos de examinar, al resto de planes de acción territorial vigentes en la actualidad.

Como vimos, el precedente inmediato de dichos instrumentos lo encontramos en el ámbito autonómico en la LOTCV, que contemplaba tanto los planes de acción territorial de carácter sectorial como integrado (art. 12 LOTCV).

No obstante, como destacan PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO³³⁷, la LRAU alteró profundamente el sistema y se decantó por la figura de los planes de acción territorial *de finalidad urbanística*, que establecían criterios de coordinación para la redacción de los diversos Planes municipales (cfr. disposiciones finales 2.^a y 3.^a y art. 12 LRAU) —esto es, el marco en el que debe desenvolverse el subsistema de

³³⁷ PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., *Derecho Urbanístico Valenciano*, ob. cit., págs. 260-261.

planeamiento urbanístico municipal—. Como señala QUESADA POLO³³⁸, el planeamiento territorial aprobado con posterioridad, o una parte de él, “nace inmerso en una ley urbanística”.

Este planteamiento se vio en cierto modo revertido por la LOTPP que, como vimos, vuelve a prever, al igual que la LOTUP en la actualidad, planeamientos de acción territorial tanto sectoriales como integrados (arts. 44 LOTPP y 16.2 LOTUP —en función de que sus objetivos y estrategias estén vinculados a uno o varios sectores de la acción pública—).

Dicho esto, se puede concluir, siguiendo a REQUENI RODRIGO³³⁹, que en la actualidad las características de esta figura son básicamente las siguientes: (i) son instrumentos de “ordenación”, con las consecuencias correspondientes en cuanto su consideración de disposiciones generales; (ii) han de ajustar su contenido a previsiones tanto legales como reglamentarias (sin perjuicio del matiz anteriormente indicado en relación con el principio de jerarquía, ya que pueden llegar a modificar la ETCV); (iii) son instrumentos de “desarrollo”, lo que exige que tengan el suficiente grado de concreción; y (iv) son de ámbito supramunicipal.

Así, la finalidad de los planes de acción territorial, cuya competencia de aprobación es autonómica (art. 44 LOTUP), es, como indican HERVÁS MÁS y OLIVA MARTÍ³⁴⁰,

³³⁸ QUESADA POLO, J., “La Ley de Ordenación del Territorio...”, ob. cit., pág. 98.

³³⁹ REQUENI RODRIGO, C., “Los Planes de Acción Territorial...”, ob. cit., págs. 351-352.

³⁴⁰ HERVÁS MÁS, J. y OLIVA MARTÍ, J., “Infraestructura verde y paisaje...”, ob. cit., pág. 62.

Como señala el art. 16.3 LOTUP: “Son funciones de los planes de acción territorial, en su ámbito de actuación: *a)* Concretar y completar los objetivos, principios, criterios y propuestas de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, adaptándolos a la realidad territorial. *b)* Definir los objetivos, principios y criterios territoriales para las actuaciones sectoriales supramunicipales de las Administraciones públicas. *c)* Coordinar la planificación urbanística municipal y la sectorial para el logro de sus objetivos de sostenibilidad. *d)* Definir la infraestructura verde en su ámbito de actuación y establecer fórmulas participativas de gestión de la misma. *e)* Proponer acciones, proyectos, directrices y fórmulas de gobernanza territorial, para asegurar un desarrollo territorial eficiente y racional”.

Por su parte, el art. 16.4 LOTUP establece el capital alcance que puede llegar a tener esta poderosa herramienta de ordenación territorial, del que hemos dado cuenta en esta obra; en concreto, prevé que “estos planes podrán: *a)* Desarrollar, completar e, incluso, modificar aspectos de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, como consecuencia de un análisis territorial de mayor detalle respecto de su ámbito, manteniendo la coherencia con la planificación sectorial de la Generalitat. *b)* Reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, zonificar y clasificar terrenos directamente y articular la ordenación

desarrollar la ETCV y, en su caso, completar o modificar sus detalles a resultas de un análisis de mayor precisión en relación con un concreto ámbito; también pueden modificar las determinaciones del planeamiento municipal (art. 16.1 LOTUP).

En conclusión, como destaca MARTÍNEZ MORALES³⁴¹, son el “tercer peldaño” en la escala normativa de la ordenación territorial, tras la propia ley y la ETCV, subordinada por tanto a ambas, sin perjuicio de que en casos debidamente justificados puedan excepcionalmente llegar a modificar dicha ETCV —posibilidad esta última de ruptura del principio de jerarquía normativa que ya venía prevista en la LOTPP, en coherencia con el planteamiento que, como veremos más adelante³⁴², subyacía en este punto en la LRAU (arts. 28.1 y 54.2 LRAU)—. Como se aprecia, los planes de acción territorial en la normativa valenciana están dotados de una “fuerza especial”, ya que solo están jerárquicamente subordinados a la ley, a las directivas comunitarias y a los planes de ordenación de los recursos naturales —“PORN”—³⁴³.

urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal. c) Modificar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes de ámbito municipal, así como ordenar la adaptación de éstos a sus nuevas previsiones, fijando plazos con este fin”.

³⁴¹ MARTÍNEZ MORALES, J. L., “Los instrumentos de la ordenación del territorio...”, ob. cit., pág. 59.

³⁴² Cfr. capítulo IV.2.

³⁴³ REQUENI RODRIGO, C., “Los Planes de Acción Territorial...”, ob. cit., págs. 352-353.

Por lo que respecta a las directivas comunitarias, cfr., entre otras, la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, y la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. En efecto, como ya adelantamos, el Preámbulo de la LPNB destaca que las disposiciones contenidas en los PORN “constituirán un límite de cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes, condición indispensable si se pretende atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza ha producido la acción del hombre”. En este sentido, el art. 18 LPNB concreta la citada “prevalencia” de los PORN y establece lo siguiente: “2. Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos. 3. Asimismo, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública”.

Por otra parte, a pesar de la capital importancia de estos instrumentos en el contexto de la política de ordenación territorial autonómica, lo cierto es que, hasta la fecha, la Comunidad Valenciana cuenta todavía con muy pocos de ellos en vigor. Así, además de la ETCV anteriormente analizada, cabe citar en la actualidad los siguientes (de los cuales, como diremos a continuación, uno de ellos ha sido anulado): (i) el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana (PECV)³⁴⁴; (ii) el Plan de Acción Territorial de carácter sectorial de prevención de Riesgo de Inundación de la Comunidad Valenciana (PATRICOVA)³⁴⁵; (iii) el Plan de Acción Territorial de carácter sectorial de Corredores de Infraestructuras³⁴⁶ —si bien este ha sido anulado por la STS de 4 de diciembre de 2014 (RJ 2014\6506)³⁴⁷—; (iv) el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana (PATFOR)³⁴⁸; y (v) el Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana (PIRCV)³⁴⁹.

El resto de planes de acción territorial se encuentran todavía en tramitación, habiendo sido la mayoría de ellos sometidos a información al público hace ya muchos años. En concreto, se trata de los siguientes instrumentos: (i) el Plan de Acción Territorial de carácter integrado del entorno Metropolitano de Alicante y Elche (PATEMAE)³⁵⁰;

³⁴⁴ Fue aprobado por Acuerdo de 26 de julio de 2001, del Gobierno Valenciano. A pesar de que no se indique expresamente en su denominación, tiene la naturaleza de plan de acción territorial de carácter sectorial de los regulados en la LOTCV (cfr. art. 1 PECV).

³⁴⁵ Aprobado definitivamente por Acuerdo de 28 de enero de 2003, del Consell de la Generalitat.

³⁴⁶ Se aprobó definitivamente mediante el Decreto 78/2005, de 15 de abril, del Consell de la Generalitat.

³⁴⁷ En síntesis, la citada STS de 4 de diciembre de 2014 (RJ 2014\6506) fundamenta su anulación del siguiente modo: “A tal efecto, hemos de acordar la anulación del PAT impugnado por vía indirecta, en lo que concierne a la previsión incluida en el mismo atinente al corredor por el que habría de ejecutarse la infraestructura hidráulica prevista para la transferencia de los recursos hídricos procedentes del Ebro. Al carecer dicha previsión de la precisa cobertura normativa, por haberse derogado con anterioridad a la aprobación del PAT las disposiciones legales que contemplaban la realización de la indicada infraestructura y al vulnerarse, de este modo también, el principio de la jerarquía normativa en su proyección sobre el ámbito del planeamiento urbanístico y territorial”.

³⁴⁸ Aprobado definitivamente por el Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell.

³⁴⁹ La aprobación de este segundo plan de residuos se produjo mediante el Decreto 81/2013, de 21 de junio, del Consell. Como se señala en el Preámbulo del Plan, “Desde el punto de vista procedimental, al igual que el PIR97, el PIRCV tiene la naturaleza de plan de acción territorial de carácter sectorial [...]”.

³⁵⁰ Cfr. Resolución de 23 de febrero de 2005, del Conseller de Territorio y Vivienda, por la que se somete a información pública el PATEMAE.

(ii) el Plan de Acción Territorial de la Vega Baja (PATVEBA)³⁵¹; (iii) el Plan de Acción Territorial del entorno de Castellón (PATECAS)³⁵²; (iv) el Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATLCV)³⁵³; (v) el Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia (PATPHV)³⁵⁴; y (vi) el Plan de Infraestructura Verde y Paisaje de la Comunitat Valenciana (PIVPCV)³⁵⁵. Todo ello sin perjuicio de otros tantos que se encuentran aparentemente en una fase de elaboración todavía menos avanzada³⁵⁶.

Como ya adelantamos, por su gran impacto en la ordenación del suelo de la Comunidad Valenciana, incluido el no urbanizable que aquí nos ocupa, resulta imperativo el análisis de las disposiciones más relevantes de dichos instrumentos, que efectuaremos a continuación —en particular, de aquellas que pudieran eventualmente estar relacionadas con la implantación de usos en el suelo no urbanizable—.

7.1. El Plan de Acción Territorial de carácter sectorial de prevención de Riesgo de Inundación de la Comunidad Valenciana (“PATRICOVA”)

Se trata de un plan de acción territorial de carácter sectorial, que fue aprobado definitivamente conforme a la LOTCV por Acuerdo de 28 de enero de 2003, del Consell de la Generalitat. Su ambicioso objeto es prevenir a escala regional los

³⁵¹ Cfr. Resolución de 3 de mayo de 2005, del Conseller de Territorio y Vivienda, por la que se somete a información pública el PATVEBA.

³⁵² Cfr. Resolución de 10 de junio de 2005, del Conseller de Territorio y Vivienda, por la que se somete a información pública el PATECAS.

³⁵³ Cfr. Resolución de 17 de febrero de 2006, del Conseller de Territorio y Vivienda, por la que se somete a información pública el PATLCV.

³⁵⁴ Cfr. Resolución de 23 de junio de 2010, del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se somete nuevamente a información pública el proyecto de decreto del Consell de aprobación del PATPHV.

³⁵⁵ Cfr. Resolución de 9 de marzo de 2011, del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se somete a información pública el PIVPCV.

³⁵⁶ Entre los que cabe citar los siguientes: (i) el Plan de Acción Territorial del Paisaje en La Valle de Guadalest; (ii) el Plan de Acción Territorial del Paisaje del Valle del Río Serpis y el Valle del Río Gallinera; (iii) el Plan de Acción Territorial del Corredor del Río Segura; (iv) el Plan de Acción Territorial del Área Funcional de Alcoy-Cocentaina; (v) el Plan de Acción Territorial del Área Funcional de Elda Petrer; y (vi) el Plan de Acción Territorial de Ontinyent (cfr. HERVÁS MÁS, J. y OLIVA MARTÍ, J., “Infraestructura verde y paisaje...”, ob. cit., págs. 66-67).

riesgos de inundación en la Comunidad Valenciana, mediante el establecimiento de una serie de determinaciones dirigidas a aminorar los efectos socioeconómicos y urbanístico-territoriales de las actuaciones que se produzcan sobre terrenos afectados por riesgo de inundación apreciable (arts. 1, 2 y FJ segundo del acuerdo de aprobación del PATRICOVA).

El PATRICOVA se compone básicamente de los siguientes documentos: (i) una memoria; (ii) un programa de actuaciones concretas; (iii) los correspondientes planos de ordenación y (iv) su normativa; teniendo tan solo carácter vinculante los dos últimos. En efecto, los catálogos de actuaciones estructurales y de restauración hidrológico-forestal se incluyen únicamente con carácter orientativo, sin que supongan compromiso final en cuanto a las soluciones a desarrollar, agentes encargados o compromiso inversor (art. 3 PATRICOVA)³⁵⁷.

En concreto, el PATRICOVA delimita en los citados planos de ordenación una serie de *zonas de inundación* (esto es, susceptibles de ser inundadas) a las que anuda un determinado *riesgo* (que mide como combinación de la frecuencia o periodo de retorno con que se produzcan las inundaciones y de su magnitud) que va de 1 a 6, siendo el número 1 el de mayor riesgo³⁵⁸ (arts. 12 a 14 PATRICOVA).

³⁵⁷ Como destaca la STSJCV de 23 de abril de 2007 (ROJ STSJ CV 2513/2007), el PATRICOVA “Contempla con carácter vinculante, «los planos de ordenación y la normativa» (art. 3.2) no teniendo dicho carácter una serie de «actuaciones» frente al impacto actual de las inundaciones. Regula la normativa del Plan con carácter obligatorio determinadas orientaciones territoriales dirigidas a prevenir futuras afecciones por riesgo de inundación y recogiendo, asimismo, las condiciones de usos y de edificación para las zonas inundables”. Por otra parte, dicho esto, resulta interesante indicar que, por lo que respecta a los eventuales daños que pudieran producirse por la implementación de alguna de estas últimas actuaciones, la Sala puntualiza en la citada sentencia que “la ejecución de alguna medida concreta por parte de cualquier Administración Pública acogiendo las sugerencias del PATRICOVA podrá generar -en hipótesis- la responsabilidad patrimonial de la Administración, abriéndose la vía de la correspondiente reclamación. Lo que no procede es acceder a la pretensión de la actora imponiendo a la Generalitat la obligación de valorar daños (hipotéticos y futuros) así como «compensaciones», que ni siquiera se expresa bien, en qué podrían consistir”.

³⁵⁸ Así, por ejemplo, el art. 14.1 PATRICOVA atribuye a un ámbito el “*Riesgo 1*” cuando “la probabilidad de que en un año cualquiera se sufra, al menos, una inundación es superior a 0’04 (equivalente a un periodo de retorno inferior a 25 años), con un calado máximo generalizado alcanzado por el agua superior a ochenta centímetros (80 cm)”; y el “*Riesgo 6*” cuando “la probabilidad de que en un año cualquiera se sufra, al menos, una inundación se encuentra entre 0’01 y 0’002 (equivalente a un periodo de retorno entre 100 y 500 años), con un calado máximo generalizado alcanzado por el agua inferior a ochenta centímetros (80 cm)”.

El amplísimo ámbito del PATRICOVA —la totalidad de la Comunidad Valenciana (23.269 km²)— conllevó el uso en origen de una escala muy amplia (1:50.000)³⁵⁹, por lo que se estableció que pudiera ser concretado, ampliado e incluso modificado por estudios de inundabilidad más precisos (art. 16 PATRICOVA).

Además de lo anterior, el PATRICOVA incluye las siguientes medidas: (i) una serie de interesantes cautelas en el contexto de la planificación territorial y urbanística a las que aludiremos a continuación por su relevancia al objeto de este trabajo (capítulo III PATRICOVA) —*i. e.*, limitaciones al uso del suelo por el riesgo de inundación (art. 19 a 24 PATRICOVA) y debida adecuación de la edificación e infraestructuras

³⁵⁹ En este sentido, resulta interesante la STSJCV de 1 de marzo de 2006 (ROJ: STSJ CV 3473/2006), en la que la Sala no compartió la alegación de un Ayuntamiento que impugnaba precisamente el PATRICOVA, entre otros motivos, por entender que la citada escala era excesivamente amplia, máxime visto las importantes limitaciones que eventualmente imponía; en concreto, se alegaba que “la delimitación de las zonas inundables es amplia, vaga, genérica y se han incluido áreas en la que no existe riesgo de inundación, faltando un estudio pormenorizado de las zonas clasificadas en riesgo de inundación, considerando que pese a las previsiones establecidas en el artículo 16 de la disposición impugnada, éstas resultan insuficientes, puesto que la delimitación y clasificación de los terrenos en el PATRICOVA, que es fuente de limitaciones y derechos desde su publicación, entre otros, a niveles como el urbanístico, no puede hacerse grosso modo, sino que debería realizarse atendiendo a la realidad, extrayendo la consecuencia de que no se han tenido en cuenta los derechos y necesidades de desarrollo y progreso adecuado del municipio y sus ciudadanos y que se impide el ejercicio de los derechos y potestades de índole urbanístico, vulnerándose los artículos 40 y 47 de la Constitución”.

Pues bien, como decíamos, la Sala no aceptó dichos argumentos esgrimidos por la parte actora porque “La consideración jurídica Segunda de la disposición impugnada establece expresamente como objeto del PATRICOVA, «dotar a la Comunidad Valenciana de un instrumento de ordenación, coordinación y protección territorial, encaminado a prevenir los riesgos de inundación mediante el establecimiento de una serie de determinaciones dirigidas a minorar los efectos socioeconómicos y urbanísticos-territoriales de las actuaciones que se produzcan sobre terrenos afectados por riesgo de inundación apreciable». A su vez, se fija el ámbito del PATRICOVA, indicando lo siguiente: «comprende la totalidad de la Comunidad Valenciana, lo que supone una superficie total de 23.269 km². De ahí la dificultad de dicho documento para establecer un alto grado de concreción tanto en los resultados del diagnóstico de la situación existente como en relación con las propuestas a realizar, lo que sin embargo no resta importancia al documento elaborado, principalmente como instrumento que introduce una normativa urbanística de obligado cumplimiento cuyas repercusiones de carácter preventivo se consideran no solo adecuadas, sino imprescindibles en un territorio en el que el fenómeno de las inundaciones tiene gran trascendencia». Seguidamente, se destaca, «que la actividad de delimitación de las denominadas zonas inundables ha de encardinarse primordialmente dentro del ámbito correspondiente a la ordenación del territorio y el urbanismo, materias en relación con las cuales la Generalitat ostenta la competencia exclusiva en virtud del art. 148.1.3^a de la Constitución y el art. 31.9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana» (STSJCV de 1 de marzo de 2006 —ROJ: STSJ CV 3473/2006—).

en zonas inundables (art. 25 a 29 PATRICOVA)—; y (ii) una serie de actuaciones de defensa ante las inundaciones (capítulo IV PATRICOVA).

En concreto, por lo que respecta a las disposiciones del PATRICOVA encaminadas al tratamiento del riesgo de inundación en el planeamiento urbanístico, y relacionadas con las cautelas que se acaban de apuntar, hay que destacar lo siguiente (art. 21 PATRICOVA): (i) los instrumentos de planeamiento general deberán clasificar como suelo no urbanizable de especial protección no solo el dominio público hidráulico, de conformidad con su legislación reguladora, sino también las zonas de inundación de Riesgo 1 delimitadas en el PATRICOVA³⁶⁰, salvo aquellas que estén clasificadas como suelo urbano, supuesto este en el que mantendrán tal consideración³⁶¹; y (ii) en dichas zonas se prohíbe cualquier tipo de edificación, salvo las previstas expresamente en el planeamiento municipal a la entrada en vigor del PATRICOVA (que deberán, en todo caso, realizarse con arreglo a los condicionantes específicos de edificación señalados para el suelo urbano sometido a riesgo de inundación³⁶², así como la realización de obras de infraestructuras que sean vulnerables o puedan modificar negativamente el proceso de inundación).

³⁶⁰ Cfr. en este sentido la STS de 19 de marzo de 2013 (ROJ STS 1317/2013), que confirma la valoración efectuada en la instancia de que el PATRICOVA determinaba efectivamente el régimen de protección especial que imposibilitaba el desarrollo urbano en los terrenos expropiados objeto de la litis, que venían, por ende, clasificados como no urbanizable protegido.

³⁶¹ Sin perjuicio de ello, como advierte la STSJCV de 25 de febrero de 2015 (ROJ STSJ CV 1021/2015), esto último no supone una carta en blanco para dichos supuestos excepcionales que se respetan. En este sentido, concluye la citada sentencia que “es cierto que el PATRICOVA respeta la clasificación urbanística previa a su aprobación, sin imponer modificación alguna de la misma, como invoca la demandante y aunque es cierto que toda la edificación se respeta igualmente, obvia la parte que el inciso final del apartado 2 impone claramente los condicionantes para el suelo urbano con riesgo de inundación y que en el párrafo 3 impone sin lugar a dudas que «3. El planeamiento, en ningún caso, podrá dar lugar a un incremento significativo del riesgo de inundación en su término municipal o en el de otros municipios potencialmente afectados, a excepción de los supuestos previstos en el artículo 33». Y también el art. 24 que impone a los Ayuntamientos que tuvieren programa aprobado afectado por el riesgo de inundación, la obligación de «verificar la incidencia del mismo e imponer, cuando proceda, condiciones de adecuación de las futuras edificaciones»”.

³⁶² En relación con este extremo, el art. 24 del PATRICOVA dispone que en dicho suelo urbano afectado por el riesgo de inundación, los Ayuntamientos deberán verificar la incidencia del mismo e imponer, cuando proceda, condiciones de adecuación de las futuras edificaciones.

Además, como vimos, el PATRICOVA recoge una serie de importantes limitaciones³⁶³ de uso del suelo afectado por el riesgo de inundación, ponderado según el tipo de clasificación de que se trate: urbano, urbanizable —programado o no— y no urbanizable (arts. 22 a 24 PATRICOVA). En relación con el último de esos tipos de suelo, se incluye una disposición capital a nuestros efectos (art. 22 PATRICOVA): (i) no podrá ser objeto de reclasificación; y (ii) se prohíben en él una gran variedad de usos y actividades, dependiendo del nivel de riesgo presente; sin perjuicio, en ambos casos, de ciertas excepciones si se trata de un municipio identificado en el PATRICOVA como de elevado riesgo de inundación (v. g., Alboraya, Almàssera o Alzira —cfr. DA 1.ª PATRICOVA—).

Por último, cabe señalar que en la actualidad se encuentra en marcha el procedimiento de revisión de este importante plan, cuyo nuevo proyecto ya ha sido sometido a información pública (mediante Resolución de 31 de octubre de 2013, de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente)³⁶⁴. Se acompaña a

³⁶³ Cfr. en este sentido la citada STSJCIV de 1 de marzo de 2006 (ROJ: STSJ CV 3473/2006) en la que la Sala tampoco comparte la alegación de la entidad municipal que impugna este instrumento de ordenación territorial al considerar “desmesurada la normativa urbanística contenida en el PATRICOVA”. En concreto, se alega por dicha entidad local que “la actividad preventiva es importante y que es necesario adoptar medidas de carácter urbanístico, pero se argumenta que dichas medidas deben tener en cuenta la necesidad de desarrollo sostenible de los municipios, aduciendo que la imposibilidad de reclasificación del Suelo No Urbanizable actúa en detrimento del Municipio y no evita ni las inundaciones ni los daños, máxime teniendo en cuenta que existe posibilidad de adopción de otras medidas (estructurales y de adecuación de las edificaciones) contempladas en el mismo PATRICOVA, pero únicamente para Suelo Urbano; de todo ello, concluye que es evidente que no puede eliminarse la posibilidad de urbanización, sino que es necesario que se prevean las obras necesarias y convenientes para eliminar el riesgo”. Pues bien, de contrario se indica en la sentencia que “la Sala coincide con lo indicado en el informe emitido por el Servicio de ordenación territorial de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial, en relación a que desde el punto de vista del desarrollo sostenible es incoherente realizar obras de urbanización genéricas en zonas inundables y por el contrario, resulta coherente impedir la reclasificación en un Plan que pretende ser preventivo. Por otra parte cabe señalar, que siendo cierto que con ello no se palia el riesgo de inundación, no es menos cierto que sí se minoran los daños, puesto que es obvio que con ello se impide la formación de núcleos de población y en consecuencia, los posibles daños que puedan acarrear a viviendas asentadas en zonas de riesgo”.

³⁶⁴ Tal y como se afirma por la Administración autonómica en la documentación sometida a información al público, la revisión del PATRICOVA se debe fundamentalmente tanto a la necesidad de adaptarlo al nuevo marco europeo y nacional en materia del riesgo de inundación (*i. e.*, Directiva 2007/60/CE, relativa a la evaluación y gestión del riesgo de inundación, y su transposición por el Real Decreto 903/2010, que introducen nuevas perspectivas como el cambio climático o la influencia de determinados procesos territoriales de origen geomorfológico) como a la aprobación de la ETCV (que, como vimos, incorpora a la

continuación por su relevancia una muestra de la nueva cartografía (que incluye fundamentalmente el área de Valencia y algunos municipios limítrofes), pendiente de aprobación, de “Zonificación Peligrosidad de Inundación y Clasificación Suelo” incluida en dicha revisión de 2013 del PATRICOVA (hoja n.º 722):

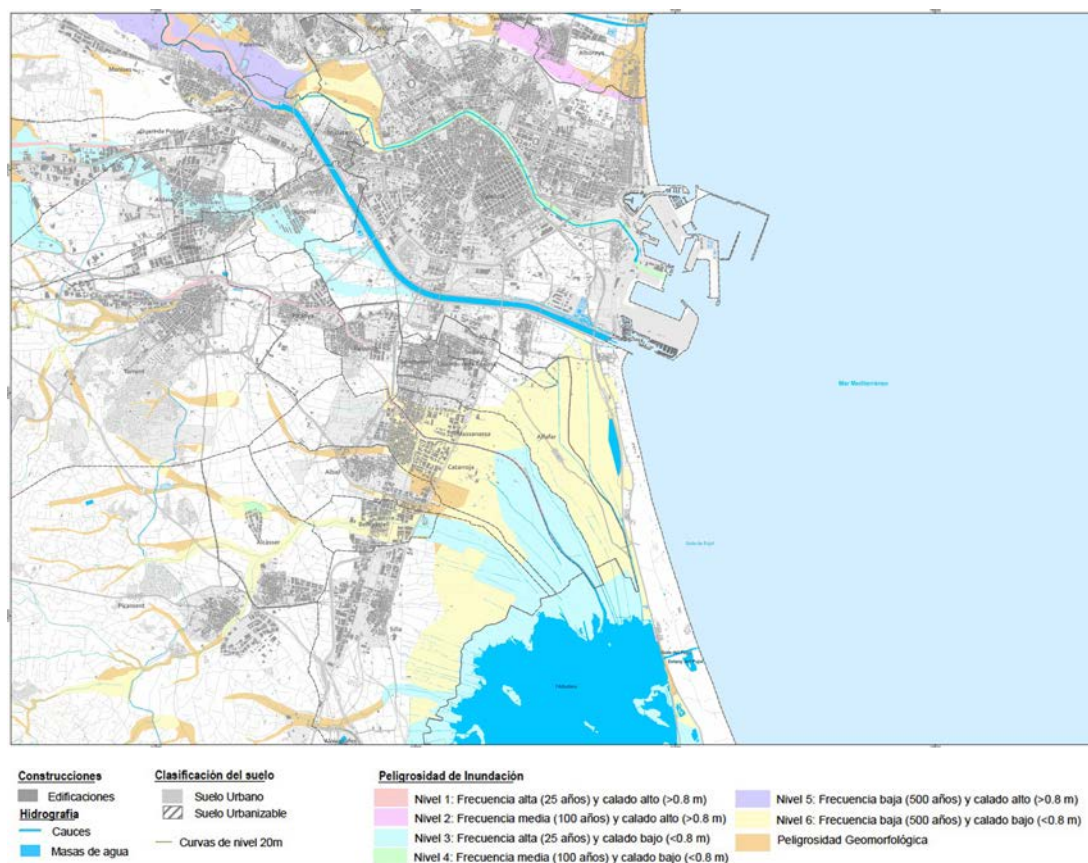


FIGURA 11. Zonificación Peligrosidad de Inundación y Clasificación Suelo. Hoja 722. Escala 1:50.000. PATRICOVA. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. 2013.

planificación urbanística el instituto territorial de la infraestructura verde, que desempeña una función muy importante como mecanismo natural de gestión de los riesgos de inundación).

Cfr. HERRERO, R., “La revisión del PATRICOVA: Peligrosidad, vulnerabilidad y riesgo de inundación” [en línea], *iagua*, entrada de 9 de febrero de 2015, <<http://www.iagua.es/blogs/raul-herrero/revision-patricova-peligrosidad-vulnerabilidad-y-riesgo-inundacion>> [consulta: 29 de marzo de 2015]. Como advierte este autor, ciertos sectores no afectados por riesgo de inundación de conformidad con el PATRICOVA —en su versión de 2003— pasarán a tener, a resultados de dicha revisión, cierto nivel de peligrosidad de inundación y cierto nivel de riesgo de inundación (ibídem).

7.2. El Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana (“PATFOR”)

El PATFOR había sido aprobado en el año 2004, mediante el Decreto 106/2004, de 25 de junio, del Consell, pero fue posteriormente anulado por la STSJCV de 26 de enero de 2007 (JUR 2007\234392) por defectos en su tramitación (en concreto, por omisión del preceptivo trámite legal de informe del Consejo Asesor y de Participación del Medio Ambiente en la elaboración del Plan³⁶⁵). El vigente PATFOR fue aprobado definitivamente por el Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell.

Este instrumento tiene la singularidad de que es a la vez un instrumento de *ordenación del territorio* forestal de la Comunidad Valenciana y de *planificación sectorial* de la gestión de los servicios forestales que este provee³⁶⁶. Como plan de acción territorial sectorial incorpora, dando cumplimiento a la LOTPP que desarrolla, los objetivos y principios directores de la ETCV (art. 2 PATFOR). En cualquier caso, su objetivo específico es definir el modelo forestal de la Comunidad Valenciana, basado en “su integración con el desarrollo rural, en la gestión sostenible, la multifuncionalidad de los montes y la conservación de la diversidad biológica y paisajística” (art. 5 PATFOR)³⁶⁷.

³⁶⁵ En efecto, como señala la STSJCV de 26 de enero de 2007 (JUR 2007\234392): “La omisión del preceptivo trámite legal de informe del Consejo Asesor y de Participación del Medio Ambiente en la elaboración del Plan General de Ordenación Forestal de la Comunidad Valenciana determina, por todo lo expresado, la nulidad de la aprobación de esta norma reglamentaria, de conformidad con la reiterada doctrina jurisprudencial en este sentido (por todas, STS 3ª, Sección 3ª, de 27 de octubre de 2003 -rec. núm. 502/2001-).”

³⁶⁶ Dictado en desarrollo de la LFCV, cuyos arts. 19 a 21 prevén la necesaria planificación sectorial mediante el correspondiente Plan General de Ordenación Forestal de la Comunitat Valenciana.

³⁶⁷ A tal fin, propone 5 estrategias y 17 líneas de acción (art. 5 PATFOR); en concreto, se establecen las siguientes estrategias: (i) configurar un marco de objetivos y criterios de gestión forestal con capacidad de adaptación (estas estrategias se materializan, como decíamos, en una serie de líneas de actuación, como, en este caso, la de proponer “una gestión forestal asociada a usos y servicios ambientales potenciales de cada territorio, priorizando la compatibilidad de usos e identificando sus limitaciones” o adaptar “criterios de zonificación del territorio forestal en función de sus potencialidades, su valor y los riesgos existentes”); (ii) crear y fomentar modelos de gobernanza forestal participativos y adaptados a las diferentes realidades y estructuras de la propiedad; (iii) clarificar y simplificar el marco normativo y procedimental; (iv) mejorar la convivencia y fomentar la participación de los actores que integran el sector; y (v) aprovechar el territorio forestal como generador de empleo en el medio rural (entre las

Además del correspondiente documento normativo vinculante, el PATFOR se compone, fundamentalmente, de una memoria con efecto indicativo (que incluye a su vez un documento informativo, que contiene los objetivos y las premisas del plan, y un documento propositivo, que desarrolla en sus diferentes apartados las propuestas de planeamiento del PATFOR) y el estudio de paisaje correspondiente como contenido del plan de acción territorial (art. 1.2 PATFOR).

El ámbito de aplicación del PATFOR está constituido por todos los “terrenos forestales” de la Comunidad Valenciana³⁶⁸, con independencia de quién sea su titular (art. 2.2 PATFOR). En concreto, se organizan en demarcaciones forestales, como unidades territoriales básicas para la gestión, protección y fomento forestal (art. 14.1 PATFOR). Además, el PATFOR, tras indicar que los terrenos forestales se clasificarán conforme a lo previsto en la LFCV y demás norma aplicable³⁶⁹, los divide en “estratégicos” y “ordinarios”³⁷⁰ —esto último no implica necesariamente la

líneas de acción en que se desagrega esta, cabe destacar las de identificar “los usos no estrictamente forestales con capacidad de vertebración con el mundo rural, compatibles en el territorio forestal e indicando sus condiciones de compatibilidad” así como “las actividades y potencialidades forestales capaces de generar empleo directo en el medio rural”. —cfr. art. 5 PATFOR—.

³⁶⁸ Tal y como señala el art. 17 PATFOR, son montes o terrenos forestales, fundamentalmente, “todas las superficies cubiertas de especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, de origen natural o procedente de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ecológicas, de protección, de producción, de paisaje o recreativas”, así como otra serie de elementos recogidos igualmente en dicho precepto (v. g., terrenos yermos, roquedos y arenales; y construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en el que se ubican).

Por otra parte, el PATFOR excluye expresamente una serie de elementos de la consideración legal de “terrenos forestales”, entre los que cabe destacar los suelos clasificados legalmente como urbanos o urbanizables; los dedicados a siembras o plantaciones de cultivos agrícolas; y los que, previa resolución administrativa expresa, cambien su uso forestal o compatible con el suelo forestal a otro distinto (art. 19.1 PATFOR).

Para localizar geográficamente los terrenos forestales se debe tomar como referencia la cartografía del PATFOR, sin perjuicio de que esta tiene carácter informativo (podrá ser vinculante en aquellas demarcaciones forestales con plan de ordenación de los recursos forestales aprobado) —art. 20 PATFOR—. Así, la consideración de un terreno como forestal o no depende en última instancia de las definiciones legales referidas anteriormente.

³⁶⁹ En síntesis, cabe clasificarlos, de conformidad con el art. 7 LFCV, entre públicos (de dominio público o patrimoniales, pudiendo ser estos últimos de utilidad pública) y privados (pudiendo ser estos últimos protectores).

³⁷⁰ En concreto, son terrenos forestales estratégicos los “de utilidad pública, los de dominio público, los montes protectores, las cabeceras de cuenca en cuencas prioritarias, las masas arboladas con una fracción de cabida cubierta mayor o igual al veinte por ciento situadas en zonas áridas y semiáridas y las zonas de alta productividad” (art. 23.1 PATFOR).

ausencia de valores ambientales, culturales o paisajísticos en dichos terrenos— (art. 23 PATFOR).

Sentado lo anterior, resultan especialmente interesantes, dado el objeto de este trabajo, las previsiones del PATFOR en materia de planeamiento. Así, establece que (i) los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico deberán incorporar las medidas necesarias para facilitar el mantenimiento y mejora del suministro de los citados servicios ambientales forestales; y (ii) la aprobación de dichos instrumentos, cuando afecten a la clasificación o calificación de terrenos forestales, requiere del informe previo de la Conselleria competente en materia forestal, que tendrá carácter vinculante en todo aquello referido a terrenos forestales estratégicos (apartados 1 y 2 del art. 8 PATFOR), extremos estos que vienen complementados por una serie de cautelas, lógicas desde la finalidad y perspectiva integrada que representa el PATFOR, en materia de obras, usos y aprovechamientos no forestales que se pretendan llevar a cabo en terreno forestal (arts. 28 a 32 PATFOR)³⁷¹.

7.3. El Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia (“PATPHV”)

Tal y como indicamos, el PATPHV no ha sido todavía aprobado (fue sometido a información pública mediante Resolución de 23 de junio de 2010, del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda).

Sin perjuicio de ello, tras el análisis que hemos efectuado de los instrumentos de ordenación territorial actualmente vigentes, resulta oportuno también que nos detengamos en el PATPHV, dada su relevancia e impacto sobre el suelo no urbanizable³⁷². Y ello, no solo en el futuro, para el caso de que finalmente se apruebe, sino incluso ahora, pese a no estar todavía vigente. En efecto, en términos

³⁷¹ En términos generales, son compatibles las obras, usos y aprovechamientos “contemplados en la legislación urbanística, cumpliendo, al menos, con los requisitos en ella establecidos, según tengan la clasificación de suelo no urbanizable común o protegido así como los autorizados por la administración competente, de acuerdo con la normativa vigente” (art. 28.1 PATFOR). Y ello sin perjuicio de las especialidades adicionales propias cuando se trate de terrenos forestales estratégicos, incendiados o situados en la interfaz urbano-forestal (art. 29 a 32 PATFOR).

³⁷² La documentación del plan analizada está accesible en la página web de la Cátedra de Municipios Sostenibles de la Universitat Politècnica de València: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/778665normalc.html> [consulta: 8 de marzo de 2015].

generales se aprecia que se procura que los nuevos planes se ajusten en la medida de lo posible a la versión del PATPHV que se encuentra en tramitación (como sucede, como veremos en este mismo capítulo, en el caso del PGOU de Valencia, actualmente en revisión). Dicho esto, huelga decir que no son jurídicamente eficaces tanto este como el resto de planes territoriales todavía pendientes de aprobación definitiva³⁷³.

El PATPHV es un plan de acción territorial de carácter sectorial del área metropolitana de Valencia, cuya finalidad es proteger la Huerta, “como espacio de acreditados valores agrarios, medioambientales, históricos y culturales, determinantes de la calidad de vida de los ciudadanos de dicha área” (art. 1 PATPHV)³⁷⁴.

El ámbito de este plan de corte metropolitano se integra por dos zonas diferenciadas. Por un lado, el ámbito “estricto”, que afecta a un total de 40 municipios³⁷⁵. Y, por otro, el “ampliado”, que corresponde a los municipios afectados por los grandes

³⁷³ Cfr. la STSJCV de 13 de marzo de 2015 (ROJ: STSJ CV 1425/2013) en la que, pese a reconocer la relevancia de este instrumento, se concluye que “Ahora bien, en lo que respecta a los autos, formalmente, esa contradicción que se alude, no puede existir pues ese plan no ha nacido, se encuentra en fase de tramitación administrativa. Se trata de un texto no aplicable, por no estar terminado, encontrarse en tramitación y sin eficacia alguna. Es más, la última actuación que se conoce es la apertura de un nuevo periodo de información pública, lo que tuvo lugar el 29 de junio de 2010”.

³⁷⁴ En concreto, la Huerta de Valencia viene definida por la presencia de los siguientes elementos básicos: (i) el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia, declarado Patrimonio de la Humanidad Inmaterial por la UNESCO el 31 de septiembre de 2009 (se trata de un Jurado de Riegos cuya función es dirimir los conflictos que, por causa del reparto del agua de riego y por el uso de las infraestructuras hidráulicas, pueden surgir entre los agricultores de las Comunidades de Regantes de las ocho acequias que forman parte de él —Quart, Benàger-Faitanar, Tormos, Mislata, Mestalla, Favara, Rascanya y Rovella—, con base en el derecho consuetudinario); (ii) el patrimonio hidráulico (red de riego por gravedad, incluidos sus elementos complementarios —v. g., acequias, azudes y molinos—); (iii) el patrimonio arquitectónico (v. g., casas, barracas y alquerías, cartujas, monasterios y ermitas); (iv) la red de caminos históricos (tanto de comunicación a localidades como de acceso a las parcelas y al hábitat disperso); (v) la estructura y parcelación de la tierra, marcadamente minifundista; y (vi) la actividad agraria; sin perjuicio de la presencia de eventos sociales y tradiciones que conforman sus señas de identidad (arts. 12 a 19 PATPHV).

³⁷⁵ Este ámbito viene dominado por el sistema de regadíos históricos de las Acequias del Tribunal de las Aguas, la Acequia Real de Moncada, el Canal del Turia y las Huertas de elevado valor patrimonial ubicadas entre las poblaciones de Picanya, Paiporta, Torrent y Catarroja. Incluye tanto las correspondientes áreas de protección de Huerta como espacios de valor natural y las conexiones necesarias para conformar la Infraestructura Verde (art. 2 PATPHV).

corredores de conexión que ponen en contacto la Huerta con otros lugares del entorno que presentan valores medioambientales significativos (art. 2 PATPHV).

El PATPHV está compuesto, fundamentalmente, por los siguientes documentos (art. 3 PATPHV): (i) de información (memoria y planos); y (ii) de ordenación (documento de objetivos y estrategias; la normativa; el catálogo de bienes y espacios rurales protegidos; los planos de ordenación; y el documento de proyectos y acciones dinamizadoras), que tienen carácter vinculante, salvo el último de dichos documentos (art. 5.2 PATPHV)³⁷⁶. Por otra parte, destaca su importante dimensión paisajística — que se plasma en el título III del PATPHV, acompaña el preceptivo estudio de paisaje—.

Su objetivo principal es compatibilizar la protección de las áreas de valor con un desarrollo urbano y socioeconómico sostenible, y se desglosa en una serie de ambiciosas metas específicas; en concreto: (i) orientar el crecimiento sostenible de las áreas urbanas existentes en el plan de forma compatible con la protección de la Huerta; (ii) mantener la actividad agrícola y el paisaje de la Huerta; (iii) revitalizar la Huerta introduciendo nuevas actividades económicas sostenibles; (iv) proteger y poner en valor el patrimonio cultural de la Huerta; y (v) promover el acceso y disfrute público del paisaje de la Huerta (art. 4 PATPHV).

Al igual que los otros planes de acción territorial examinados, el cumplimiento de dichos objetivos del PATPHV se traduce en primer lugar en definir la infraestructura verde en su ámbito y desde su óptica sectorial³⁷⁷ (Título III PATPHV), a la que necesariamente se deberá adecuar el planeamiento urbanístico mediante, entre otras cuestiones, la oportuna zonificación del suelo no urbanizable (art. 42.2 PATPHV),

³⁷⁶ En concreto, en el primero de los ámbitos anteriormente citados, el estricto, son de aplicación todas las determinaciones del PATPHV, mientras que en el ampliado solo lo son las relativas a los corredores de conexión (art. 2.4 PATPHV).

³⁷⁷ Esta viene integrada por los siguientes elementos: (i) los Espacios de Valor Natural (*i. e.*, espacios que integran la red Natura 2000, los espacios naturales protegidos declarados como tales, las zonas húmedas catalogadas y los espacios litorales de interés); (ii) la Huerta de Protección Especial (que a su vez se clasifica en las categorías de Protección Especial Grado 1 —H1—; de Protección Especial Grado 2 —H2— y de Protección Agrícola Grado 3 —H3—); y (iii) las Áreas de Conexión Territorial y Funcional (los Vectores de Conexión; las Ventanas al Mar; los Corredores Ecológicos y Funcionales; y los Espacios Públicos Urbanos a conectar con la Huerta) —art. 29 PATPHV—.

cuestión esta última —la de la zonificación— que analizaremos en detalle en el capítulo siguiente³⁷⁸.

En este sentido, a efectos ilustrativos se acompaña el plano en el que vienen definidas las determinaciones gráficas de dicha Infraestructura Verde (*i. e.*, PO_05 *Infraestructura Verde*):

³⁷⁸ Cfr. capítulo IV.1.



FIGURA 12. Plano PO_05 Infraestructura Verde. PATPHV. Escala 1:50.000. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. Abril 2010.

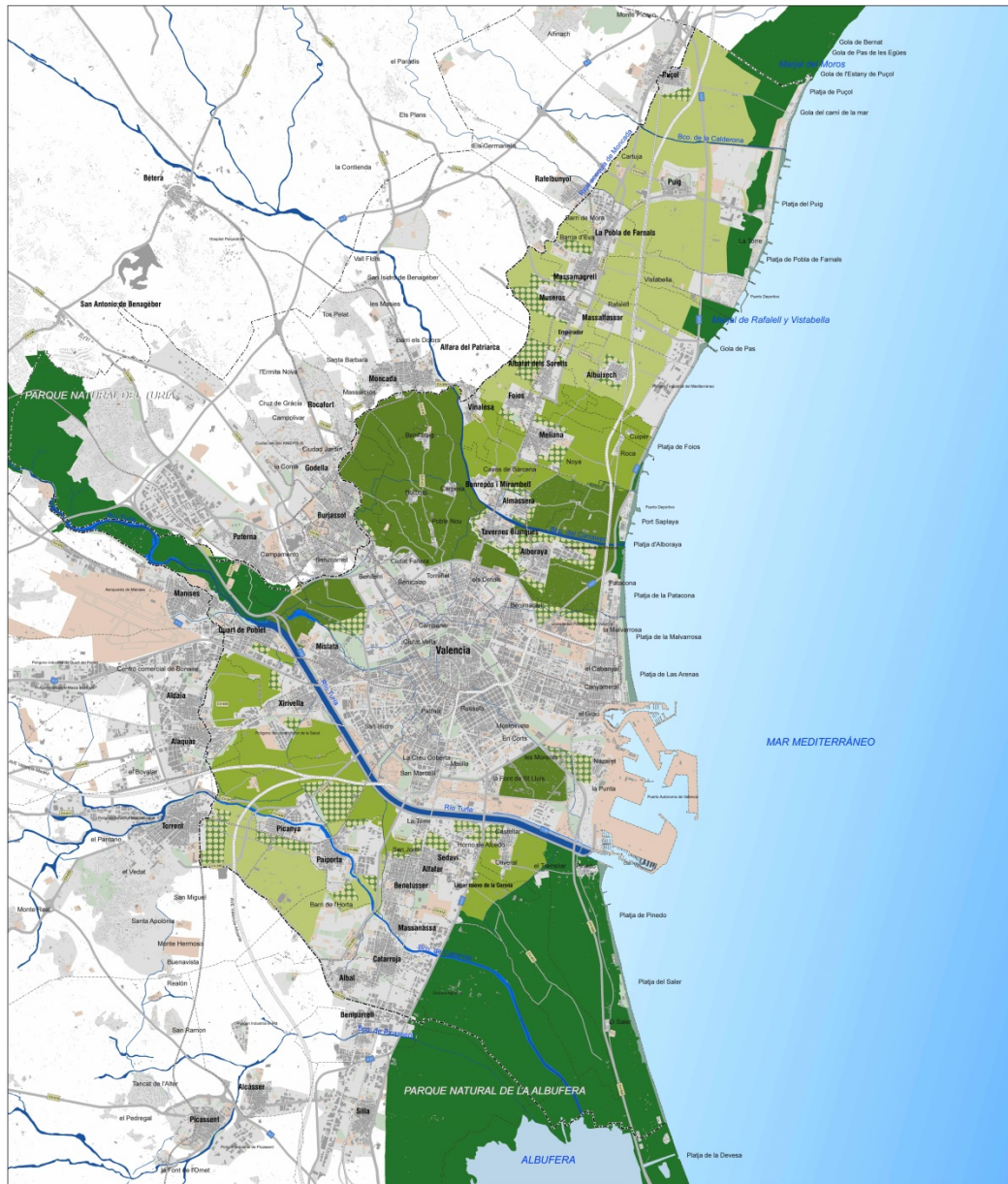
Asimismo, el PATPHV contiene también una serie de limitaciones que el planeamiento urbanístico debe tener en cuenta a la hora de regular el suelo no urbanizable afectado por aquel instrumento (Título IV PATPHV); entre estas, destacan las siguientes:

- (i) Imposiciones en relación con la clasificación del suelo; ciertos espacios notables de Huerta definidos como tal en el PATPHV deberán clasificarse como suelo no urbanizable protegido o, excepcionalmente, como suelo urbanizable destinado a parque incluido en la Red Primaria³⁷⁹ —art. 51.1 PATPHV—;
- (ii) Limitaciones sobre la zonificación; los Planes Generales municipales deberán incorporar a su ordenación estructural la zonificación del suelo no urbanizable protegido propuesta por PATPHV, así como la delimitación de los corredores de conexión —art. 52.2 PATPHV—; y
- (iii) Restricciones en cuanto al régimen de usos y actividades permitidos, con mayor o menor intensidad dependiendo del nivel de protección (cfr. arts. 53 a 57 PATPHV)³⁸⁰.

Como se ha indicado, el PATPHV propone una zonificación; se acompaña a continuación el correspondiente plano a efectos ilustrativos (*i. e.*, “PO_01 Propuesta de Zonificación”):

³⁷⁹ En concreto, los calificados como de Protección Especial Grado 1, los de Protección Especial Grado 2 y los de Protección Agrícola Grado 3 (art. 51.1 PATPHV). Sin embargo, los elementos de conexión citados anteriormente y las Ventanas al Mar, si bien deberán tener la consideración de suelo no urbanizable, podrán tener otra clasificación siempre que se garantice el desarrollo de la función que les es propia (art. 51.2 PATPHV).

³⁸⁰ A pesar de ello, incluso en las áreas de mayor protección se permite, entendemos que de forma acertada, la implantación, aunque sujeta a importantes condiciones edificatorias, de nuevos usos terciarios (establecimientos de restauración, hoteles rurales, tiendas de artesanía y de productos agrícolas, mercadillos al aire libre o similares) que contribuyan a la dinamización y disfrute público de la Huerta conforme a los objetivos del PATPHV (art. 53.3 PATPHV).



**Planeamiento Urbanístico Vigente (Suelo urbano/
Suelo urbanizable)**

Residencial/Terciario/Industrial

**Planeamiento Urbanístico Vigente y en
Tramitación**

Dotacional/Equipamientos

Dotacional/Zonas verdes

Dominio público marítimo-terrestre

Dominio público hidráulico

Áreas de Protección

H1. Huerta de Protección Especial Grado 1

H2. Huerta de Protección Especial Grado 2

H3. Huerta de Protección Agrícola Grado 3

EVN. Espacios de valor natural

Otras áreas

Áreas de reserva

FIGURA 13. *Plano PO_01 Propuesta de Zonificación. PATPHV. Escala 1:50.000. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. Abril 2010.*

Todo lo anterior tiene su reflejo en la relación del planeamiento urbanístico con el PATPHV, que es de verdadera subordinación: aquel deberá establecer su ordenación estructural y su modelo territorial en coherencia con lo preceptuado con el PATPHV —que impone, como acabamos de ver, importantes restricciones que pivotan sobre la idea de procurar la mínima afección posible a los terrenos de la Huerta— (arts. 61 y 62 PATPHV). Este condicionamiento es tal que llega incluso a proyectarse en las restricciones impuestas sobre las señaladas como “áreas de reserva”, que, si bien conservan la clasificación establecida por el planeamiento general, su eventual modificación deberá justificar su adecuación a las determinaciones establecidas en el PATPHV (arts. 64 a 69 PATPHV).

Este último extremo es ciertamente controvertido dadas las dificultades prácticas que, a resultas de todo ello, conllevará el eventual desarrollo de esas áreas de reserva por los Ayuntamientos afectados, que ven así su acción fuertemente controlada por la Administración autonómica. No obstante, en nuestra opinión, teniendo en cuenta la relevancia del bien protegido, esta previsión resulta *a priori* acertada desde el punto de vista de una adecuada ordenación territorial regional. Ello, obviamente, siempre que cuando se prohíba una eventual modificación de dichas áreas sea efectivamente porque no se ajuste a las determinaciones del PATPH, y no a cualquier otro motivo.

7.4. El Plan de Infraestructura Verde y Paisaje de la Comunitat Valenciana (“PIVPCV”)

Como vimos, el PIVPCV se encuentra también pendiente de aprobación (fue sometido a información pública mediante Resolución de 9 de marzo de 2011, del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda).

No obstante, por los mismos motivos aducidos en relación con el PATPHV — básicamente, su enorme impacto en el resto de instrumentos de planeamiento de la Comunidad Valenciana, incluso pese a no estar aprobado todavía—, resulta oportuno

el análisis en estos momentos de sus determinaciones más importantes al objeto del presente trabajo³⁸¹.

La finalidad del PIVPCV, cuyo ámbito es todo el territorio de la Comunidad Valenciana, es la de prever los objetivos estratégicos, principios directores y criterios que permitan compatibilizar la protección y puesta en valor del paisaje con el desarrollo sostenible de la Comunidad. Para ello, como veremos: (i) identifica una serie de paisajes de relevancia regional, que deberán ser objeto de protección específica; y (ii) abunda en la delimitación de la infraestructura verde (directrices 1, 2 y 4 PIVPCV).

El PIVPCV se integra, fundamentalmente, de la siguiente documentación: (i) de información (memoria y planos); y (ii) de ordenación (documento de objetivos y estrategias; las directrices; el catálogo de paisaje; los planos de ordenación; y el programa de actuación) —directriz 3 PIVPCV—.

Como su propio nombre indica, en el PIVPCV reviste especial importancia la regulación del paisaje (título II PIVPCV). Es más, como ya adelantó, FARIÑA TOJO, lo cierto es que este plan parece ser, sobre todo, un plan de paisaje³⁸². Además de

³⁸¹ La documentación del plan analizada está accesible en la página web de la Cátedra de Municipios Sostenibles de la Universitat Politècnica de València:
<<http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/778623normalc.html>> [consulta: 8 de marzo de 2015].

³⁸² FARIÑA TOJO, J., “Infraestructura verde” [en línea], ob. cit. Como indica este autor: “En Valencia estas ideas están dando todavía los primeros pasos y se nota excesivamente que, en realidad, el plan de infraestructura verde y paisaje es más bien un plan de paisaje que un plan de infraestructura verde. Resulta curioso constatar que las formas más avanzadas de comprensión del territorio vengán, precisamente, del ámbito del paisaje. No solamente en Vitoria o en Valencia, también en Barcelona o en Santiago, incluso en Madrid en los leves atisbos que asoman es a través del proyecto del Manzanares intentando enganchar como en un collar un cierto número de áreas protegidas y conectar la ciudad con su entorno (a nivel de idea, claro, porque aquí no somos capaces de pasar a la acción cuando se trata de estos temas). Se nota también un cierto olvido de los ámbitos urbanos como si fueran pecadillos (en Valencia pecados mortales) que es conveniente no tocar. Y esto no es bueno. De la misma forma que la mirada urbana suele olvidar las áreas rurales y de naturaleza, a menos que ejerzan el oficio de esclavos de la ciudad, tampoco es bueno que las miradas desde la naturaleza y el rural hacia la ciudad la olviden como si fuera un ente maligno a estigmatizar. Lo mismo que el plan valenciano de la huerta tenía muchas cosas positivas, también hay cosas positivas en el plan de infraestructura verde y paisaje. Sería una pena que quedaran para siempre en el baúl de los sueños incumplidos. También sería bueno dar un paso adelante más y que los conectores que forman la red ecológica no sean casi exclusivamente los ríos cuyas llanuras de inundación deberían manejarse como se ha hecho en Vitoria de forma que realmente fueran una infraestructura y no una simple línea azul en un plano. También es positivo que se aborden algunos temas urbanos aunque pienso que debería existir una mayor integración con la red

establecer los objetivos y principios relevantes aplicables en la política sobre el paisaje (directrices 12 y 13 PIVPCV), resulta destacable el esfuerzo llevado a cabo para concretar lo anterior mediante una serie de acciones y criterios para la protección e integración del paisaje (directrices 18 a 32 PIVPCV), así como la definición de una serie de paisajes de relevancia regional de la Comunidad Valenciana: 40 en total, agrupados por sus similares características³⁸³ y dotados de una regulación propia (se han llegado a aprobar objetivos de calidad y directrices específicas para cada una de las agrupaciones) —directrices 14 a 17 y Anexo PIVPCV—.

En este sentido, se acompaña a efectos ilustrativos el plano del PIVPCV en el que se delimitan los citados paisajes de relevancia regional (*i. e.*, “Plano de ordenación 2”):

ecológica para conseguir un funcionamiento total y armónico de todo el sistema. Procesos más que imágenes” (ibídem).

³⁸³ Dichas agrupaciones son, de norte a sur, las siguientes: (i) paisajes agroforestales del interior de Castellón; (ii) corredores prelitorales de Castellón; (iii) sierras litorales de Castellón; (iv) sierras de Espadán y Calderona; (v) Alto Turia; (vi) paisajes asociados al corredor del Júcar y plataformas; (vii) sierras de Mondúver y de Benicadell; (viii) Hoyas, sierras y valles del interior de Alicante; (ix) montaña de Alicante; (x) litoral de la Marina; (xi) paisajes culturales de los viñedos del interior; (xii) humedales del litoral valenciano y sistemas agrarios próximos; (xiii) huertas y vegas de la Comunitat Valenciana; y (xiv) islas de la Comunitat Valenciana.

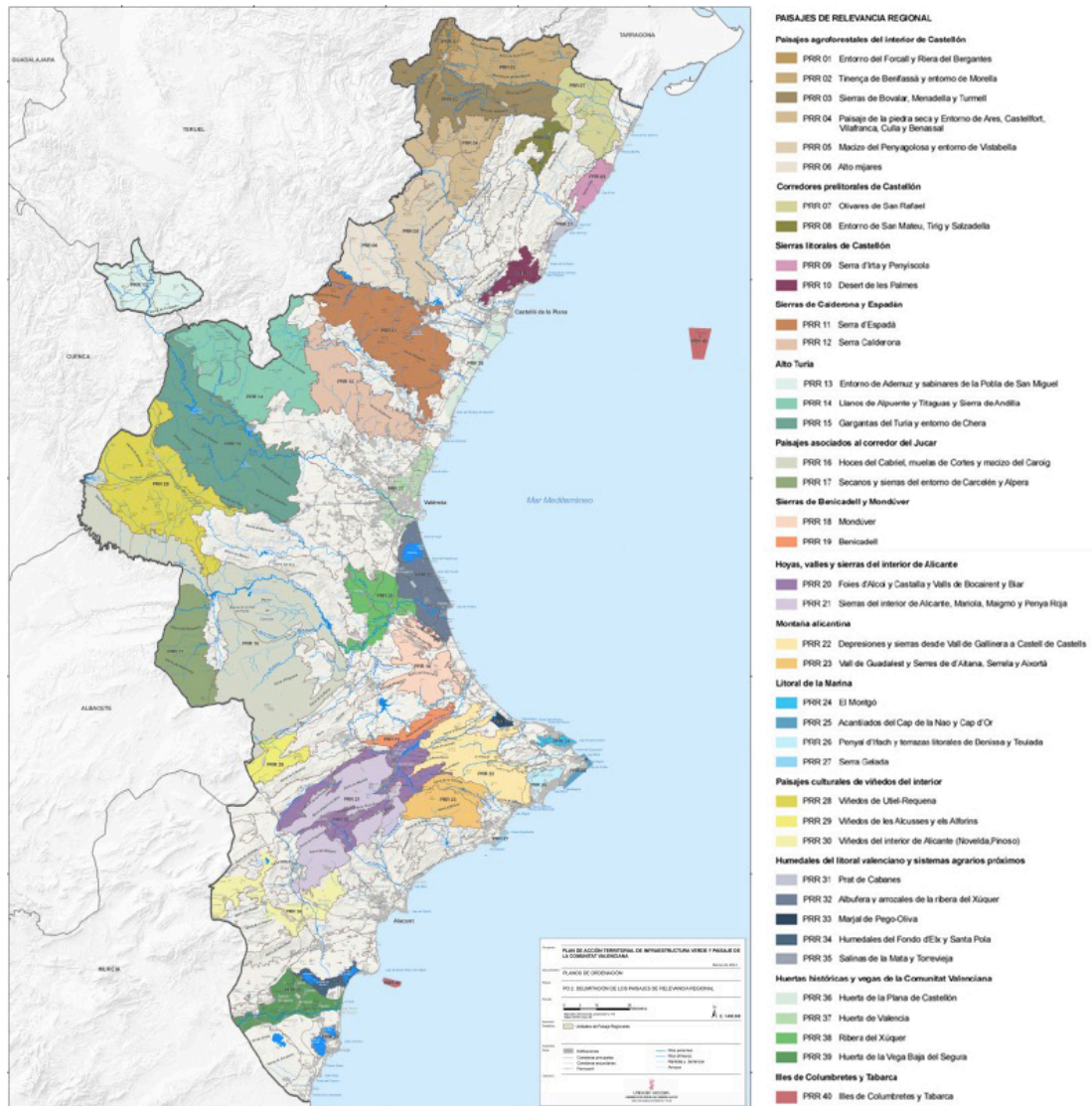


FIGURA 14. *Plano de ordenación 2_Paisajes de Relevancia Regional*. PIVCPV. Escala 1:400.000. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. Marzo 2011.

Por otra parte, tal y como se infiere igualmente de su nombre, el segundo pilar de la ordenación del PIVPCV es su regulación de la infraestructura verde (título III PIVPCV); en particular, resulta también notable el esfuerzo para intentar abundar en su definición, estableciendo disposiciones comunes a las agrupaciones o categorías que la componen (directrices 38 y ss. PIVPCV).

En relación con lo anterior, se acompaña el correspondiente plano en el que se delimita a escala regional la citada Infraestructura Verde (“Plano de ordenación 1”):

Por último, resulta especialmente relevante tener en cuenta que la vocación de este instrumento, cuyo objeto es tan amplio, no es la de ser meramente *orientativo*, sino que pretende ser, efectivamente, un verdadero plan de acción territorial, con todo lo que vimos que ello conlleva. En este sentido, deja claro que los objetivos y principios directores que se formulan en el PIVPCV son vinculantes para las Administraciones Públicas afectadas, y a tal fin, prevé los correspondientes criterios de planificación y gestión. En concreto, se prevé que todo ello deberá ser tenido en cuenta por la Administración competente (normalmente, la local) en todas sus actuaciones con incidencia en el territorio, mediante su oportuna justificación en el expediente correspondiente; en particular, cuando se trate de un instrumento de planeamiento que regule suelo no urbanizable. Sin perjuicio de lo anterior, se establece la posibilidad de apartarse de los citados criterios, si bien ello requerirá de una adecuada justificación con fundamento en aquellos objetivos y principios directores (directriz 5 PIVPCV).

7.5. Un supuesto particular: el Plan General de Ordenación Urbana (“PGOU”) de Valencia, su revisión y la incidencia del enfoque territorial

El actual PGOU de Valencia fue aprobado definitivamente por Resolución del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de 28 de diciembre de 1988³⁸⁴.

³⁸⁴ Publicado en el BOP de Valencia el 14 de enero de 1989 y en el DOCV el 16 de enero de 1989. Sin perjuicio de ello, el texto refundido y corrección de errores de dicho instrumento fue aprobado definitivamente con fecha 22 de diciembre de 1992 (publicado en el DOCV de 3 de mayo de 1993).

Por lo que respecta al planeamiento anterior, cabe citar que (i) la expansión de la ciudad se inició en 1865, con el derribo de la muralla medieval y los Planes de Ensanche de 1887 y 1907; (ii) no obstante, el hito fundamental que define Valencia y su modelo territorial fue el Plan General de Ordenación Urbana de Valencia y su Cintura de 1946 (PG46), un verdadero plan de carácter metropolitano que integraba 28 municipios y que implantó un modelo claramente radiocéntrico, gestionado por la Corporación Administrativa Gran Valencia; (iii) esta entidad gestionó también la revisión de aquel instrumento por el Plan General de Valencia y su Comarca de 1966 (PG66); la aprobación de este plan, de marcado carácter desarrollista, se fundamentó en la incorporación del conocido Plan Sur tras la riada de 1957, y consolidó el modelo metropolitano actual; y (iv) por último, cabe destacar que la citada Corporación Administrativa Gran Valencia constituida por la Administración central acabó desapareciendo y, en cierto modo, ese vacío fue suplido por la Administración autonómica mediante la creación del Consell Metropolità de l’Horta en 1986 —también extinguido en la actualidad—, que integraba a 45 municipios y que aprobó las Normas de Coordinación Metropolitana, que sirvieron para instrumentar una cierta coordinación metropolitana (cfr. apartados 2.1 y 6 de la memoria justificativa de la revisión simplificada del PGOU de Valencia, a la que hacemos referencia a continuación en este mismo epígrafe).

En fecha 23 de abril de 2004, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valencia acordó iniciar, bajo la vigencia de la LRAU, la elaboración de la homologación global modificativa del PGOU de Valencia, comenzando así un largo procedimiento en el que ha pasado a tramitarse como una revisión simplificada de carácter estructural a resultas de la entrada en vigor de la LUV³⁸⁵, que no ha finalizado todavía³⁸⁶.

A nuestros efectos, resulta relevante advertir el gran impacto que tiene en la citada revisión del PGOU de Valencia el enfoque territorial que hemos examinado anteriormente. Esta influencia se manifiesta, entre otros, en la configuración de sus directrices definitorias de la estrategia de la evolución urbana y ocupación del territorio; la realidad metropolitana de difícil gobernanza cuya existencia no niega, sino más bien reconoce; y las previsiones de nuevo cuño relativas a la protección del suelo no urbanizable —como ciertas unidades de paisaje o la definición de una propuesta de infraestructura verde para la ciudad—.

En línea con lo anterior, la revisión del PGOU de Valencia da cuenta y se ajusta a los diversos instrumentos de ordenación territorial aplicables —con independencia de

Cfr., para mayor detalle, SELVA ROYO, J. R., *La ordenación urbanística metropolitana de Gran Valencia (1947-1986)*, Navarra: Universidad de Navarra, 2013 (tesis doctoral dirigida por José María Ezquiaga Domínguez); y TABERNER PASTOR, F., *Valencia entre el Ensanche y la reforma interior*, Valencia: Edicions Alfons el Magnànim, 1987.

³⁸⁵ Con independencia de la cuestionable lentitud en la tramitación de este instrumento, esta demora ha venido propiciada también por la aprobación de diversas normas de gran calado: en primer lugar, por la entrada en vigor de la LUV, que hizo que el proyecto de homologación global del PGV pasara a ser una revisión simplificada de carácter estructural; y, después, a resultas de la necesidad de someterse a los trámites administrativos de la novedosa legislación surgida a partir de 2006 en relación con la evaluación de los efectos del planeamiento en el medio ambiente (esto es, la LEAE) y en 2007 en relación con la consideración de cuestiones paisajísticas. Y ello, sin perjuicio de otras vicisitudes que han hecho también que este procedimiento de revisión se alargue considerablemente en el tiempo (v. g., las propuestas introducidas tras el plan de participación pública del año 2008 o la fase de exposición al público del 2010, el nuevo escenario demográfico y económico, y los cambios en el equipo redactor del plan).

³⁸⁶ Fue sometida a información pública en su sesión de 26 de diciembre de 2014, y ha finalizado ya el plazo para presentar alegaciones. Debido al reciente cambio de gobierno local, es previsible, como suele suceder a menudo en estos casos, que, cuando menos, se ralentice su tramitación.

que algunos de ellos, como vimos, no cuentan todavía con aprobación definitiva—, entre los que cabe destacar los siguientes³⁸⁷, que han sido ya analizados³⁸⁸:

(i) ETCV

Como vimos, la ETCV es el instrumento territorial y urbanístico de mayor trascendencia en el ámbito de la Comunidad Valenciana, que constituye el marco de referencia para la toma de decisiones que afecten al suelo, al agua o al clima, incluidas obviamente las del planeamiento municipal, como el PGOU de Valencia.

La ETCV constituyó en puridad el primer instrumento de ordenación aprobado definitivamente que establecía ámbitos mínimos de planificación territorial (cfr. Directrices 69 y 71), al definir, como vimos, el Área Urbana Integrada (AUI)³⁸⁹ y el Área Funcional (AF)³⁹⁰ como ámbitos mínimos de servicio y relaciones funcionales. En concreto, la AUI de Valencia integra 58 municipios con una población de 1.701.761 habitantes —superando así ampliamente el ámbito del área metropolitana de Valencia que se viene manejando administrativamente con carácter general—, e indica que este debe constituir el ámbito mínimo de cualquier plan de acción territorial que ordene dicha área

³⁸⁷ Sin perjuicio de ello, existen otra serie de instrumentos, igualmente relevantes y con impacto directo en la revisión del PGV, como pueden ser el PORN de la Albufera, el PORN del Parque Natural del Turia y el PATLCV.

³⁸⁸ Cfr., para un análisis más detallado sobre este aspecto, la elaborada Memoria justificativa de la citada revisión simplificada del PGOU, que fue sometido nuevamente a información al público en diciembre de 2014, que se encuentra disponible en la página web de la Cátedra de Municipios Sostenibles de la Universitat Politècnica de València: <<http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/914202normalc.html>>, [consulta: 8 de marzo de 2015], y que seguimos en este punto.

³⁸⁹ El AUI es una célula urbana de funcionamiento conjunto, con independencia de límites administrativos, que se delimita atendiendo a criterios morfológicos, de movilidad, de actividad económica o de mercado de trabajo, y considera que es el ámbito adecuado para la ordenación del transporte público, la infraestructura verde, los bulevares metropolitanos, los procesos de conurbación, los equipamientos supramunicipales, la vivienda protegida y las fórmulas y gobierno intermunicipal.

³⁹⁰ Por el contrario, el AF es un ámbito de influencia de mayor extensión, ligado a las relaciones funcionales de la ciudad o entorno metropolitano, con un territorio más amplio, sobre el que ejerce una influencia significativa en lo relativo a flujos de trabajo, ocio, compras o prestación de servicios.

metropolitana. Por su parte, el AF viene integrada por 90 municipios cuya población ascendería a casi 3 millones de habitantes.

Dicho esto, resulta meritorio a nuestro juicio el esfuerzo de la revisión del PGOU de Valencia por integrarse en esta escala territorial y adoptar la citada delimitación del AUI de Valencia establecida en la ETCV, así como por justificar sus propuestas en dicha escala; en concreto, las vinculadas con los aspectos más importantes de la ETCV que inciden de forma directa en el PGOU —*i. e.*, su enfoque estratégico, la configuración en su municipio de la infraestructura verde, los criterios que limitan las nuevas ocupaciones de suelo y el tratamiento de la franja litoral— (cfr., para mayor detalle, el apartado 5 de la Memoria justificativa de la revisión simplificada del PGOU de Valencia).

(ii) PATRICOVA

El PATRICOVA delimita para el término municipal de Valencia una serie de zonas de inundación que afectan a los nuevos sectores de suelo urbanizable previstos en el citado PGOU³⁹¹, que son tenidas en cuenta en la revisión del PGOU que aquí nos ocupa. Se trata de previsiones muy concretas que resultan de la aplicación de la cartografía oficial del PATRICOVA.

Además, a fin de dar cumplimiento al PATRICOVA, la revisión del PGOU de Valencia incorpora un documento complementario capital: un estudio de inundabilidad para la concreción del riesgo de inundación en el municipio; en concreto, en este se actualiza el mapa de riesgo, considerando las actuaciones estructurales ya realizadas o previstas por las Administraciones supramunicipales, y se justifica la viabilidad de los nuevos desarrollos urbanísticos propuestos.

(iii) PIVPCV

³⁹¹ Se trata, en concreto, de las siguientes: (i) VC12- Cuenca del marjal de Rafalell, con nivel de riesgo 3; (ii) VC13- En el entorno de la acequia de Vera, en la zona de influencia del barranco del Carraixet, con niveles de riesgo 2, 4 y 6; (iii) VC15- Zona de influencia de los barrancos de Massarrojos y Palmaret alto, con niveles de riesgo 1, 3 y 6; (iv) VC18- Al oeste del barrio de Campanar, en la zona de influencia del río Turia y barranco de Aldonza, con nivel de riesgo 5; (v) VC19- Al noroeste del sector de Faitanar, en la zona de influencia del barranco de Chirivella, con nivel de riesgo 3; (vi) VC20 - En la zona de influencia del barranco del Poyo, con riesgo 1 y 3; y (vii) VC21- En la zona de influencia del lago de la Albufera, con riesgo 3.

La revisión del PGOU de Valencia tampoco es ajena al PIVPCV, sin perjuicio de que, como vimos, este no cuenta todavía con aprobación definitiva. En este sentido, adapta algunas de las propuestas del estudio de paisaje que acompaña a las exigencias de dicho instrumento de ordenación del territorio.

En concreto, como no podía ser de otro modo dado el ámbito del PGOU, establece las determinaciones en materia de paisaje del PIVPCV a escala urbana. Además, configura una infraestructura verde local de proyección metropolitana, cuya finalidad es, como el mismo PGOU propone, convertirse en un elemento aglutinador de los paisajes y recursos fundamentales para la preservación de los procesos naturales básicos y de los elementos culturales, recreativos y visuales identitarios de la ciudad (cfr. apartado 4.2.5 de la Memoria Justificativa de la revisión simplificada del PGOU de Valencia).

Por el momento, la infraestructura verde para el ámbito metropolitano solo ha sido definida con cierta propiedad por el PATPHV (que se centra fundamentalmente en la huerta de protección especial y la de protección agrícola, los espacios de valor natural y los correspondientes corredores funcionales y ecológicos que relacionan todos estos espacios) y, sobre todo, por el PIVPCV (que propone, en consonancia con la ETCV³⁹², la redacción de un proyecto de delimitación de la infraestructura verde del área metropolitana de Valencia); y ello, además, a escala regional (cuyas determinaciones, a pesar de no haber sido aprobadas definitivamente, lo cierto es que de facto inciden en los planeamientos urbanísticos al constituir la única referencia actual sobre el particular).

En este sentido, la revisión del PGOU de Valencia concreta en su ámbito municipal dicha infraestructura verde, ampliando la escala y añadiendo las acciones y planes correspondientes. En primer lugar, define los elementos con

³⁹² Cfr., entre otras, las siguientes propuestas de la ETCV: la “P02.4” (“un esquema de la infraestructura verde del área urbana de Valencia”) y, sobre todo, la “P11.6” (“PIVPCV”) y la “P11.7” (“La Infraestructura Verde del Área Metropolitana de Valencia: Corredor del Río Turia, la Huerta, la Albufera y el mar Mediterráneo”), correspondientes, respectivamente, a sus Objetivos 2 (“situar el área urbana de Valencia dentro del conjunto de las grandes metrópolis europeas”) y 11 (“proteger el paisaje como activo cultural, económico e identitario”).

proyección metropolitana (entre los que cabe destacar el Parque Natural de la Albufera, el Parque fluvial del Turia, el anillo agrícola que forma la huerta protegida, el Jardín del Turia, la franja litoral y los corredores ecológicos constituidos por el Nuevo Cauce del Turia y los barrancos del Carraixet y del Poyo). A partir de estos espacios, la revisión del PGOU define la citada infraestructura verde del municipio con carácter estructural.

(iv) PATPHV

Como ya hemos indicado, a pesar de que el PATPHV no ha sido tampoco aprobado definitivamente, la revisión del PGOU de Valencia no es en absoluto ajena a las determinaciones de aquel instrumento territorial.

Un examen con cierto detalle de la revisión del PGOU de Valencia revela tres cuestiones fundamentales en las que ha incidido el PATPHV (cfr. apartado 4.2.4 de la Memoria Justificativa de la revisión simplificada del PGOU de Valencia):

- a) El ajuste de su zonificación en suelo no urbanizable a la categorización de la Huerta recogida en el PATPHV³⁹³.
- b) Asimismo, en los sectores en contacto con el suelo protegido, la revisión del PGOU de Valencia ha incorporado los correspondientes criterios de ordenación (esto es, los criterios paisajísticos relacionados con la integración con la Huerta, la preservación de elementos patrimoniales o la integración de las infraestructuras y de los bordes urbanos).
- c) Por último, en relación con los suelos protegidos, la revisión del PGOU de Valencia ha ajustado su normativa urbanística al PATPHV, en particular en lo referente al régimen de los usos admisibles y a las posibilidades de edificación

³⁹³ Así, por ejemplo, se eliminaron los elementos viarios incompatibles con aquel, como la solución prevista inicialmente para el corredor comarcal norte, la nueva carretera de Carpesa, el nuevo acceso Norte a Valencia al oeste de Tavernes Blanques o la infraestructura de transporte por vía reservada que afectaba al área de huerta protegida entre Benimámet y Campanar.

Como se ha visto, la revisión simplificada estructural del PGOU de Valencia, todavía en tramitación, ha tomado en consideración un importante número de previsiones recogidas en los instrumentos de ordenación del territorio tanto aprobados como no. En línea con lo concluido en este capítulo, entendemos que esta suerte de enfoque territorial es el acertado desde el prisma de la adecuada planificación del territorio. Como se indica en la propia memoria de la citada revisión del PGOU, “Es un hecho constatado que una buena parte de los problemas urbanísticos requiere de un enfoque metropolitano, la red primaria, el transporte público, las grandes infraestructuras, las áreas industriales o terciarias, tienen inevitablemente una dimensión metropolitana. Del mismo modo, la ordenación del paisaje, la tutela de la huerta o de los parques naturales no entiende de límites administrativos”³⁹⁴.

Dicho esto, restará todavía por ver, cuando se revise la ordenación pormenorizada del PGOU de Valencia, el modo concreto en que se respetan y se llevan a término los citados condicionantes territoriales, cuestión que —no se nos escapa— resultará de difícil control dada la amplia discrecionalidad de que dispone, al fin y al cabo, el Ayuntamiento de Valencia —máxime ante la inexistencia de un verdadero plan de ordenación territorial no sectorial para el ámbito coincidente con el área metropolitana de Valencia—.

³⁹⁴ Memoria justificativa de la citada revisión simplificada estructural del PGOU, sometida nuevamente a información al público en diciembre de 2014, disponible en la página web de la Cátedra de Municipios Sostenibles de la Universitat Politècnica de València: <<http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/914202normalc.html>> [consulta: 8 de marzo de 2015].

CAPÍTULO CUARTO

LA CONFIGURACIÓN DE LAS ZONAS EN SUELO RURAL

En el capítulo anterior comenzamos la segunda de las líneas de análisis del presente trabajo, que es el examen de todo lo que gira en torno a los usos posibles en el suelo no urbanizable. Y ello, en concreto, desde una perspectiva más general, centrándonos sobre todo en la incidencia que tienen en la configuración de dichos usos los instrumentos de ordenación del territorio, en particular, los de la Comunidad Valenciana.

Una vez finalizado ese análisis, en este capítulo profundizaremos en el citado aspecto relativo a los usos sobre ese suelo no urbanizable, pero desde una óptica distinta, más concreta, como es la relacionada con el planeamiento urbanístico. Examinaremos, por tanto, la zonificación del suelo mediante dichos instrumentos, aspecto este que se ha convertido clave en el vigente sistema urbanístico valenciano, así como la configuración en aquellos de los usos industriales y terciarios, y la incidencia en todo ello de la importantísima variable medioambiental.

1. El plan general estructural y las zonas rurales

1.1. Niveles de ordenación municipal: ordenación estructural y la ordenación pormenorizada

Como destaca ROMERO ALOY³⁹⁵, desde antiguo existe el desiderátum por lograr planes generales flexibles capaces de adaptarse a las imprevisibles y cambiantes realidades socioeconómicas. No obstante, el verdadero problema era, como señalaba RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT³⁹⁶, el saber cómo conseguir dicho objetivo.

³⁹⁵ ROMERO ALOY, M.ª J., “La pretendida flexibilidad de los planes generales. Algunos elementos de referencia”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 29, 2013, pág. 52. Como advierte la autora, a fin de flexibilizar los instrumentos de planeamiento se han venido configurando en las últimas décadas diferentes estrategias, entre la que se encuentra la “configuración transversal de los elementos de ordenación: la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada” (ídem, pág. 54).

³⁹⁶ RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, L., “Evolución y tendencias del urbanismo”, *Urbanismo: Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid*, n.º 33, 1998, pág. 18. Como señala este autor, redactor del plan general de Madrid de 1985, “la clave es la flexibilidad, aunque los urbanistas no sepamos muy bien en qué consiste” (ibídem).

En este sentido, como destacan PALAU NAVARRO y BRAVO REY³⁹⁷, una novedad capital de la legislación urbanística valenciana —la LRAU— fue la introducción del concepto de “planeamiento flexible” y, por ende, la posibilidad de modificar determinaciones de un plan general mediante un plan parcial modificativo. A tal fin, se diferenció entre ordenación “estructural” y “pormenorizada”, conceptos estos que analizaremos a continuación.

Este instituto de la ordenación estructural, introducido por la LRAU (y que se ha mantenido en la LUV y la vigente LOTUP), tiene, como señala ROMERO SAURA³⁹⁸, un claro precedente en el concepto de “estructura urbana” que fue aportado por el TRLS 1976 y que luego se delimitó con detalle en el art. 25 RPU³⁹⁹. La originalidad de la norma valenciana es que, antes de definir el contenido de los planes, define el carácter de sus componentes de manera sustantiva y asocia a este la esfera competencial correspondiente —los de ordenación estructural, de competencia autonómica, y los de ordenación pormenorizada, municipal—. En síntesis, desde el

³⁹⁷ PALAU NAVARRO, J. M. y BRAVO REY, I., “La ordenación pormenorizada en la ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2006, pág. 589.

³⁹⁸ ROMERO SAURA, F., “Las determinaciones de ordenación estructural”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2006, pág. 542.

³⁹⁹ Según el art. 25.1 RPU, “Los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio se establecerán por el Plan General teniendo en cuenta el modelo de desarrollo urbano adoptado, definiendo: *a)* La asignación a las diferentes zonas de los correspondientes usos globales cuya implantación se prevea, y la intensidad de los mismos; *b)* El sistema general de comunicaciones, tanto urbanas como interurbanas, estableciendo las reservas de suelo necesarias para el establecimiento de redes varias y ferroviarias, áreas de acceso a las mismas, y todas aquellas otras instalaciones vinculadas a este sistema, como son estaciones de ferrocarril y autobuses, puertos, aeropuertos y otras instalaciones análogas; *c)* El sistema general de espacios libres constituido por: Parques urbanos públicos, en proporción no inferior a cinco metros cuadrados de suelo por cada habitante, en relación al total de población prevista en el Plan. En estos parques sólo se admitirán aquellos usos compatibles con su carácter que no supongan restricción del uso público; Áreas públicas destinadas al ocio cultural o recreativo, como parques deportivos, zoológicos, ferias y otras instalaciones análogas; *d)* El sistema general de equipamiento comunitario, que comprenderá todos aquellos centros al servicio de toda la población destinados a usos: Administrativos; Comerciales; Culturales y docentes, en situación y extensión adecuadas para que puedan cumplir las previsiones de su legislación especial; Sanitarios, asistenciales, religiosos, cementerios y cualesquiera otros que se consideren necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios; *e)* Aquellas instalaciones y obras cuya implantación pueda influir de forma sustancial en el desarrollo del territorio, como centros productores de energía, embalses, líneas de conducción y distribución y otras análogas”.

prisma de la técnica urbanística, la ordenación estructural permite un análisis de los elementos —que veremos a continuación— que solo alcanzan su verdadero significado si se contemplan desde una óptica global.

En línea con lo anterior, como indican PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO⁴⁰⁰, la LRAU abandonó el sistema de jerarquización formal del TRLS 1976, conformado fundamentalmente por dos escalones, plan general y plan parcial —o derivado—, y adoptó un sistema de jerarquización sustantivo, donde los citados dos escalones se caracterizan por el tipo de contenido, no por el documento que formaliza este. Así, los dos tipos de determinaciones que se diferencian son: (i) la *ordenación estructural* (art. 17 LRAU): que integra las determinaciones más relevantes para organizar objetivamente la ocupación del territorio y la localización de los desarrollos urbanos, son de aprobación autonómica y constituyen el contenido esencial de los planes generales —sin perjuicio de los planes de desarrollo de mejora que, como veremos, también pueden alterarla—; y (ii) la *ordenación pormenorizada* (art. 18 LRAU): que incluye las previsiones suplementarias de planeamiento, son de aprobación municipal y son el contenido consustancial de los planes parciales y de los planes de reforma interior —y ello sin perjuicio de que el plan general pueda también ordenar pormenorizadamente algunas partes del territorio—. Todo esto evidencia, como se ha visto, un sistema de planeamiento mucho más flexible (donde un plan de rango superior se puede meter en cuestiones propias de uno inferior y viceversa).

Este planteamiento es seguido por la LUV. Sin perjuicio de detenernos ya en la regulación vigente (la LOTUP), cabe concluir que, a grandes rasgos, como recuerda GARCÍA GILABERT⁴⁰¹, aquella norma continuó la importante diferenciación entre ordenación estructural —de aprobación autonómica⁴⁰²— y pormenorizada —de

⁴⁰⁰ PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., *Derecho Urbanístico Valenciano*, ob. cit., págs. 287-288.

⁴⁰¹ GARCÍA GILABERT, A., “El planeamiento general en la Comunidad Valenciana. Novedades de la Ley 16/2005, Urbanística Valenciana”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, págs. 510-511.

⁴⁰² Cfr. la STJCV de 19 de noviembre de 2010 (ROJ STSJ CV 7878/2010) que declaró la nulidad del acuerdo impugnado —una modificación puntual de un plan urbanístico— porque versaba sobre elementos de la ordenación estructural y por ello la competencia para su aprobación definitiva “está residenciada en la Generalitat, careciendo de competencia para ello el Ayuntamiento”.

aprobación municipal—, y potencia dicho modelo de flexibilización centrándose fundamentalmente en los planes modificativos de la clasificación de suelo (arts. 72 y ss. LUV), que analizaremos en el apartado siguiente.

Como ya vimos en apartados anteriores, en la regulación actual, la LOTUP, se recoge igualmente esta importante distinción y se prevén los dos citados niveles de ordenación (art. 19 LOTUP): (i) la *ordenación estructural*, que “define el modelo territorial y urbanístico del municipio, coordina y regula la localización espacial de los usos generales en todo el territorio municipal, clasifica el suelo, establece las condiciones básicas para su desarrollo y sostenibilidad y define zonas de distinta utilización del suelo, vertebrándolas mediante la infraestructura verde y la red primaria de dotaciones públicas” (se establece en el nuevo “plan general estructural” que aquí nos ocupa y puede ser, como sucedía en la LRAU y en la LUV, modificada por los instrumentos de planeamiento de desarrollo)⁴⁰³; y (ii) la *ordenación pormenorizada*, que “desarrolla y concreta la ordenación estructural y regula el uso detallado del suelo y la edificación” (se establece tanto en el nuevo “plan de ordenación pormenorizada” como en los tradicionales planes parciales, en los planes de reforma interior y en los estudios de detalle)⁴⁰⁴.

⁴⁰³ En concreto, las determinaciones que integran actualmente la ordenación estructural son las siguientes (art. 21 LOTUP): “a) Objetivos e indicadores de sostenibilidad y de capacidad territorial y directrices estratégicas del desarrollo previsto; b) Delimitación y caracterización de la infraestructura verde; c) Red primaria; d) Delimitación de zonas de ordenación estructural para todo el territorio municipal; e) Delimitación de perímetros de afección y protección, exigidos por la legislación sectorial; f) Clasificación del suelo; g) Ordenación del suelo no urbanizable, que incluye la zonificación y la normativa reguladora propia de los distintos usos y aprovechamientos admisibles excepcionalmente en esta clase de suelo; h) Delimitación de ámbitos de planeamiento urbanístico diferenciado; i) Condiciones de desarrollo de cada uno de los sectores de planeamiento urbanístico; j) Criterios generales para la delimitación de las áreas de reparto y para el establecimiento del aprovechamiento tipo; k) Política pública de suelo y vivienda”.

⁴⁰⁴ Las determinaciones de la ordenación pormenorizada se establecen “como desarrollo de la ordenación estructural” y son, en particular, las siguientes (art. 35 LOTUP): a) La definición y caracterización de la infraestructura verde urbana que no esté establecida como ordenación estructural [...]; b) La red secundaria de dotaciones públicas; c) La delimitación de las subzonas, con sus correspondientes ordenanzas particulares de edificación, que incluirán sus dimensiones, forma y volumen; d) La regulación detallada de los usos del suelo de cada subzona [...]; e) La delimitación de las áreas de reparto y la fijación del aprovechamiento tipo [...]; f) La fijación de alineaciones y rasantes; g) El establecimiento de los parámetros reguladores de la parcelación; h) La delimitación de unidades de ejecución, continuas o discontinuas; i) La delimitación de ámbitos de actuación sobre el medio urbano [...].”

La definición de estos dos niveles por parte de la LOTUP no implica grandes cambios en relación con la LUV, excepto por la mención a la infraestructura verde. No obstante, sí que ha supuesto un “cambio de estrategia” en la planificación urbanística la puesta en valor de dichos niveles en sí mismo considerados, lo que implica el punto de llegada de un largo trayecto en la mejora de la elaboración del plan⁴⁰⁵; en particular, esto se manifiesta de forma más intensa en la regulación *ad hoc* que contiene la LOTUP del denominado plan general estructural que aquí nos ocupa.

1.1.1. Evolución de los usos globales en suelo urbano y urbanizable en la Comunidad Valenciana desde los años 90

Antes de examinar la zonificación del suelo rural, resulta pertinente que nos detengamos en el análisis de la evolución de la implantación de usos en el suelo urbano y urbanizable de la Comunidad Valenciana de los últimos dos decenios. Y ello porque la implantación o no de usos industriales y terciarios en este suelo tendrá consecuencias directas sobre la posibilidad de su ubicación en suelo no urbanizable, tal y como examinaremos en detalle más adelante⁴⁰⁶.

En primer lugar, la evolución de la implantación de usos en suelo urbano en la Comunidad Valenciana durante los últimos 20 años es la siguiente:

EVOLUCIÓN DE LOS USOS GLOBALES URBANOS EN LA CV (Ha)

USOS	1992	1998	2006	2013	Δ 92-98	Δ 06-13	Δ 92-13
Residencial	57.860	57.149	59.423	59.056	-1,23%	-0,62%	2,07%
Industrial	9.961	10.603	11.982	12.222	6,45%	2,00%	22,70%
Equipamientos, Servicios y Dotaciones	6.427	6.907	8.327	10.426	7,47%	25,21%	62,22%
Terciario	600	0	1.083	1.062	-100,00%	-1,94%	77,00%
TOTAL	74.848	74.659	80.815	82.766	-0,25%	2,41%	10,58%

FIGURA 16. Evolución de los usos globales en suelo urbano en la Comunidad Valenciana (en ha). IGV, pág. 6.

⁴⁰⁵ ROMERO ALOY, M.ª J., “La zonificación urbanística...”, ob. cit., pág. 148.

⁴⁰⁶ Cfr. capítulo V.

De los anteriores datos cabe extraer las siguientes conclusiones —con relación, obviamente, al periodo estudiado de los últimos 20 años—⁴⁰⁷:

- (i) El mayor incremento del uso del suelo se produce en el caso del uso terciario (77 %), seguido de equipamiento, servicios y dotaciones (62,2 %), quedando el relativo al uso industrial en una situación intermedia (22,70 %) y en último lugar, con una leve subida, el uso residencial (2 %).
- (ii) El aumento que experimenta el uso terciario anteriormente señalado parece que se debe no solo a que antes su demanda era inferior, sino al hecho de que a efectos estadísticos este se solía incluir dentro del uso “industrial” y “residencial”, circunstancia que fue corrigiéndose después durante el periodo objeto de análisis. Por otra parte, tal y como se refleja en la tabla anterior, por algún motivo, que se desconoce, en el año 1998 no se registró dicho uso terciario.
- (iii) Asimismo, el incremento del uso relativo a “equipamientos/dotaciones y servicios” experimentado a partir del 2006 se debe a que a partir de ese año la cartografía ya no solo refleja aquellos usos cuando abarcan una gran superficie o tienen un importante impacto, sino que plasma como uso diferenciado la mayoría de ellos.
- (iv) En síntesis, por lo que respecta a la distribución de usos, resulta claro que el residencial es el más relevante (71,35 %), seguido muy de lejos por el industrial (14,77 %), el de equipamientos y dotaciones (12,60 %) y finalmente el terciario (1,28 %).
- (v) Sin perjuicio de la preponderancia del uso residencial, lo cierto es que la superficie urbana calificada como residencial por habitante ha disminuido progresivamente (de 252,49 m²/hab. en 1992, a 144,51 m²/hab. en 1998, 127,17 m²/hab. en 2006, a finalmente 115,48 m²/hab. en 2013). Lo anterior ha ido acompañado de la correspondiente densificación (en concreto, se ha pasado de 36,17 viviendas por hectárea en 1992 a 53,29 viviendas/hectárea en 2013), extremo este que va en línea con el fin de la “ciudad compacta” recogido, entre otros, en la ETCV, que hemos analizado.

⁴⁰⁷ Cfr. IGV, pág. 6.

Por otra parte, como decíamos, debemos detenernos también en examinar cómo ha evolucionado la implantación de usos en suelo urbanizable en la Comunidad Valenciana durante los últimos 20 años:

EVOLUCIÓN DE LOS USOS GLOBALES URBANIZABLES EN LA CV (Ha)

USOS	1992	1998	2006	2013	Δ 92-98	Δ 06-13	Δ 92-13
Residencial	59.368	47.928	49.121	51.536	-19,27%	4,92%	-13,19%
Industrial	9.232	10.627	15.455	17.078	15,11%	10,50%	84,99%
Equipamientos, Servicios y Dotaciones	2.766	2.920	5.479	10.671	5,57%	94,76%	285,79%
Terciario	576	786	1.799	3.974	36,46%	120,90%	589,93%
TOTAL	71.942	62.261	71.854	83.259	-13,46%	15,87%	15,73%

FIGURA 17. *Evolución de los usos globales en suelo urbanizable en la Comunidad Valenciana (en ha).* IGV, pág. 7.

De dicha información, podemos formular las siguientes conclusiones con relación al periodo estudiado⁴⁰⁸:

- (i) Al igual que en el caso anterior, en el suelo urbanizable el uso terciario es el que más aumenta (589,93 %), seguido de equipamiento, servicios y dotaciones (285,79 %), quedando el relativo al uso industrial en tercer lugar (84,99 %). En contraposición, el uso mayoritario, el residencial, no solo no aumenta, sino que disminuye (-13,19 %).
- (ii) La justificación al fuerte incremento de los usos terciarios e industriales registrados es la misma que la indicada antes en relación con el suelo urbano, corregida y aumentada al tratarse el suelo urbanizable de previsiones para el futuro. Además, hay que tener en cuenta que los nuevos campos de golf se han adscrito por el planeamiento en unos casos, bien al uso terciario (1.458 ha), bien al de equipamientos/servicios y dotaciones (716 ha).
- (iii) A su vez, el aumento de los usos industriales y terciarios tiene un impacto en el uso residencial que, como decíamos, absorbía antes a efectos estadísticos, junto con el industrial, una gran parte de los citados usos terciarios. Asimismo,

⁴⁰⁸ Cfr. IGV, pág. 7.

encontramos una explicación al descenso del uso residencial en las desclasificaciones de “suelo urbanizable no programado” que tuvieron lugar a partir de la entrada en vigor de la LRAU en 1994, que ya no contemplaba dicha categoría (sin perjuicio de ser parcialmente compensadas igualmente desde esa fecha mediante nuevas clasificaciones de suelo no urbanizable a urbanizable al margen de la modificación o revisión del plan general —extremo este que veremos en el apartado siguiente de este mismo capítulo—).

Hemos examinado ya los diversos niveles de ordenación existentes, que se plasman en los instrumentos de planeamiento urbanístico: el estructural y el pormenorizado. Sentado todo lo anterior, podemos analizar ya un aspecto clave del nuevo sistema urbanístico valenciano consolidado por la LOTUP: la zonificación, en particular, la del suelo rural. Y ello, en su consideración de elemento tanto de ordenación estructural como pormenorizada. Además, podremos efectuar el análisis de esta cuestión tan relevante en su debido contexto, al haber visto también la interesante evolución de los usos globales, tanto en suelo urbano como urbanizable, recogidos durante los últimos 20 años en los instrumentos urbanísticos de la Comunidad Valenciana.

1.2. La zonificación del suelo: elemento clave de la LOTUP

1.2.1. La zonificación: orígenes y concepto

De entre las diversas determinaciones de ordenación estructural y pormenorizada que recoge la LOTUP interesa que nos detengamos aquí, como acabamos de apuntar, en las relativas a la zonificación⁴⁰⁹.

Como señala MELÉ⁴¹⁰, la zonificación aparece de manera elemental en el plan de Dresde de 1870. Posteriormente, en el año 1891, en el municipio de *Frankfurt am*

⁴⁰⁹ Cfr., para mayor detalle en todo lo relativo a la zonificación, ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.ª J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., que se sigue especialmente en relación con todas estas cuestiones relativas a dicha técnica. Constituye aquella una obra de obligada consulta en la materia, donde los autores tratan con rigor todos los aspectos que rodean este instituto (desde sus orígenes históricos y científicos hasta su recepción por el ordenamiento urbanístico español, pasando por un análisis muy detallado del marco legal vigente y las diversas problemáticas que este suscita), instituto que, como apuntábamos, ha devenido actualmente capital para el ordenamiento autonómico valenciano.

Main se aplica la novedosa técnica de organización del espacio que pasa por subdividir la ciudad en zonas a las que se asigna normas específicas según la correspondiente actividad constructora.

La técnica de la zonificación había hecho ya su aparición en las leyes urbanísticas de algunos países europeos desde la primera década del siglo XX. En este sentido, en los Países Bajos una ley de 1901 la introdujo en las normativas de edificación de diversas ciudades; en Suecia una norma legal urbanística de 1907 incluía una zonificación casi completa; y en Inglaterra donde efectuó su aparición poco después de la *Town Planning Act* de 1909⁴¹¹. Ejemplos coetáneos de esta técnica de la zonificación los encontramos también en los Estados Unidos de América, adoptándose en 1916 en Nueva York la primera normativa de zonificación del país⁴¹².

Dicho esto, como señala ORDEIG CORSINI⁴¹³, cabe contextualizar este instituto como una de las vías de reacción frente la ciudad ingenieril que había deparado el siglo XIX, compuesta por técnicos alemanes que buscan complementar las propuestas eficientes con otros extremos precisos para la correcta gestión de la ciudad. En concreto, como destaca este autor, “Emergen aquí las actuaciones y textos de diversos autores englobados bajo la denominación de «tratadista alemana» sobre la construcción de la ciudad (Stubben, Beaumeister, Eberstadt). Enfoque decididamente técnico, formulado principalmente desde el exterior de la arquitectura y atento a los problemas de higiene, circulación y economía productiva. Sin poner en duda los presupuestos básicos de la ciudad hasta aquel momento, su aportación específica consistió en la búsqueda de alternativas a la rigidez de la ejecución de los ensanches, mediante el desarrollo de la técnica incipiente del «zoning», como método que lograra objetivizar la construcción de la ciudad”. Tras esos primeros pasos, la

⁴¹⁰ MELE, P., *Territoires d'action. Amenagement, urbanisme, espace*, Tours: Corinne Larrue, 2008, pág. 19.

⁴¹¹ ORDEIG CORSINI, J. M.^a, *Diseño y normativa en la ordenación urbana de Pamplona (1770-1960)*, Pamplona: Fondo de Publicaciones del Gobierno de Navarra, 2004, págs. 163 y 185.

⁴¹² ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.^a J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., págs. 25-26.

⁴¹³ ORDEIG CORSINI, J. M.^a, *Diseño urbano y pensamiento contemporáneo*, Barcelona: Instituto Monsa de Ediciones, S.A., 2004, pág. 21.

zonificación cobró en la década de 1920 a 1930 una gran difusión por el resto de países, consolidándose como tal⁴¹⁴.

Como destaca DE TERÁN TROYANO⁴¹⁵, durante los años 30 del siglo pasado cobra fuerza, como reacción a la anterior etapa utópica, el movimiento racionalista que asume el método analítico que se imponía en aquel momento en las artes y las ciencias. Se emplean estudios sectoriales en los que se indican y clasifican las principales funciones que tienen lugar en la ciudad, así como el emplazamiento de dichas actividades en cada zona.

En ese contexto, la Carta de Atenas conceptualiza dicha zonificación como la operación consistente en asignar en un plano el lugar adecuado de cada función y de cada individuo. Parte de la discriminación de las diversas actividades humanas, demandando cada una su aspecto particular: locales de viviendas, centros industriales o comerciales, sitios destinados al esparcimiento⁴¹⁶.

Surge así, como apunta GIANCARLO DE CARLO⁴¹⁷, la zonificación como la técnica ordenadora que consiste en anudar a cada actividad la ubicación más conveniente desde el prisma de su utilización y funcionamiento.

En síntesis, por lo que aquí nos interesa, cabe concluir que se asumió de esta forma una técnica proveniente de la ciencia urbanística: el *zoning*, y ello como una técnica además central sobre la que se estructura el plan de ordenación, hasta el extremo de que planificar equivale en gran medida a zonificar⁴¹⁸.

⁴¹⁴ ORDEIG CORSINI, J. M.^a, *Diseño y normativa...*, ob. cit., pág. 21.

⁴¹⁵ DE TERÁN TROYANO, F., “La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes”, *Ciudad y Territorio*, n.º 2, 1971, págs. 15 y ss.

⁴¹⁶ LE CORBUSIER, *Principios de Urbanismo (La carta de Atenas)*, Barcelona: Ariel, 1971, pág. 45.

⁴¹⁷ GIANCARLO DE CARLO, “Fluidez de las interrelaciones urbanas y rigidez de los planes de zonificación”, *Questioni di Architettura e Urbanistica*, Recogido en Publicaciones del Departamento de Urbanismo II, Universitat Politècnica de València, 1971, pág. 3.

⁴¹⁸ ROMERO SAURA, F., “Las determinaciones de...”, ob. cit., págs. 563-564.

En este sentido, como destaca MANCUSO, el *zoning* no forma parte del plano, sino que lo constituye (MANCUSO, F., *Las experiencias del zoning*, Milán: Gustavo Gili, 1978, p. 334).

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que, como señalan ROMERO SAURA y ROMERO ALOY⁴¹⁹, esta relevante técnica de la zonificación ha sido objeto de importantes críticas doctrinales desde el punto de vista puramente urbanístico. Así, se le ha reprochado ser una metodología que no se acompasa con la complejidad de las ciudades de hoy en día: la enorme variedad de posibilidades que estas ofrecen no pueden ser forzosamente reconducidas a la zonificación. Dicho esto, con independencia de la mayor o menor fundamentación de esas críticas, lo cierto es que no se ha presentado ningún instrumento propiamente sustitutivo de esta técnica zonificatoria. En definitiva, coincidimos con estos autores, en que se trataría más que de reemplazarla, de mejorarla, complementándola con otros elementos tendentes, tal vez, a proporcionarle una mayor riqueza y flexibilidad.

1.2.2. *La zonificación en la legislación valenciana y el suelo no urbanizable: el hito de la LSNU 2004*

Tal y como destaca ROMERO ALOY⁴²⁰, la legislación valenciana ha prestado una atención particular a la zonificación, abordando su estudio sistemático y rompiendo

⁴¹⁹ ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.ª J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., págs. 56-71.

Por lo que se refiere a la citada flexibilidad adicional que perfeccionara esta técnica de la zonificación, suscitan estos autores que podría resultar, por ejemplo, de una mayor aproximación y entendimiento entre lo urbanístico y lo edilicio (ídem, pág. 67), y en este sentido citan a DE TERÁN y el acogimiento del *proyecto urbano*, que, como señala este último, “No es propiamente una forma de plan, puesto que incorpora la arquitectura, ni propiamente el proyecto de arquitectura, pues incorpora el diseño del espacio público generado por ésta, es más bien «una nueva forma de entender la proyectuación de la ciudad que considera la arquitectura como un elemento clave en la configuración del espacio público» y que se desarrollan en un terreno a medio camino entre el plan y el proyecto, que toma del planeamiento las alineaciones y rasantes y del proyecto la volumetría de la edificación”. DE TERÁN TROYANO, F., Prólogo a RODRÍGUEZ-TARDUCHY, M.ª J., BISBAL GRANDAL, I. y ONTIVEROS DE LA FUENTE, E., *Forma y ciudad. En los límites de la arquitectura y el urbanismo*, Madrid: Cinter Divulgación Técnica, S.L.L., 2011, pág. 13.

Cfr., en relación con el citado *proyecto urbano* la referencia que ya incluimos en el apartado sexto del capítulo anterior sobre planificación estratégica (ORDEIG CORSINI, J. M.ª, “El proyecto urbano como estrategia...”, ob. cit., pág. 57).

⁴²⁰ ROMERO ALOY, M.ª J., “La zonificación urbanística...”, ob. cit., pág. 139. Como precisa la autora, no hay que perder de vista que, si bien la zona la crean las previsiones legales y los redactores de los planes, también es “una expresión del modo de ocupación del territorio anterior a la praxis y las leyes. En efecto, allí donde se encuentre un área ocupada por edificios y calles, en el caso de que presenten unas características más o menos homogéneas, nos encontramos con una zona. Es el caso de la zona de núcleo histórico que aparece configurada con parámetros un tanto irregulares y desproporcionados, pero constituye un tejido urbano típico y claramente diferenciado. La misión del planeamiento consiste, precisamente, en

así una barrera antigua, según la cual las leyes urbanísticas se ceñían a delimitar la clasificación del suelo, en tanto que la zonificación —o calificación urbanística— se dejaba en manos de la praxis o redactores de los planes. Sin perjuicio de que es propio de la discrecionalidad técnica en última instancia la definición de las zonas de ordenación urbana, ello ha adolecido en muchas ocasiones del suficiente rigor.

En relación con dicha normativa autonómica, cabe citar en primer lugar una regulación clave aprobada en 1999: el RZOUCV, pionero en el panorama nacional, de carácter voluntario⁴²¹ y cuyos objetivos fueron (i) la búsqueda de un lenguaje común en lo que concernía a conceptos habitualmente utilizados en la elaboración de una ordenanza urbanística, a fin de lograr con ello una mayor transparencia, y (ii), la configuración y regulación de las zonas de ordenación, e incluso el establecimiento de una serie de zonas tipo⁴²², con el objeto de facilitar la elaboración de los planes.

En concreto, de entre las diversas disposiciones de esta importante norma reglamentaria, es especialmente interesante aquí su definición de *zona de ordenación urbanística*⁴²³ —sin perjuicio de que se efectúa desde el prisma de la regulación del

retomar esos parámetros que la realidad ofrece y reconducirlos del mejor modo posible. El área objeto de la zona se rige por una normativa homogénea y uniforme para todo el ámbito” (ídem, pág. 145).

⁴²¹ En efecto, tal y como preveía el art. 6 RZOUCV, este reglamento “tiene carácter orientativo, por lo que será voluntaria la aplicación de sus preceptos.

Los planes podrán establecer el régimen urbanístico de las zonas que delimiten mediante remisión a este reglamento general, aunque, alternativamente, también podrán contener su propia regulación cuando razones específicas de carácter local así lo aconsejen.

La asignación de las distintas zonas de ordenación urbanística se hará, a ser posible, por remisión a este reglamento, expresando la clave identificativa de la reglamentación de Zona que se pretenda aplicar en el área correspondiente del territorio.

En el caso que el presente reglamento no contemple una regulación adecuada para las peculiaridades locales de un área del término municipal, el plan establecerá la regulación aplicable”.

Sin perjuicio de ello, a nuestro juicio, dicho carácter voluntario no ha empequeñecido en modo alguno la importante aportación que supuso al sistema urbanístico valenciano y su relevante aplicación práctica.

⁴²² En concreto, contemplaba las siguientes 8 zonas tipo: Núcleo Histórico, Ampliación de Casco, Ensanche, Edificación Abierta, Viviendas Aisladas, Viviendas Adosadas, Industrial en Manzana e Industrial Aislada (art. 82.2 RZOUCV).

⁴²³ Conviene puntualizar, siguiendo a ROMERO SAURA y ROMERO ALOY, que en la práctica se utiliza el concepto de “zona” para aludir a diversas situaciones que obedecen a conceptos distintos (v. g., zona de edificación abierta, zona escolar, zona verde, zona de aparcamiento,

suelo urbano y urbanizable propia del momento—. Así, conceptúa a aquella como un “área que presenta un tejido urbanístico característico y diferenciado”, y “constituye el ámbito de aplicación de una determinada normativa urbanística” (art. 78 RZOU CV). Como señalan PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO⁴²⁴, “las zonas de ordenación urbanística son una calificación u ordenanza general a la que queda sujeto un amplio conjunto de terrenos. [...]. La zonificación [...] opera, por así decirlo, transversalmente respecto de la sectorización o clasificación de los terrenos. Terrenos ubicados en posición recíprocamente distantes, incluso en distintos sectores o clases de suelo pueden ser sujetos a una misma ordenanza de edificación, que es descriptiva de la tipología de las construcciones y el uso básico del suelo”.

Posteriormente, tanto la LRAU (art. 17.1) como la LUV (art. 36.1.c) ya recogían la obligación de diferenciar, dentro de la ordenación estructural, la división del territorio en zonas de ordenación urbanística, especificando para cada una de ellas su normativa propia. Abundando en ello, la LUV regulaba expresamente como parámetro de ordenación pormenorizada la “Regulación de las condiciones de la edificación de cada zona de ordenación, sobre y bajo rasante, como edificabilidad, altura, número de plantas, retranqueos, volúmenes y otras análogas” (art. 37.1.f) LUV), y despejaba cualquier duda sobre el hecho de que el instituto de la zonificación integraba los dos niveles de planificación existentes: el de la ordenación estructural y la pormenorizada.

Además, con un carácter innovador, la LSNU 2004 introdujo de manera decidida la zonificación, que parecía reservada al suelo urbano y urbanizable, también al suelo

zona de servidumbre, etc.), siendo las “zonas de ordenación urbanística” propiamente dichas, a las que venimos haciendo referencia y hemos definido anteriormente, realidades muy distintas a los sistemas generales o locales de la normativa estatal (art. 25 RPU) —zonas verdes, zona escolar, zona de equipamiento administrativo, etc.—, para parte de los cuales también se empleaba las denominadas “zonas” o “reservas” (cfr. ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.ª J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., págs. 122-124).

⁴²⁴ PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., *Derecho Urbanístico Valenciano*, ob. cit., pág. 291.

En la misma línea, señala GIFREU I FONT que la zona de ordenación urbanística es “un área de suelo que presenta un tejido urbano característico al disponer de condiciones urbanísticas homogéneas y uniformes que permiten identificarla respecto de otras zonas y que tiene reconocidos usos lucrativos” (GIFREU I FONT, J., *L’ordenació urbanística a Catalunya*, Madrid: Marcial Pons, 2012, pág. 195. La traducción es nuestra).

no urbanizable (arts. 11 y 13 LSNU 2004). Así, el art. 13 LSNU 2004 establecía que “Los planes que clasifiquen suelo como no urbanizable distinguirán, zonas sujetas a ordenación diferenciada. La zonificación y ordenación se realizará por unidades territoriales homogéneas, definidas por las características del medio natural, los usos característicos del suelo, sus condiciones paisajísticas, la interdependencia funcional de sus elementos, su articulación respecto a una infraestructura, su problemática común u otras razones sustantivas análogas”.

Esta última innovación de la LSNU 2004 resulta capital y constituye, como señalan ROMERO SAURA y ROMERO ALOY⁴²⁵, el “final de un largo itinerario en el que se ha tratado de poner orden en la implantación de usos urbanísticos en el suelo no urbanizable”. Así, se produce un importante giro en la normativa valenciana al “sustituir la declaración *ad casum* de utilidad pública o interés social⁴²⁶, por la admisión global de usos e instalaciones en suelo no urbanizable común en las zonas

⁴²⁵ ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.ª J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., págs. 232-235. Como destacan estos autores, “la generalidad de las legislaciones autonómicas, además de la exigencia de la utilidad pública o interés social, establecen determinadas condiciones a las que deben sujetarse los usos y edificaciones en suelo no urbanizable, sin embargo esas regulaciones no llegan a la definición de ámbitos en los que se establece un régimen homogéneo de usos y actividades, con la aplicación de determinados parámetros urbanísticos. En la Comunidad Valenciana la declaración *ad casum* es sustituida por un régimen general que aparece validado por los procesos de participación pública, las oportunas justificaciones en el plan y el propio proceso de evaluación ambiental estratégica, elementos que confluyen en otorgar una cierta seguridad en el sentido de que las actividades y los usos previstos en el suelo no urbanizable, encajan dentro del interés público urbanístico que el plan define” (ídem, págs. 234-235).

⁴²⁶ Como ya vimos en el capítulo II, el art. 8.2 TRLS 2008 prevé: (i) por un lado, que en el suelo en situación de rural, las facultades del derecho de propiedad incluyen, en términos generales, las de usarlo, en sentido amplio, de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse a usos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales (v. g., agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro); y ello, partiendo de la premisa de que, si dicho suelo rural fuera protegido, su eventual uso quedaría siempre sujeto a la preservación de los valores que lo hacen merecedero de tal protección; y (ii) no obstante lo anterior, por otro lado, y es lo que aquí interesa destacar, aquel precepto prevé también que, con carácter excepcional, podrían permitirse también otros actos y usos específicos de corte urbanístico “que sean de interés público o social”, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

Como analizaremos en el siguiente capítulo, esta previsión, que tiene su precedente en el TRLS 1976, se ha mantenido prácticamente inalterada hasta nuestros días. En este sentido, como decíamos, precisamente la nueva obligación de zonificación impuesta por la normativa autonómica valenciana supone una superación de esta falta de previsión de usos en suelo no urbanizable, que se veía suplida en cierto modo con las posibilidades que permitía dicho instituto de autorización excepcional de usos de corte urbanístico cuando estos fueran de “interés público o social”.

que delimite el plan, siempre que se cumplan las condiciones de zonificación previstas”.

1.2.3. Un supuesto particular de zonificación del suelo no urbanizable: el PGOU de Requena

Tras esta primera aproximación al instituto de la zonificación del suelo —en particular, del no urbanizable—, resulta útil el examen de cómo se llevó esta a la práctica en un caso concreto bajo la anterior normativa. Y ello, a fin de contextualizar mejor el ulterior análisis de la zonificación que, como veremos, potencia al máximo la vigente LOTUP. Para ello, examinaremos el PGOU de Requena (aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia en sesión de 26 de abril de 2013)⁴²⁷, que llevó a cabo la novedosa zonificación de su suelo no urbanizable exigida, de forma pionera, por la LSNU 2004.

El PGOU de Requena distingue entre suelo no urbanizable común y de especial protección, y, partiendo de dicha premisa, establece una serie de zonas primarias “que responden especialmente a las características del bien a proteger en el caso del suelo de especial protección, y en función de los usos y aprovechamientos característicos en el caso del suelo no urbanizable común” (apartado 4.4 de la Memoria Justificativa del PGOU de Requena).

En ese suelo no urbanizable común (SNU-C), el PGOU de Requena identifica hasta 6 zonas primarias⁴²⁸. Con independencia de la zona primaria en que se encuentre un terreno, el PGOU prevé que deban respetarse las áreas forestales dispersas incluidas en el Inventario Forestal de la Comunidad Valenciana que no hayan sido incluidas en

⁴²⁷ Publicado en el BOP de Valencia de 7 de junio de 2013.

Asimismo, la documentación del PGOU de Requena se encuentra disponible en la página web del Ayuntamiento del municipio: <<http://urbanismo.requena.es/pgou/indice.htm>> [consulta: 15 de marzo de 2015].

⁴²⁸ En concreto, se trata de las siguientes: (i) SNU -C1 (ligada a las Unidades Territoriales Ambientales —“UTA”— 9, 10 y 16); (ii) SNU-C2 (UTA 3, 5, 6 y 8); (iii) SNU -C3 (UTA 15); (iv) SNU -C4 (relativa a la zona de amortiguación establecida por el PORN de las Hoces del Cabriel, aprobado por el Decreto 24/2005, de 4 de febrero, del Consell); (v) SNU -C5 (correspondiente a los asentamientos rurales dispersos existentes en el término municipal); y (vi) SNU-C6 (similar a la anterior, pero relativa a núcleos rurales) —(apartado 4.4.1 de la Memoria Justificativa del PGOU de Requena).

suelo no urbanizable de protección forestal (en este caso, tendrán a todos los efectos el carácter de suelo no urbanizable común en el que se hallen, con la obligación de que sean preservadas).

Con respecto al suelo no urbanizable de especial protección (SNU-P), el PGOU de Requena delimita 9 zonas primarias, que detallamos a continuación por su interés: (i) SNU-PE (protección ecológica)⁴²⁹; (ii) SNU-PP (protección paisajística)⁴³⁰; (iii) SNU-PF (protección forestal)⁴³¹; (iv) SNU-PPF (protección paisajístico-forestal)⁴³²; (v) SNU-PA (protección agrícola)⁴³³; (vi) SNU-PAR (protección arqueológica)⁴³⁴; (vii) SNU-PC (protección de cauces y zonas inundables)⁴³⁵; (viii) SNU-PMA

⁴²⁹ SNU-PE: terrenos incluidos en el ámbito del Parque Natural de las Hoces del Cabriel. Se encuentra dividido en las siguientes subzonas: (i) Grado B, cuyas determinaciones se adoptan como planeamiento asumido de la “Zona de protección Grado B” del PORN de las Hoces del Cabriel; (ii) Grado C, cuyas determinaciones se adoptan como planeamiento asumido de la “Zona de protección Grado C” del PORN de las Hoces del Cabriel; y (iii) Grado D, cuyas determinaciones se adoptan como planeamiento asumido de la “Zona de protección Grado D” del PORN de las Hoces del Cabriel.

⁴³⁰ SNU-PP: suelos que por su importancia en materia de paisaje deben preservarse de toda acción transformadora que conlleve la alteración o la degradación de los valores paisajísticos.

⁴³¹ SNU-PF: terrenos que por su importancia medioambiental deben preservarse de toda acción transformadora, siendo su fin esencial el ser soporte de actividades forestales o cinegéticas. Las zonas sujetas a dicha protección, o suelo no urbanizable forestal delimitado, se adecuan a zonas forestales compactas delimitadas en el Inventario Forestal de la Comunidad Valenciana.

⁴³² SNU-PPF: suelos que por su importancia paisajística y forestal deben preservarse de toda acción transformadora que conlleve la alteración o la degradación de dichos valores. Las zonas sujetas a dicha protección se adecuan a aquellas zonas forestales delimitadas en el Inventario Forestal de la Comunidad Valenciana que se sitúan dentro de terrenos considerados como de alto valor paisajístico, al igual que los incluidos dentro de la citada zona SNU-PP.

⁴³³ SNU-PA: terrenos que por su importancia medioambiental deben preservarse de toda acción transformadora, siendo su fin esencial el ser soporte de actividades agrícolas.

⁴³⁴ SNU-PAR: se reflejan también en el Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos. Comprende tanto los yacimientos incluidos en el Inventario de la Generalitat Valenciana como aquellos otros que se han considerado por su valor arqueológico, paleontológico o como arte rupestre. Asimismo, se aplica este régimen de especial protección a cualquier otro yacimiento que pudiera aparecer con independencia del tipo de suelo en que se encuentre. Su objetivo es preservarlos de cualquier actividad incontrolada que pueda propiciar su menoscabo o su destrucción.

⁴³⁵ SNU-PC: suelos y áreas afectadas por restricciones en el uso como consecuencia de su proximidad a cauces naturales o artificiales, áreas inundables y, en general, todas aquellas sobre las que sea aplicable lo dispuesto en la correspondiente normativa de dominio público hidráulico.

(protección de masas de agua destinadas a consumo humano)⁴³⁶; y (ix) SNU-PI (protección y reserva de infraestructuras)⁴³⁷.

Además, el PGOU de Requena considera compatibles con cualquier categoría de suelo no urbanizable, sea protegido o no, una serie de afecciones que estima relevantes (*i. e.*, por derechos mineros legalmente adquiridos a la entrada en vigor del plan, alta vulnerabilidad a los acuíferos, riesgo derivado por accidentes en el transporte de mercancías peligrosas, servidumbre de protección de las depuradoras y por zonas incendiadas). Todas estas áreas sujetas a dichas afecciones se delimitan en los planos de ordenación correspondientes del PGOU de conformidad con su normativa sectorial.

Para mayor claridad, se acompaña el cuadro que resume gráficamente la amplia variedad de posibilidades zonificatorias apuntadas:

⁴³⁶ SNU-PMA: suelos y áreas de protección de las captaciones de agua destinadas a consumo humano, con el fin de prevenir la contaminación de las masas de agua.

⁴³⁷ SNU-PI: suelos que sirven de soporte a la red de comunicaciones básica del municipio, así como al entramado de comunicaciones interiores del propio término municipal. Asimismo, se incluyen aquellos elementos propios de las redes básicas de servicios que forman parte de la red estructural de dotaciones públicas.

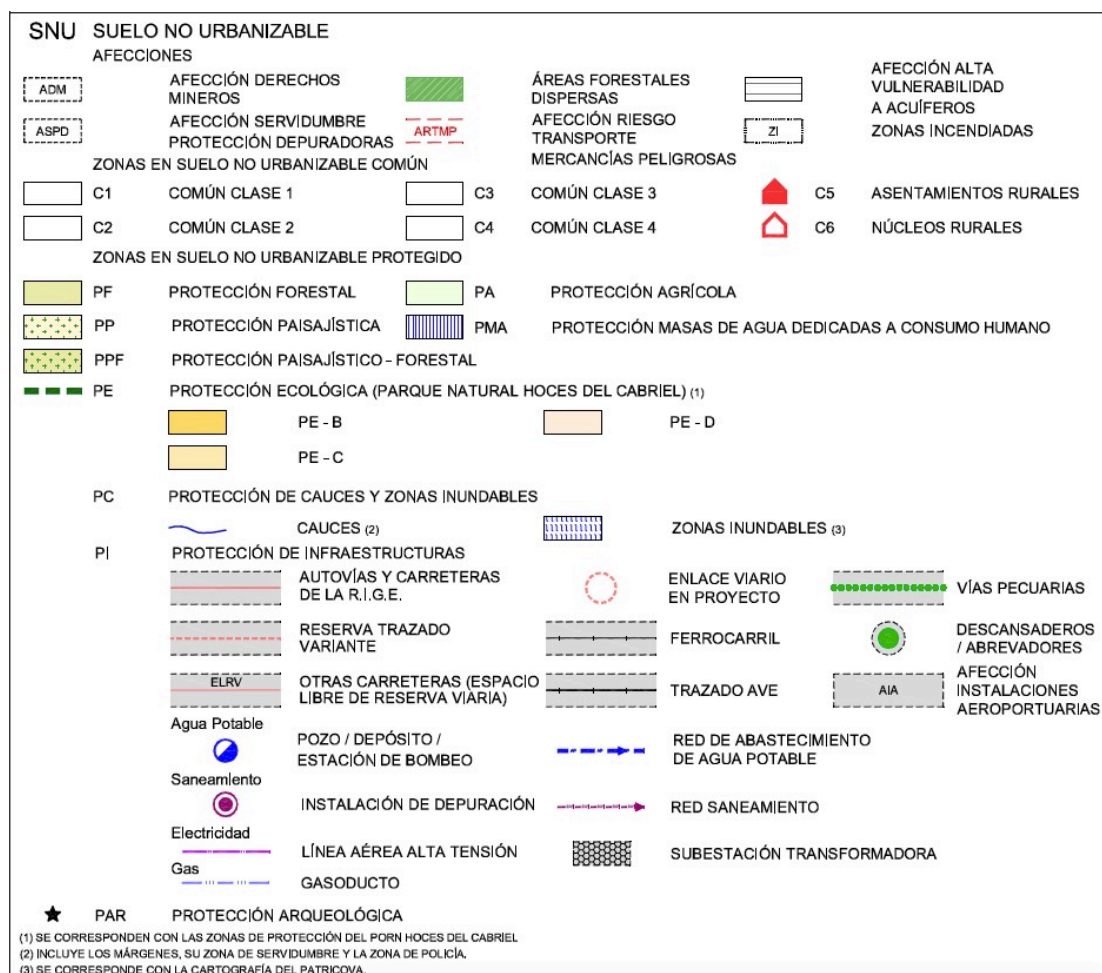


FIGURA 18. Zonas de Ordenación Urbanística – Suelo No Urbanizable. Leyenda de los planos de la Serie OE.2 (tanto los 00A-00B relativos a todo el término municipal, a escala 1:25.000, como el resto de planos del 01 al 27 a escala 1:10.000). PGOU de Requena. Ayuntamiento de Requena. Marzo 2013.

Asimismo, obviamente, esta zonificación del suelo no urbanizable puede apreciarse también en los planos de calificación de suelo del PGOU de Requena. A efectos ilustrativos acompañamos detalle de uno de dichos planos, en el que se observa una interesante zonificación del suelo no urbanizable del citado municipio:

1.2.4. *La LOTUP y las “zonas rurales”*

Como hemos apuntado, la LOTUP potencia de forma sobresaliente esta técnica y, a tal fin, exige al plan general estructural que delimite una serie de zonas de ordenación estructural para todo el término municipal (art. 25.1 LOTUP): las urbanizadas, las de nuevo desarrollo o expansión urbana y las rurales; estas últimas, singularizadas por aquellos suelos “en situación básica rural y que, de acuerdo con el plan, mantendrán los valores y funciones ambientales, territoriales, paisajísticas, económicas y culturales que desempeñan” (art. 25.2.a) LOTUP)—⁴³⁸. Como ya señalaba ROMERO SAURA⁴³⁹ en relación con la LSNU 2004, esta última zonificación del suelo no urbanizable es “una zonificación inducida a partir de los elementos naturales que concurren en una determinada área y de la existencia de aquellos otros elementos relevantes, como accesos o posibilidad de determinados servicios”.

Por otra parte, como hemos visto, la ordenación estructural debe diferenciar entre (i) el suelo rural común, donde se delimitarán zonas a partir de criterios ambientales y paisajísticos “que reflejen su vocación territorial futura”, regulándose los usos que puedan acoger, así como la regulación técnica básica en relación con su ocupación (art. 26.b) LOTUP); y (ii) el de protección especial, cuya zonificación deberá llevarse a cabo con pleno respeto a la normativa sectorial correspondiente, sin perjuicio de dictar normas de protección adicionales, previéndose igualmente los usos y obras posibles por ser compatibles con dicha tipología de suelo (art. 26.c) LOTUP)⁴⁴⁰.

Sentado lo anterior, como ordenación detallada deberán establecerse las correspondientes “subzonas”. En concreto, en el suelo no urbanizable se establecerán “las condiciones tipológicas de los edificios y construcciones permitidas y las características de los vallados. Asimismo, determina normas técnicas concretas para la reposición de arbolado, ampliación de caminos, limpieza de los predios,

⁴³⁸ Como aclara el art. 23.2 LOTUP, la infraestructura verde no es en sí misma una zona de ordenación. Sus distintos elementos deben de zonificarse conforme a sus características y norma de aplicación sectorial aplicable.

⁴³⁹ ROMERO SAURA, F., “Las determinaciones de...”, ob. cit., pág. 567.

⁴⁴⁰ Por otra parte, como ya dijimos, la LOTUP anuda la clasificación del suelo a la previa zonificación (art. 28.2) LOTUP).

depuración de residuos y vertidos, así como otras normas de análoga finalidad” (art. 35.1 LOTUP).

Además, la LOTUP, a fin de lograr una deseada sistematización, exige que las citadas zonas se denominen con una nomenclatura que se ajuste a los criterios de unificación que se recogen en su Anexo IV (art. 25.3 LOTUP), que prevé una serie de zonas “rurales” posibles en atención a su uso predominante (Anexo IV.1.1 LOTUP).

Por un lado, tenemos las zonas que integran el *suelo no urbanizable común*: (i) la zona rural común *agropecuaria* (“ZRC-AG”); (ii) la zona rural común *de explotación de recursos naturales* (“ZRC-EX”) —terrenos cuyo uso principal es el de explotaciones minerales, parques eólicos, instalaciones fotovoltaicas, etc., siempre que dichas instalaciones ocupen una extensión suficiente para delimitar una zona diferenciada, donde el resto de usos del suelo se ven condicionados por estas actividades—; y (iii) la zona rural común *forestal* (“ZRC-FO”).

Por otra parte, las zonas rurales que integran el *suelo no urbanizable sujeto a especial protección*: (i) la zona rural protegida *agrícola* (“ZRP-AG”), que incluye terrenos con valores agrarios definitorios de un ambiente rural digno de singular tratamiento (por su importancia social, paisajística, cultural o de productividad agrícola); (ii) la zona rural protegida *natural* (“ZRP-NA”), que abarca suelos con valores ambientales, paisajísticos, culturales o económicos que se deban conservar, recuperar o mejorar, porque así lo recoja el plan general estructural o derivados de las declaraciones de rango superior correspondientes; (iii) la zona rural protegida *por afecciones* (“ZRP-AF”), que incluye terrenos en los que algún tipo de afección determina su uso principal y tiene una entidad superficial suficiente para definir un área diferenciada del resto de zonas; y (iv) la zona rural protegida *por riesgos* (“ZRP-RI”), que versa sobre terrenos en los que esté acreditada la presencia de un importante riesgo de erosión, desprendimiento, inundaciones u otros riesgos naturales o inducidos que desaconsejen su transformación.

Además, la LOTUP efectúa un último esfuerzo sistematizador, apreciable desde el punto de vista de la deseable homogeneización y seguridad jurídicas, llegando

incluso a prever la información que deberá contener cada una de estas zonas rurales⁴⁴¹.

Solo el tiempo dirá qué alcance tiene en la práctica esta importante regulación en materia de zonificación. En este sentido, es oportuno tener en cuenta que la LOTUP no exige, en términos generales⁴⁴², que se adapten a ella los instrumentos de planeamiento urbanístico vigentes (DT 2.^a LOTUP).

1.3. El “plan general estructural” de la LOTUP: antecedentes, ámbito, función y competencia

El plan general ha demostrado ser el instrumento de planificación urbanística municipal más relevante, si bien ha sufrido una importante evolución a lo largo de los años, sobre todo desde que la Comunidad Valenciana se dotó de normativa urbanística propia (la LRAU).

⁴⁴¹ Así, la LOTUP establece que “El plan general estructural contendrá una ficha resumen para cada zona de ordenación, con el diseño y la información que se establece en este anexo”; en concreto, “Las fichas de las zonas rurales incluirán la siguiente información: (1) Nombre de la zona. Según el anexo IV; (2) Código de zona de ordenación. Según el anexo IV; (3) Superficie de la zona: incluye la superficie total de la zona de ordenación, ya sea continua o discontinua. La suma de las superficies de todas las zonas, ya sean rurales, de nueva urbanización o urbanizadas, sumarán la superficie total del término municipal; (4) Usos dominantes: los usos que prevalecen sobre otros que puedan ser compatibles; (5) Usos permitidos: se enumerarán los diferentes usos permitidos, compatibles según determinadas condiciones con los usos dominantes, con el nivel de detalle que se desee para describirlos; (6) Usos no permitidos: se enumerarán todos aquellos usos incompatibles con la ordenación propuesta para la zona; (7) Plano de la zona: plano general, a la escala que se requiera para poder abarcar la superficie completa de la zona; (8) Protecciones: se enumerarán las protecciones que recaigan sobre los terrenos, ya sea por normativa de rango superior, regulaciones sectoriales o porque el plan así las declare. Igualmente, se enumerarán los elementos catalogados ubicados en el ámbito de la zona, con referencia a la ficha del Catálogo de Protecciones; (9) Afecciones: se especificarán las afecciones que recaigan sobre los terrenos, ya sea por riesgos naturales, infraestructuras, cauces, costas, o de cualquier otra índole que puedan condicionar los usos del suelo; (10) Programas de intervención: intervenciones previstas por otras administraciones, así como las propuestas por el plan, incluyendo las derivadas de elementos o áreas protegidas; (11) Condiciones para los usos y edificaciones permitidos: se detallará la tipología, intensidades y condiciones para la implantación de los usos complementarios o compatibles con el uso predominante, así como sus limitaciones; (12) Ordenanzas generales y particulares: se especificarán los apartados de las ordenanzas generales y particulares que afecten a la zona” (Anexo V.I. LOTUP).

⁴⁴² En efecto, no hace falta dicha adaptación a la LOTUP salvo para la aprobación de ciertos planes parciales y especiales que alteren el planeamiento general vigente con anterioridad a la entrada en vigor de aquella, que sí que requieren la homologación del sector correspondiente (apartado 4.º de la DT 2.^a LOTUP). Volveremos sobre esta importante cuestión en el apartado siguiente de este mismo capítulo.

Como señala RIBES ANDREU⁴⁴³, la LRAU supuso una evidente simplificación de los instrumentos de planeamiento al convertir al plan general en el único capaz de abordar la ordenación urbanística del municipio. Por lo tanto, desaparecen figuras menos notables previstas en la normativa estatal —el TRLS 1976 y el RPU—, como eran (i) las “normas subsidiarias”, con las que se desenvolvían durante muchos años municipios con menor problemática urbanística; y (ii) los “proyectos de delimitación de suelo urbano”, limitado a municipios sin expectativas de crecimiento. Por el contrario, bajo la LRAU el contenido del plan general no es completamente preestablecido, sino que acomoda su nivel de concreción de la ordenación pormenorizada cuanto mayor sea el crecimiento que proyecta (art. 41.2 RPCV).

Con todo, lo más relevante de la LRAU fue, como se ha visto, la introducción de los conceptos de ordenación estructural y pormenorizada referidos anteriormente, con lo que ello implica respecto de las posibilidades de flexibilidad del planeamiento, idea esta que se vio potenciada, tal y como se ha analizado, con la propia LUV, y sobre la que volveremos en detalle en el apartado siguiente.

Todo lo anterior se ha traducido en la Comunidad Valenciana en que durante los últimos 20 años el plan general ha ido desplazando también de facto al resto de instrumentos de planeamiento general existentes, tal y como se aprecia a continuación:

⁴⁴³ RIBES ANDREU, J., “La evolución del planeamiento general”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, págs. 454-455.

EVOLUCIÓN DE LAS FIGURAS DE PLANEAMIENTO UTILIZADAS EN LA CV

FIGURAS	1992	1998	2006	2013
Planes Generales	110	120	227	259
Normas Subsidiarias	304	316	235	213
Delimitación de Suelo Urbano	113	95	78	68
Plan Comarcal	5	3	0	0
Sin planeamiento	8	6	2	2
TOTAL	540	540	542	542

FIGURA 20. *Evolución de las figuras de planeamiento general utilizadas en la Comunidad Valenciana (1992, 1998, 2006 y 2013).* IGV, pág. 8.

Tal y como se colige de la anterior información:

- (i) En la actualidad, el instrumento de planeamiento general más extendido en la Comunidad Valenciana es, efectivamente, el plan general (el 47,79 % de los municipios cuenta ya con uno), seguido de las normas subsidiarias (39,30 %) y de las delimitaciones de suelo urbano (12,54 %).
- (ii) Asimismo, solo restan ya un par de municipios sin planeamiento general, con una población conjunta de poco más de 1.100 habitantes y que representan solo el 0,53 % del suelo de la Comunidad Valenciana. Ello ha supuesto un importante avance respecto de la década de los años 80 del siglo pasado, en la que un 60 % de los municipios no disponía de planeamiento o no lo tenían adaptado a la LS 1975. Esta situación fue remediada en la década siguiente, cuando ese porcentaje se redujo al 25 %, y ha disminuido en la actualidad a la cifra referida antes (solo dos municipios no cuentan con el correspondiente instrumento de planeamiento general).

La evolución de las figuras de planeamiento se aprecia todavía mejor si comparamos directamente los datos de 1992 y 2013, como hacemos a continuación:

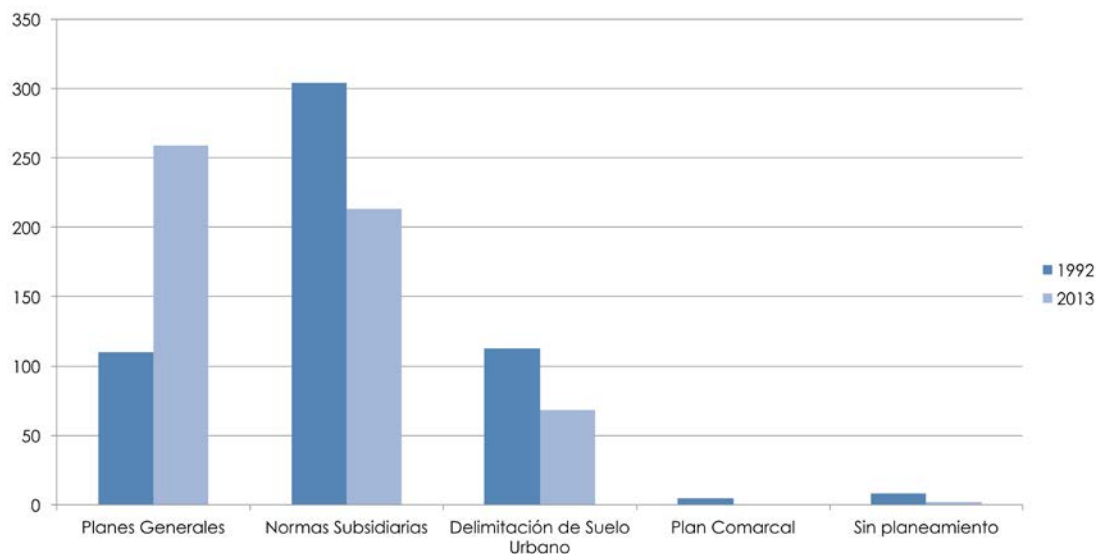


FIGURA 21. *Evolución de las figuras de planeamiento en la Comunidad Valenciana (1992 vs 2013).* Elaboración propia a partir de IGV, pág. 9.

A results de dicha evolución, en el año 2013 la mayor parte de la población de la Comunidad Valenciana se situaba ya en municipios que cuentan con plan general (88,79 %) —representando esos municipios un poco más de la mitad (el 54,18 %), de la superficie de la Comunidad—. Como vimos, el resto de municipios venían regidos por normas subsidiarias y delimitaciones de suelo urbano. Se acompaña a continuación la correspondiente figura ilustrativa de estos extremos:

POBLACIÓN Y SUPERFICIE POR FIGURA DE PLANEAMIENTO EN LA CV EN 2013

FIGURAS	POBLACIÓN (hab.)	%	SUPERFICIE (Ha)	%
Planes Generales	4.547.498,00	88,79	1.257.537,00	54,18
Normas Subsidiarias	558.498,00	10,90	856.664,00	36,91
Delimitación de Suelo Urbano	14.717,00	0,29	194.492,00	8,38
Sin planeamiento	1.105,00	0,02	12.249,00	0,53
TOTAL CV	5.121.818,00		2.320.942,00	

FIGURA 22. *Población y superficie para cada figura de planeamiento general en la Comunidad Valenciana en el año 2013.* IGV, pág. 9.

POBLACIÓN PARA CADA FIGURA (2013)

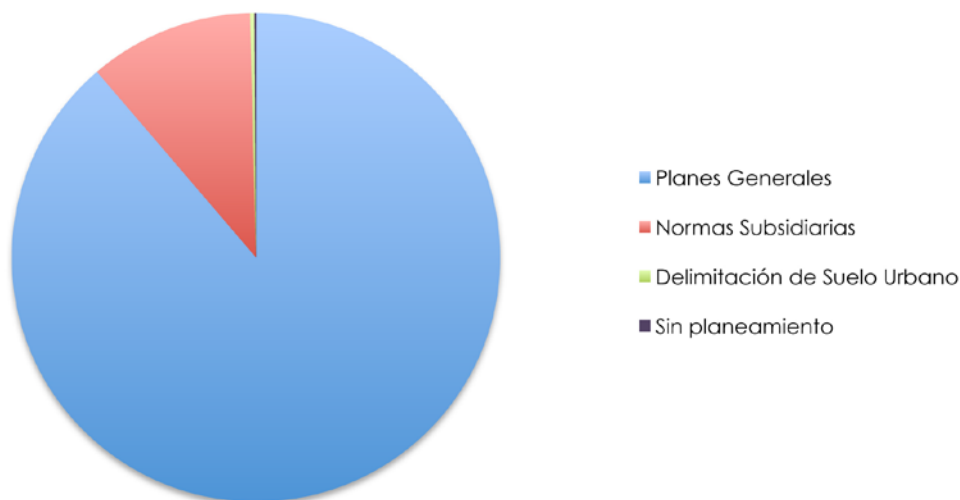


FIGURA 23. Población para cada figura de planeamiento general en la Comunidad Valenciana en el año 2013. IGV, pág. 9.

Abundando en lo anterior, y acotando el espacio temporal en el que llevar nuestro análisis a los últimos cuatro años (de 2011 a 2015), apreciamos, tal y como mostramos en las figuras que acompañamos a continuación, que, desde el punto de vista relativo, la mayor parte de los instrumentos de planeamiento aprobados conciernen al plan general (bien su aprobación, bien su modificación puntual, que juntos supusieron más de un 60 % de los instrumentos aprobados), seguido del planeamiento de detalle o diferido —*i. e.*, planes parciales, especiales y documentos de homologación— (con una cifra cercana al 25 %):

PLANES APROBADOS EN LAS COMISIONES TERRITORIALES DE URBANISMO					(julio 2011-febrero 2015)	
FIGURAS	ALICANTE	VALENCIA	CASTELLÓN	CV	%	
Modificaciones planeamiento general	57	65	62	184	59,93	
Planeamiento diferido	26	28	20	74	24,10	
Modificaciones planeamiento diferido	3	13	2	18	5,86	
Planeamiento general	3	5	5	13	4,23	
Catálogo	2	5	4	11	3,58	
Programa sostenibilidad y proyectos paisaje	6	1	0	7	2,28	
TOTAL	97	117	93	307		

FIGURA 24. Planes aprobados en las Comisiones Territoriales de Urbanismo en los últimos 4 años. Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011-2015), pág. 13.

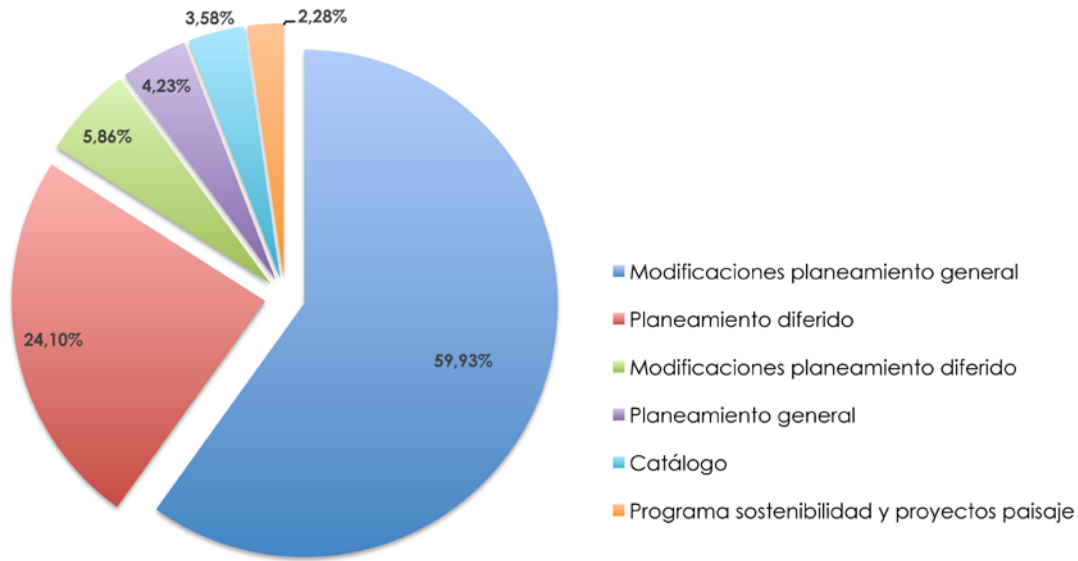


FIGURA 25. *Planes aprobados en las Comisiones Territoriales de Urbanismo 2011-2014.* Elaboración propia a partir de Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011-2015), pág. 13.

Llegados a este punto, el plan general, tal y como lo conocíamos, volvió recientemente a evolucionar bajo la LOTUP para dar paso al *plan general estructural*. Se trata este de un instrumento de planeamiento urbanístico y territorial de ámbito municipal de nueva configuración en la LOTUP (art. 14.2 LOTUP).

Como ya adelantamos, este modelo pretende, acertadamente en nuestra opinión, dar la vuelta a la antigua primacía de la gestión sobre el análisis territorial. Ahora la LOTUP inclina la balanza en la zonificación, exigiendo que se realice primero esta, que vendrá seguida de forma automática por la clasificación. En este contexto surge el plan general estructural. La LOTUP intenta clarificar la distinción entre ordenación estructural y pormenorizada, y a tal fin regula incluso dos instrumentos diferentes: un plan general estructural y un plan de ordenación pormenorizada, que reemplazan al antiguo plan general. El primero de ellos que aquí nos ocupa, de aprobación autonómica, define los elementos estructurales del territorio y el segundo, de aprobación municipal, desarrolla el anterior, sobre todo en cuestiones atinentes a la gestión urbanística y la edificación (apartado I del Preámbulo LOTUP).

En efecto, la función del plan general estructural, cuya aprobación definitiva corresponde a la Comunidad Autónoma⁴⁴⁴, es establecer la ordenación estructural de uno o varios municipios completos, siendo su aprobación previa necesaria para la de los demás instrumentos de planeamiento municipal (art. 20 y apartados 2.c) y 5 del art. 44 LOTUP). Se da una vuelta de tuerca más en la dirección comenzada por la LUV que, como destaca PALAU NAVARRO y BRAVO REY⁴⁴⁵, relajaba la exigencia de establecer la ordenación pormenorizada del suelo urbano por parte del plan general, pasando esto último a ser potestativo (art. 62.1 LUV en contraposición al anterior art. 18 LRAU).

⁴⁴⁴ Como prevé el art. 44.2.c) LOTUP, “Corresponde a la conselleria o conselleries competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y paisaje: [...] c) Aprobar definitivamente los planes que fijen o modifiquen la ordenación estructural, sean municipales o mancomunados”. Por su parte, el apartado 5 de ese mismo precepto, el art. 44 LOTUP, establece que “Los ayuntamientos son competentes para la formulación y tramitación de los planes de ámbito municipal, y la aprobación de aquellos que fijen o modifiquen la ordenación pormenorizada, sin perjuicio de las competencias mancomunadas y de las que se atribuyen a la Generalitat en los apartados anteriores”.

Sin perjuicio de lo anterior distribución competencial entre Ayuntamiento y Comunidad Autónoma, entendemos que en cada caso deberá justificarse que la aprobación de los instrumentos que aquí nos ocupa es respetuosa con la consolidada doctrina jurisprudencial recaída en relación con la competencia autonómica para la aprobación definitiva de los anteriores instrumentos de planeamiento general, que limitaba en esos casos la intervención del órgano autonómico a cuestiones de control de elementos reglados o de decisión sobre elementos discrecionales que fueran de interés supra local (cfr. en este sentido los anteriores arts. 40 LRAU y 85 LUV, que intentaban delimitar concretamente el alcance de las objeciones posibles por parte de la Comunidad Autónoma en estas cuestiones —cfr. STS de 4 de junio de 2008; ROJ: STS 3218/2008—). En este sentido, la STS de 4 de abril de 2003 (ROJ: STS 2338/2003) concluye que “Esta Sala ha declarado repetidamente (sentencias de 27 de enero de 2001 y 20 de abril de 2000, entre otras muchas), que si bien el artículo 4.1 de la Ley del Suelo de 1976 y 132 del Reglamento de Planeamiento, configuran la aprobación definitiva de los planes como el resultado del estudio del plan «en todos sus aspectos», tanto los reglados como los discrecionales, tales preceptos han de ser interpretados a la luz de las exigencias constitucionales de autonomía municipal, de donde resulta que la extensión del control de la Comunidad Autónoma en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento queda reducida, en definitiva, a los aspectos reglados del plan, y a aquellos aspectos discrecionales que inciden en materias de interés supramunicipal, al entenderse éste siempre predominante sobre el puramente local o municipal. Entre aquellos elementos reglados, susceptibles de ser revisados por la Comunidad Autónoma en el acuerdo de aprobación definitiva se encuentran todos aquellos que, aunque no se resuelvan con la simple aplicación de una norma a la situación de hecho contemplada, sirven para dotar de lógica y coherencia interna al plan pues respecto de ellos no cabe hablar de que el Ayuntamiento disponga de potestades discrecionales”. En concreto, por lo que aquí interesa, cabe recordar que, como vimos al comienzo de esta obra, uno de los elementos reglados es precisamente la clasificación del suelo como no urbanizable protegido (cfr. STS de 17 de febrero de 2003 —ROJ: STS 1034/2003—).

⁴⁴⁵ PALAU NAVARRO, J. M. y BRAVO REY, I., “La ordenación pormenorizada...”, ob. cit., págs. 601-602.

Como señala GOZALVO ZAMORANO⁴⁴⁶, el plan general estructural, de aprobación autonómica, se *libera* de forma completa de las determinaciones de ordenación pormenorizada y se centra en los elementos que configuran la estructura del territorio, de forma que se parte en dos el documento del anterior plan general, algo que ya sucedía antes en la práctica (por un lado, la parte gráfica y normativa relativa a la ordenación estructural y, por otra, la que concierne a la ordenación pormenorizada). En este sentido, como destaca BROSETA PALANCA⁴⁴⁷, la LOTUP supone la culminación de un proceso: el plan consigue progresivamente prescindir del suelo urbanizable programado, de forma que se encargue de dicha ordenación el planeamiento de desarrollo, y se llega incluso a la introducción de la nueva figura del plan de ordenación pormenorizada.

Por último, la LOTUP incide en la senda comenzada con la LRAU en relación con el régimen transitorio aplicable a los instrumentos de planeamiento previos (DT 1.ª LRAU). De esta forma, como vimos, y de forma correcta en nuestra opinión, no exige, en términos generales⁴⁴⁸, que estos se adapten a la LOTUP. Así, esos planes ya existentes (planes generales, normas subsidiarias de planeamiento y proyectos de delimitación de suelo urbano) se asimilarán, a los efectos de su aplicación, al citado plan general estructural (DT 2.ª LOTUP).

⁴⁴⁶ GOZALVO ZAMORANO, M.ª J., “El plan general estructural y la ordenación estructural”, en *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pág. 87.

⁴⁴⁷ BROSETA PALANCA, M.ª T., “La ordenación pormenorizada y el plan de ordenación pormenorizada”, en *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pág. 118.

La función de este último instrumento —el plan de ordenación pormenorizada— es, fundamentalmente, doble: (i) ordenar el suelo urbano y ámbitos de suelos semiconsolidados de vivienda unifamiliar en medio rural carentes de urbanización, así como, cuando ello resulte aconsejable, ámbitos de expansión urbana clasificados como suelo urbanizable; y (ii) regular las ordenanzas generales de edificación aplicables en todo el término municipal (art. 38 LOTUP).

⁴⁴⁸ Como ya dijimos, no resulta precisa la adaptación salvo para la aprobación de ciertos planes parciales y especiales que alteren el planeamiento general vigente con anterioridad a la entrada en vigor de la LOTUP, que sí que requieren la homologación del sector correspondiente (apartado 4.º de la DT 2.ª LOTUP).

2. La ruptura del principio secuencial del planeamiento en la Comunidad Valenciana y sus efectos sobre la transformación del suelo no urbanizable (cobertura a proyectos industriales y terciarios)

2.1. Una innovación relevante de la LRAU: la *flexibilidad* del planeamiento

Finalizado el análisis de la zonificación (en particular, la del suelo rural), resulta oportuno que examinemos otra cuestión relativa al planeamiento urbanístico, si bien original del sistema valenciano y que resultó ser especialmente controvertida.

Nos referimos a la posibilidad de que un plan de desarrollo altere un plan general, incluso en algo trascendental desde el punto de vista de la planificación urbanística como es la clasificación del suelo; esto es, la previsión introducida por la LRAU de que un plan parcial llegara a reclasificar suelo no urbanizable en urbanizable al margen del plan general, quebrando con ello un principio tradicional del sistema urbanístico estatal, como era el principio de jerarquía de planeamiento.

Entendemos que el examen de ese tipo de instrumentos tan peculiares es interesante en relación con lo que aquí nos ocupa. Ciertamente, el objeto de este trabajo versa sobre la implantación de usos industriales y terciarios en suelo no urbanizable, y lo que se logra con aquellos es establecer dichos usos en suelo ya urbanizable. No obstante, como veremos, una de las cuestiones más controvertidas fue precisamente que la reclasificación se producía, en principio, al margen de un procedimiento de revisión global del plan. O lo que es lo mismo, que mediante dichos instrumentos al final se conseguía dar cobertura a unos usos urbanísticos en un suelo que hasta hacía poco era no urbanizable y que además había dejado de serlo mediante una reclasificación *ad hoc*, fuera de los cauces ordinarios de la alteración global del plan. Por ello, desde un punto de vista *finalista* (el de la implementación de las actividades industriales y terciarias en el ámbito de la Comunidad Valenciana), también resulta oportuno analizar esos instrumentos de planeamiento por su estrecha vinculación con todo lo que venimos aquí analizando, máxime si se tiene en cuenta además que ese mecanismo pudiera en algunos casos plantearse como alternativa al establecimiento de algunos de dichos usos sobre suelo no urbanizable de conformidad con los mecanismos que estudiaremos en el capítulo siguiente.

En línea con lo anterior, entendemos que la vinculación de estos instrumentos es especialmente intensa con las DIC, que permiten la autorización sobre suelo no urbanizable de usos de tipo urbanístico, en principio temporal, y que serán objeto de análisis en el capítulo siguiente. En concreto, como veremos más adelante, pueden apreciarse algunos de los rasgos característicos de estos singulares instrumentos urbanísticos que vamos a analizar aquí en las DIC sujetas a procedimiento extraordinario que venían reguladas en el art. 20 LSNU 1992. En este sentido, entendemos que, en parte, ni la posterior LSNU 2004 ni la LOTUP contemplaron estas DIC *extraordinarias* dada la existencia de los citados planes parciales “de mejora”, introducidos en la LRAU y que persisten hasta la fecha, que permitían en cierto modo alcanzar finalidades parejas como eran el no perder la implantación de importantes inversiones terciarias e industriales en la Comunidad Valenciana⁴⁴⁹.

2.1.1. *Los planes parciales “de mejora” bajo la LRAU*

Como vimos, la situación precedente a la aparición de la LRAU con relación al rol que desempeñaba el planeamiento parcial, de desarrollo, era radicalmente diferente. Como destaca DE VICENTE DOMINGO⁴⁵⁰, el planeamiento parcial, dada su dependencia del plan general, no tenía capacidad de modificar directamente una concreta calificación urbanística sin tener que recurrir a la modificación formal del

⁴⁴⁹ Cfr., en este sentido, ESCRIBANO BELTRÁN, A., “Procedimiento extraordinario de interés comunitario”, en *Comentarios a la Ley del Suelo no Urbanizable, Ponencias de las jornadas celebradas en Valencia*, Serie: Publicaciones de Divulgación Técnica, Colección: “Urbanismo”, n.º 4, Valencia: *Conselleria D’Obres Públiques, Urbanisme y Transport*, Generalitat Valenciana, 1995, pág. 93.

⁴⁵⁰ DE VICENTE DOMINGO, R., *Las alteraciones del planeamiento urbanístico*, Madrid: La Ley, 1994, págs. 244-247. Como señala este autor, algunas de dichas modificaciones impropias podrían ser “la mayor definición de las determinaciones gráficas al utilizar una menor escala; la aparición de problemas técnicos para plasmar adecuadamente sobre el terreno esas determinaciones; las imprevisiones de que adolecen, a veces, los Planes; las alteraciones menores; salvar imprecisiones o indeterminaciones, etc.” (ídem, pág. 247).

plan general (art. 83.1 TRLS 1992⁴⁵¹). Únicamente eran admisibles una serie de alteraciones impropias o materiales, con fundamento en una interpretación racional del planeamiento general que permitiera hacer viables su desarrollo y ejecución.

Esto cambió con la LRAU. Según justificó esta norma, dicha jerarquía del planeamiento era en cierto modo artificial —trasunto de su función de fijar las clases del suelo e incidir así en el derecho de propiedad— y hacía que los planes no se pudieran adaptar a las rápidas y cambiantes necesidades de la sociedad moderna⁴⁵².

⁴⁵¹ Tal y como disponía este art. 83.1 TRLS 1992, “Los Planes Parciales de Ordenación tienen por objeto en el suelo clasificado como urbanizable programado o en el apto para urbanizar, desarrollar, mediante la ordenación detallada de una parte de su ámbito territorial, el Plan General o las Normas Subsidiarias del Planeamiento, respectivamente, y en el suelo clasificado como urbanizable no programado, los Programas de Actuación Urbanística.

No podrán redactarse Planes Parciales sin que, previa o simultáneamente, pero en expediente separado, se haya aprobado definitivamente, el Plan General o Normas Subsidiarias del Planeamiento; y, en ningún caso, podrán modificar las determinaciones de uno y de otras”.

⁴⁵² En el Preámbulo de la LRAU (apartados II y III) se incluye toda una declaración de principios sobre esta innovación radical que contextualiza el motivo y la finalidad de una medida de tanta envergadura:

“Si traumática es la elaboración del Plan más lo es aun su inevitable modificación. Al incidir la calificación (y la clasificación) urbanística, por sí sola y directamente, en los derechos de la propiedad inmueble, la Ley, en aras a la seguridad jurídica, impuso trabas al cambio de planeamiento y lo anudó a consecuencias costosas, para la Administración y los particulares. El sistema de planeamiento urbanístico está fuertemente jerarquizado y carece de flexibilidad. Sin embargo la vida social moderna presenta una heterogeneidad y mutabilidad incompatible con un sistema de planificación urbanística rígido.

Esto se ha tratado falsamente de solventar, por algunos planeamientos de escasas miras, confundiendo la flexibilidad con la pobreza y el esquematismo de las previsiones. La experiencia demuestra que la improvisación coyuntural en las decisiones de uso del territorio o de conformación de la ciudad, salen muy caras a largo plazo para todos los ciudadanos; la rigidez de esas decisiones, sin embargo, no se mantiene.

[...] nada impide que, en el momento de la programación, del compromiso inversor, y en atención a las demandas sociales que se concreten al formularlo, se remodelen las originarias previsiones del plan general, que deja de tener una posición jerárquicamente preeminente respecto al parcial. Lo único que exige la Ley para admitir esa innovación, es que las nuevas iniciativas suscitadas se acompañen de un análisis de su impacto territorial expresado en el mismo lenguaje formal que utilizó el plan general y adoptando el mismo enfoque que éste utilizó al plantear sus alternativas, la misma lógica propia del ordenado desarrollo general del territorio y la ciudad. Lo malo no es que se cambien las soluciones propuestas por el plan general, sino que caigan en el olvido los problemas que motivaron en origen la formulación de aquellas soluciones. Del plan general se pueden cambiar sus respuestas, siempre que se sepa responder a sus mismas preguntas, a los mismos interrogantes que sugiere la razón pública sobre el uso del territorio y la forma de la ciudad.

La filosofía de la Ley es, en resumen, de afirmación del planeamiento en cuanto decisión pública de racionalización del uso del territorio, de apuesta por un plan rico en análisis y previsiones, así como de rechazo a toda clasificación o calificación del terreno que disponga la urbanización sin atreverse siquiera a proponer una estructura primaria del desarrollo

Como veremos a continuación, la solución a ese problema era fácil para la LRAU: romper con ese principio *clásico*⁴⁵³ de nuestro ordenamiento urbanístico y permitir la alteración de un plan general mediante un plan parcial de desarrollo, si bien sujeto a las necesarias cautelas y aprobación autonómica.

Como destaca ROMERO SAURA⁴⁵⁴, durante más de medio siglo regía, tanto en la Comunidad Valenciana como en el resto de España, el principio de jerarquía de los planes (el cometido del plan parcial era desarrollar el general y así era reconocido por la jurisprudencia). La LRAU lo suprimió y sobrepasaba además los límites de lo que se ha venido entendiendo como modificación de los planes, llegando a incluir en estas también su revisión global. Así, los parámetros de ordenación estructural podían ser reinterpretados desde el prisma de una iniciativa empresarial particular acompañada de una propuesta concreta de programación, no pudiendo descartarse que una sucesión de modificaciones reconsiderara, cada una a su manera, el conjunto de determinaciones del plan general —con los únicos límites metodológicos que veremos a continuación—.

En efecto, si bien la LRAU preveía con carácter general que el cambio de determinaciones en los planes debía cumplir el mismo procedimiento legal establecido para su aprobación, exceptuaba precisamente de ello a una serie de supuestos entre los que sobresalía el de las modificaciones del planeamiento general que podían llevar a cabo los instrumentos de desarrollo (arts. 55.1 y 54 LRAU, respectivamente)⁴⁵⁵.

preconizado. Pero también es una filosofía de apertura a la remodelación de las previsiones iniciales, que busca la integración ordenada de las demandas novedosas que la evolución social vaya propiciando, dentro de un paradigma unitario de formulación progresiva, ajeno por igual a la improvisación y al inmovilismo”.

⁴⁵³ Cfr., en este sentido, el art. 10.1 LS 1956 (que, al referirse a los planes parciales de ordenación municipal o comarcal, señala que son “para el desarrollo del Plan general”), el art. 13.1 TRLS 1976 (que de forma todavía más contundente señala que los citados planes parciales, cuyo cometido es el desarrollo de los generales, “en ningún caso podrán modificar las determinaciones” de los mismos) y, en idéntico sentido, el art. 83.1 TRLS 1992.

⁴⁵⁴ ROMERO SAURA, F., “Los planes parciales modificativos de la ordenación estructural”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, págs. 807-808.

⁴⁵⁵ Se trata, en concreto, además de las ya mencionadas, las modificaciones que los planes especiales podrían llegar a hacer respecto de los planes generales o parciales (art. 12.E)

Dicho esto, antes de comenzar el análisis de la regulación de los planes a los que venimos haciendo referencia —los denominados *de mejora*—, hay que puntualizar que la LRAU se limita a indicar qué elementos del plan general son los que se pueden modificar mediante un plan de desarrollo, pero sin perfilar ninguna figura específica a tal efecto. Tuvo que ser posteriormente el RPCV el que ultimara la regulación de dichos instrumentos novedosos en el panorama urbanístico español, que fueron denominados “planes de mejora”⁴⁵⁶ (cfr., en particular, el capítulo VI del Título II del RPCV).

Así, centrándonos en los planes parciales de mejora, que son los que aquí interesan por el objeto del presente trabajo, cabía distinguir por tanto dos tipos: los tradicionales, esto es, los de *desarrollo* del plan general correspondientes, y los nuevos de *mejora*, que ahora examinaremos (art. 60 RPCV).

Cabe destacar que el alcance de los citados planes parciales de mejora era ciertamente amplísimo. Así, con ciertos límites, podían cambiar, a fin de “mejorarlas”, las determinaciones del planeamiento anterior, incluso las establecidas en el plan general correspondiente, tanto las relativas a ordenación pormenorizada como algunas de ordenación estructural⁴⁵⁷ (cfr. art. 54.1.B) LRAU; apartados B), C), I y J) del art. 17.1 LRAU; art. 18 LRAU; y arts. 80 y 82 a 84 RPCV).

LRAU), las que tengan lugar a resultas de la aprobación de las DIC sujetas a procedimiento extraordinario (art. 20 LSNU 1992), que analizaremos más adelante (cfr. capítulo V), así como ciertos reajustes menores que el propio plan permita efectuar mediante estudio de detalle de aprobación municipal (art. 23 LRAU) —art. 55 LRAU y 175 RPCV—.

⁴⁵⁶ ROMERO SAURA, F., “Los planes parciales modificativos...”, ob. cit., pág. 809.

Estos planes de mejora podían, a su vez, ser planes *parciales* (para sectores de suelo urbanizable o, incluso, no urbanizable cuando establecieran precisamente su paso a urbanizable), o *de reforma interior* (para áreas consolidadas) —cf., para mayor detalle, los arts. 21 a 23 LRAU—.

⁴⁵⁷ En concreto, estos planes de aprobación autonómica podían llegar a modificar, bajo ciertas premisas y requisitos, “las determinaciones de los apartados B), C), I) y J) del artículo 17.1 [LRAU]” (art. 54.2.B) LRAU), esto es, las determinaciones de ordenación estructural relativas a la clasificación del suelo, la división del territorio en zonas de ordenación urbanística; la ordenación de los centros cívicos y de las actividades susceptibles de generar tránsito intenso; y la delimitación de la red primaria o estructural (apartados B), C), I y J) del art. 17.1 LRAU).

Dicho esto, los elementos de ordenación estructural que no se acaban de citar expresamente como susceptibles de ser modificados es porque efectivamente no lo eran. En este sentido, la STSJCV de 30 de abril de 2009 (ROJ: STSJ CV 2292/2009) concluye que “Concretamente y según el texto normativo que estamos examinado solo son susceptibles de modificación por

Entre las determinaciones de ordenación estructural susceptibles de ser modificadas por el planeamiento de desarrollo sobresale la relativa a la “clasificación del suelo” (art. 54.1.B LRAU y 83 RPCV)⁴⁵⁸. Como señala ROMERO ALOY⁴⁵⁹, este planteamiento de la LRAU, que realmente asume la posibilidad de llevar a cabo por esa vía las citadas reclasificaciones, se contrapone a la previa normativa estatal, donde la alteración de dicho elemento, propio de la estructura general y orgánica del territorio, representaba una de las decisiones más trascendentales desde el punto de vista de planificación urbanística —vinculada a la reconsideración de usos globales y

medio de plan parcial de mejora o de reforma Interior, las siguientes: 1º).- Toda la ordenación pormenorizada del Plan General. (Artº 18 de la LRAU); 2º).- Las determinaciones referentes a la clasificación del suelo. (Artº 17, letra b); 3º).- Las determinaciones referidas a la zonificación. (Artº 17, letra c); 4º).- Las determinaciones referidas a la ordenación de centros cívicos. (Artº 17, letra I); 5º).- Las reservas de suelo. (Art. 17, letra j). [...] Consiguientemente, ningún Plan Parcial de mejora, ni de reforma interior puede alterar las determinaciones que integran la letra «g» del artº 17 de la LRAU, y consiguientemente, ningún plan de la naturaleza de los mencionados, puede alterar las determinaciones de las áreas de reparto que materializa el Plan general”.

⁴⁵⁸ Cfr. la STS de 29 de noviembre de 2006 (ROJ STS 8055/2006) en la que se señala que “En conclusión, hemos de admitir que la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, autoriza la modificación del Planeamiento General mediante los que la misma Ley denomina Planes Parciales de Mejora. Así lo ha entendido la Administración de la Comunidad Autónoma valenciana al aprobar el Reglamento de Planeamiento Urbanístico mediante Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, y desarrollar en su artículo 82 el alcance de los Planes de Mejora, disponiendo que los Planes Parciales o de Reforma Interior de aprobación autonómica pueden alterar la Ordenación Estructural, para lo que pueden modificar la clasificación del suelo dentro de las limitaciones contenidas en el artículo 83, en el que se establece que «los Planes Parciales de mejora, de modo excepcional, pueden clasificar como suelo urbanizable suelos «no urbanizables» no sujetos a especial protección, cuando con ello satisfagan, entre otras, la finalidad de clasificar terrenos como suelo urbanizable para realizar una Actuación Integrada compatible, aunque imprevista, con la estructura urbanística del Plan General, siempre que se cumplan los siguientes límites y requisitos: «1º Se excluye tal posibilidad si la modificación desvirtúa las opciones de la ordenación original del planeamiento vigente o si el emplazamiento escogido no se considera adecuado para el uso o aprovechamiento que se pretenda implantar. 2º Es inadmisibles cuando ello se oponga a las Directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y de ocupación del territorio (DEUT). 3º Se debe asegurar el suplemento de dotaciones de Red Primaria que exija la ampliación del suelo urbanizable y su debida integración en la estructura urbanística del Plan. 4º La mejora debe dotar de ordenación pormenorizada a todos los terrenos reclasificados como «urbanizables». 5º Sólo será admisible cuando se programen, junto a la mejora, todos los terrenos reclasificados por ella y se asegure así la total ejecución de los servicios correspondientes». Si bien es cierto que, como señala la representación procesal del recurrente, este Reglamento de Planeamiento no había entrado en vigor cuando el Ayuntamiento de Elche rechazó la iniciativa presentada por aquél, constituye un criterio interpretativo de la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, y una orientación para el enjuiciamiento de las cuestiones planteadas en el pleito, así como para decidir sobre las pretensiones formuladas en la instancia”.

⁴⁵⁹ ROMERO ALOY, M.ª J., *Los planes municipales en el derecho urbanístico valenciano*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2002, págs. 280-281.

de sistemas generales—, que requerían no de una simple modificación del plan, sino de un procedimiento más exigente como era su “revisión”.

En línea con ello, el ámbito de los planes de mejora no solo se circunscribía al definido como tal desde el plan general, sino que podía venir integrado por uno nuevo para el caso de que no hubiera previamente definido el sector correspondiente (debiéndose incorporar su oportuna delimitación en un plano a tal efecto) —art. 81 RPCV—.

Sentado lo anterior, como se ha adelantado, las modificaciones no estaban exentas de límites. Así, la LRAU no solo se circunscribía a señalar las determinaciones de tipo estructural que, como vimos, entendía alterables mediante planes parciales de mejora (art. 54.2 LRAU), sino que exigía además una serie de requisitos para aprobar dichos instrumentos, entre los que cabe destacar los siguientes: (i) que las nuevas soluciones propuestas para la red estructural mejoraran su capacidad o funcionalidad, sin adulterar las opciones básicas de la ordenación originaria (art. 54.2.A) LRAU); (ii) la necesidad de justificar cuáles eran sus *mejoras* para el bienestar de la población y fundarse en el mejor cumplimiento de los principios rectores de la actividad urbanística y de los estándares legales de calidad de la ordenación (art. 54.2.D) LRAU); y (iii) que cualquier modificación que aumentara el aprovechamiento lucrativo privado de algún terreno o desafectara el suelo del destino público debería incluir las medidas compensatorias oportunas para mantener la proporción y calidad de las dotaciones públicas previstas respecto al aprovechamiento (art. 55.3 LRAU).

Visto lo anterior, coincidimos con PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO⁴⁶⁰ en que la LRAU preveía de forma clara tres límites a la modificación del plan general por los planes derivados: (i) estos no podían suplantar la función del plan general como instrumento primario del planeamiento municipal, de forma que no todos los elementos de ordenación estructural eran susceptibles de ser modificados (cfr. art. 54 LRAU que —como vimos— especificaba los que sí podían ser alterados); (ii) no cabía orillar las previsiones del plan general en relación con sus futuras mejoras —

⁴⁶⁰ PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., *Derecho Urbanístico Valenciano*, ob. cit., págs. 275-276.

esto es, fundamentalmente, las directrices de estrategia territorial y evolución urbana del territorio⁴⁶¹; y (iii) un límite “teleológico”, en tanto en cuanto únicamente podían alterar el plan general en la medida que supusieran una “mejora” de este. Dicho concepto de mejora implica un juicio de valor que es difícil de objetivar, pero pasaría por un mejor cumplimiento —desde el prisma no solo cuantitativo, sino cualitativo— de los estándares de calidad marcados por la ley y, en particular, en el caso de los planes parciales, estas mejoras debían dar respuesta a la necesidad de aumentar la calidad o capacidad de las dotaciones públicas.

En relación con este último extremo, hay tres ingredientes que caracterizan lo que cabía reputar como “mejora”: (i) el mejor cumplimiento de los principios rectores de la actividad urbanística (art. 54.2.D) LRAU), previstos en los arts. 45, 46 y 47 de la Constitución (art. 1 RPCV) —derecho a disfrutar del medioambiente y deber de su conservación; la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico; y derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y la utilización del suelo de acuerdo con el interés general— y de los estándares legales de calidad; (ii) la mayor calidad ambiental de los espacios urbanos de uso colectivo o el incremento de la capacidad de servicio de las dotaciones públicas (arts. 22.2 LRAU y 80 RPCV); y (iii) el respeto

⁴⁶¹ Cfr. la citada STS de 29 de noviembre de 2006 (ROJ STS 8055/2006) en la que se concluye que “Al examinar la posibilidad de que a través de los Planes Parciales de Mejora se altere la clasificación del suelo contenida en el Plan General reclasificando suelo no urbanizable, hemos indicado que el ordenamiento urbanístico valenciano establece un límite infranqueable, consistente en las Directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y de ocupación del territorio (DEUT), que, como primera determinación, ha de contener el Plan General, según lo establecido en el artículo 17.1 A de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, pero, al mismo tiempo, permite la posibilidad de que, observando tales Directrices, se mejore la funcionalidad del Plan General en orden al bienestar de la población y a una mayor adaptación de sus previsiones a circunstancias sobrevenidas o previsibles con respeto siempre de los principios rectores de la actividad urbanística y de los criterios legales de calidad de la ordenación definidos por los artículos 17, 19, 20 y 22 de la propia Ley”.

En la misma línea, cfr. la STSJCV de 10 de marzo de 2010 (ROJ STSJ CV 2436/2010) en la que se incidía en que conforme al RPCV “los planes parciales de mejora podían, de forma excepcional, clasificar en determinados casos como suelo urbanizable suelos no urbanizables no sujetos a especial protección, figurando entre tales casos la clasificación de terrenos como suelo urbanizable para realizar una actuación integrada, si bien ello era inadmisibles cuando se opusiera a las directrices de los planes generales definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio”.

de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y de ocupación del territorio (arts. 17.1.A y 21.2 LRAU)⁴⁶².

Sin perjuicio de todo lo anterior, también hay que tener en cuenta una serie de pautas que a lo largo del tiempo ha ido destacando la jurisprudencia con carácter general en relación con cualquier alteración de planeamiento. Entre aquellas, sobresale el principio de proporcionalidad, que constituye un principio general del Derecho con diversas manifestaciones en el ámbito de planeamiento, como la de debida ponderación entre los sacrificios que se imponen y las ventajas que se obtienen⁴⁶³.

Además de este tipo de condiciones de tipo más general, aplicables a cualquier plan parcial de mejora, los que tenían como finalidad concreta la de clasificar de modo excepcional como urbanizable suelo no urbanizable venían sujetos a limitaciones específicas, entre las que cabe destacar las siguientes (art. 83 RPCV): (i) el suelo no urbanizable que pasa a urbanizable no debe estar sujeto a especial protección; (ii) con esta operación debe satisfacerse al menos una de las siguientes finalidades: a) ampliar el suelo urbanizable alineado con un elemento determinado de la red primaria, a resultas de la variación justificada en su trazado o emplazamiento; b) ajustar los límites de un concreto sector a la realidad topográfica o geográfica o a resultas de “circunstancias sobrevenidas”; y c) acometer una actuación integrada compatible, aunque imprevista, por el plan general⁴⁶⁴.

Asimismo, cabe añadir que, especialmente en tipo de instrumentos, debía acreditarse que las modificaciones parciales de los planes pretendidas no pudieran llevarse a cabo mejor mediante la aprobación de una o varias declaraciones de interés comunitario —“DIC”— (art. 55.2 LRAU). Esta disposición se refiere, como señala

⁴⁶² ROMERO ALOY, M.^a J., *Los planes municipales...*, ob. cit., págs. 273-274.

⁴⁶³ DE VICENTE DOMINGO, R., *Las alteraciones del planeamiento...*, ob. cit., págs. 150-165.

⁴⁶⁴ En este último supuesto debían cumplirse además los siguientes requisitos: (i) no desvirtuar las opciones de la ordenación original del planeamiento vigente; (ii) que el nuevo emplazamiento fuera adecuado para el uso o aprovechamiento a implantar; (iii) no oponerse a las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio; (iv) asegurar el suplemento de dotaciones de red primaria que exigiera la ampliación del suelo urbanizable y su debida integración en la estructura urbanística del Plan; (v) dotar de ordenación pormenorizada a todos los terrenos reclasificados como urbanizables y (vi) que junto a dicha mejora se aprobara la oportuna programación de todos los terrenos reclasificados por ella (art. 83.2.C) RPCV).

ROMERO ALOY⁴⁶⁵, a “los niveles menores de actuaciones en suelo no urbanizable, es decir, los que se contemplan como al amparo del planeamiento con autorización previa o con declaración de interés comunitario por el procedimiento ordinario [que analizaremos en el capítulo siguiente] sin que exista, a mi juicio, una prohibición de formular PP de Mejora que contemplen actuaciones de importancia referidas a usos residenciales —desde luego— y también a usos industriales o terciarios”.

Por último, todos estos condicionantes tenían fiel reflejo en la documentación adicional que debían incluir estos planes de mejora, especialmente cuando llevaban a cabo las citadas reclasificaciones puntuales de suelo no urbanizable a urbanizable dentro de su ámbito de aplicación (arts. 54.2.C) y 28 LRAU; y 77.2, 79 y 85 RPCV)⁴⁶⁶.

⁴⁶⁵ ROMERO ALOY, M.^a J., *Los planes municipales...*, ob. cit., pág. 285.

⁴⁶⁶ En particular, los planes parciales de mejora que alteraran la ordenación de los planes generales debían contener, además de la propia de los planes de desarrollo del planeamiento general, la siguiente documentación adicional (art. 85 RPCV):

“A) En la memoria justificativa: *a*) Justificación detallada de la reforma pretendida, en relación no sólo con el terreno directamente afectado, sino con el conjunto del Sector y su entorno inmediato, con especial referencia a la red primaria o estructural de dotaciones. Deberá justificarse expresamente la mejora de la ordenación respecto del conjunto del sector. *b*) Justificación de que la mejora pretendida respeta y mejora las Directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio. *c*) Estudio de impacto ambiental si el Plan o su modificación reclasifica suelo no urbanizable.

B) En los Planos de ordenación: *a*) Planos de ordenación pormenorizada conjunta del Sector y de sus inmediaciones, que demuestren gráficamente la mejora de la ordenación contemplada en su contexto espacial más amplio. *b*) Plano de ordenación de la red primaria o estructural de dotaciones, a igual escala que el del Plan General y referido a la total superficie del núcleo de población, barrio o unidad geográfica urbana afectada, existente o en proyecto, si la propuesta implica variaciones en dicha red. *c*) Plano de ordenación en que se delimite el nuevo sector y los colindantes modificados [...], si no hubiera sector previamente delimitado o si su delimitación se modifica como consecuencia de la mejora. *d*) Plano de refundición en el que se contemple la ordenación del ámbito delimitado en que esta se modifica y la de los adyacentes en que se mantiene, para que se valore como incide la mejora en su entorno espacial. El plano también reflejará la ordenación estructural vigente a fin de que se aprecie el grado de continuidad de las vías principales y la coherencia con el entorno.

C) Asimismo, en función del contenido y características de la mejora, el Plan se complementará con la documentación precisa para referir la nueva ordenación y su adecuación al entorno”.

2.1.2. *Los documentos de homologación “modificativa”*

Sin perjuicio de lo dicho hasta aquí, es preciso destacar que las citadas modificaciones de planeamiento podían llevarse a cabo igualmente mediante los expedientes de su “homologación” a la LRAU.

Antes de analizar ese instituto, es pertinente contextualizarlo en el nuevo esquema normativo instaurado por la LRAU en relación con su régimen transitorio. En nuestro país, era tradicional que toda modificación de la norma urbanística de turno implicara la alteración en cadena del planeamiento (como sucedió con el TRLS 1976 y el TRLS 1992). No obstante, como se apuntó, la LRAU adoptó en este punto también una solución radicalmente distinta. Así, salvo excepciones puntuales —relacionadas fundamentalmente con la obsolescencia o agotamiento del modelo territorial previsto en el planeamiento vigente—, el principio general era la aplicación directa de la LRAU sin necesidad de la previa adaptación a ella de aquel (DT 1.^a LRAU)⁴⁶⁷.

Al margen de esa previsión, como adelantábamos, la LRAU contemplaba igualmente la denominada “homologación” de los planes anteriores a aquella norma (DT 1.^a LRAU). Esta figura fue regulada en detalle en la Instrucción de planeamiento n.º 1/1996, de 23 de enero, aprobada por Orden de 29 de marzo de 1996, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalitat Valenciana, que precisaba lo siguiente en relación con esta novedosa figura en el panorama urbanístico nacional:

- (i) Su finalidad no era en puridad una adaptación total o una revisión del plan para ajustarlo a la LRAU, sino más bien deslindar los elementos de este que a partir de aquella norma se consideraban de ordenación pormenorizada de los que lo eran de ordenación estructural —cuya modificación, a diferencia de los otros, dependía, como hemos visto con detalle, de la Generalitat—.
- (ii) En línea con ello, su objeto era aprobar un documento de planeamiento complementario que se limitaba en principio únicamente a indicar o establecer los citados elementos de la ordenación estructural.

⁴⁶⁷ PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., *Derecho Urbanístico Valenciano*, ob. cit., pág. 549.

- (iii) Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que, junto a las homologaciones de tipo más *conservador* —donde lo que se acometiera fuera simplemente, sin alterar sus previsiones, añadir la citada documentación complementaria al planeamiento vigente que distinguía la ordenación estructural de la pormenorizada (la homologación *declarativa*) o que complementara estas determinaciones (homologación *complementaria*)—, cabía aprovechar el expediente de homologación para modificar el plan vigente (homologación *modificativa*), incluida su clasificación del suelo⁴⁶⁸.
- (iv) Su ámbito territorial podía ser el planeamiento vigente en el término municipal en su conjunto (la homologación *global*) o solo un sector de aquel.

En conclusión, al final también mediante el uso de esta figura, la homologación (si bien cuando esta fuera *modificativa*), se podía lograr el mismo efecto que con un plan parcial de mejora de los anteriormente analizados, esto es, la reclasificación de suelo no urbanizable al margen del plan general correspondiente.

2.1.3. *Expedientes reclasificatorios de suelo no urbanizable aprobados bajo la LRAU al margen del plan general*

Como hemos visto, el alcance tanto de los citados planes parciales de mejora como las homologaciones modificativas era muy amplio, pudiendo llegar incluso a tocar uno de los pilares básicos del plan que alteraban: la clasificación del suelo, y ello, en términos generales, sin necesidad de tener que revisar el plan general de cabecera. Estas nuevas posibilidades, que suponían además una ruptura radical con el principio de jerarquía consagrado durante los años precedentes por el urbanismo estatal, levantaron muchas críticas por parte de ciertos sectores doctrinales, entre los que

⁴⁶⁸ Cfr. las SSTSJCV de 21 de abril de 2006 (ROJ: STSJ CV 4214/2006) y de 25 de enero de 2006 (ROJ: STSJ CV 458/2006); en esta última se indica que “la legislación urbanística valenciana prevé la posibilidad de que, durante la vigencia de un planeamiento general, puedan plantearse nuevas actuaciones integradas no contempladas en el Plan que impliquen la reclasificación de suelo no urbanizable común en urbanizable. Esta reclasificación puede llevarse a cabo a través del Plan Parcial reclasificadorio previsto en el artículo 83.2.c del RPCV, si bien no existe inconveniente alguno en que tal reclasificación pueda efectuarla directamente el Ayuntamiento mediante una modificación puntual efectuada con ocasión de la homologación [...]”.

destaca GREGORI MARÍ⁴⁶⁹, que llega a concluir que “esta era la mayor afectación negativa de la LRAU a la protección del SNU común”.

En la misma línea, BURRIEL DE ORUETA⁴⁷⁰ señalaba que “Las homologaciones modificativas facilitaron las pretensiones municipales —casi siempre a expresa solicitud de empresas concretas— de urbanizar extensas áreas no previstas en el planeamiento, al permitirles reclasificar esos suelos no urbanizables prescindiendo de la obligación legal de revisar previamente el plan general. Por este camino rápido y anómalo se tramitaron y se aprobaron actuaciones urbanísticas de grandes dimensiones sin los requerimientos ni las garantías que exige un plan general”.

Dada la controversia generada por dichos planes resulta interesante efectuar un análisis, siquiera global, del impacto real que tuvieron en el contexto en que fueron aprobados. A tal fin, se indican a continuación el número de expedientes que realmente se aprobaron en la Comunidad Valenciana bajo la LRAU y la superficie que abarcaban (en su práctica totalidad, planes parciales de mejora reclasificatorios y homologaciones de planeamiento *modificativas*):

⁴⁶⁹ GREGORI MARÍ, F., *El régimen urbanístico...*, ob. cit., pág. 165.

⁴⁷⁰ BURRIEL DE ORUETA, E. L., “Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano”, *Documents d'anàlisi geogràfica*, n.º 54, 2009, pág. 45.

Cfr. de este mismo autor, por lo que respecta a la crítica de la controvertida figura de dichas homologaciones modificativas, “La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006)” [en línea], *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. extra XII, n.º 270, 2008. <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>> [consulta: 22 de febrero de 2015].

EXPEDIENTES RECLASIFICATORIOS DE SNU TRAMITADOS EN LA CV AL AMPARO DE LA LRAU
(información al público entre el 20/12/1994 y 31/01/2006)

APROBADOS

PROVINCIA	Nº EXP.	SUPERFICIE ORDENADA (Ha)	SNU RECLASIFICADO (Ha)
Alicante	41	2.381,23	2.048,49
Valencia	37	1.274,56	942,20
Castellón	9	635,28	549,07
TOTAL	87	4.291,07	3.539,76

EN TRAMITACIÓN

PROVINCIA	Nº EXP.	SUPERFICIE ORDENADA (Ha)	SNU RECLASIFICADO (Ha)
Alicante	14	1.287,03	1.262,14
Valencia	17	1.037,37	938,54
Castellón	1	15,08	15,08
TOTAL	32	2.339,48	2.215,77

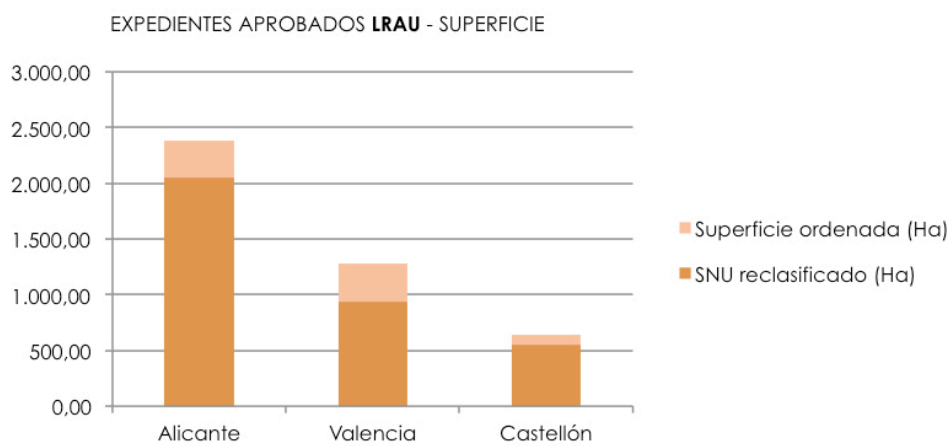
NO APROBADOS

PROVINCIA	Nº EXP.	SUPERFICIE ORDENADA (Ha)	SNU RECLASIFICADO (Ha)
Alicante	25	1.498,47	1.070,81
Valencia	11	317,52	267,02
Castellón	11	658,95	651,12
TOTAL	47	2.474,94	1.988,95

FIGURA 26. Expedientes reclasificatorios de SNU al margen de la revisión del instrumento de planeamiento general tramitados en la Comunidad Valenciana al amparo de la LRAU (información al público entre el 20/12/1994 y 31/1/2006). Elaboración propia a partir de documentación facilitada por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en fecha 16 de abril de 2015⁴⁷¹.

⁴⁷¹ Según la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, que facilitó la información, podría suceder que faltara algún instrumento reclasificadorio de suelo no urbanizable al margen del plan general, dado que la base de datos de la Conselleria en la que se almacena dicha información data del año 2004; si bien, teniendo en cuenta la larga tramitación de dichos instrumentos, estiman que no debe tratarse de muchos.

Por otra parte, es pertinente efectuar una precisión con relación a la tramitación y desarrollo de estos instrumentos de planeamiento, que han servido de fundamento para el análisis estadístico sobre el particular incluido anteriormente. Los expedientes analizados, a los que, como se dijo, se ha tenido acceso gracias a la citada Conselleria, muestran solamente este tipo de planes singulares que llegaron a aprobarse definitivamente, se encuentran todavía en tramitación o fueron denegados; no parece, por tanto, que se incluyan entre aquellos los expedientes que, si bien pudieran haberse comenzado bajo la modalidad de *planes de mejora*, finalmente se vieron



Nº EXPEDIENTES APROBADOS LRAU

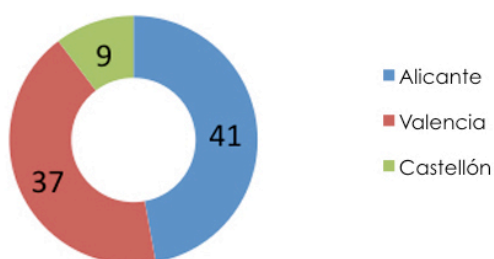


FIGURA 27. Expedientes reclasificatorios de SNU al margen de la revisión del instrumento de planeamiento general tramitados en la Comunidad Valenciana al amparo de la LRAU (información al público entre el 20/12/1994 y 31/1/2006). Gráficos comparativos de elaboración propia a partir de documentación facilitada por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en fecha 16 de abril de 2015 [cfr. nota a pie de página anterior].

integrados en procesos de revisión u homologación del plan general de turno —como de hecho sucedió en ocasiones sencillamente por la prolongada tramitación de aquellos, que se solapaban con dichos procesos de tipo más global—.

Cabe citar como ejemplo de lo que se acaba de significar el expediente relativo al Sector Balsares en Santa Pola (Alicante), que preveía un uso global residencial y deportivo. El proyecto arrancó en el año 2000 y perseguía una reclasificación de aproximadamente 4 millones de m² en el extremo norte del término municipal. Prácticamente una década después, este proyecto fue integrado en la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Santa Pola (BOP Alicante n.º 80, de 30 de abril de 2009), bajo la cual dicho ámbito —denominado Sector Balsares OV₁, con una superficie de 2.999.199,58 m²— pasaba a considerarse directamente como suelo urbanizable.

Por último, resulta especialmente oportuno advertir en este caso que se trata de información que, por sus características y, sobre todo, la forma en que esta era almacenada por las Administraciones Públicas implicadas y, por ende, su disponibilidad, no se ha podido contrastar. Dicho esto, entendemos que, partiendo de esas premisas y con las debidas cautelas, esta información facilitada por la Conselleria puede resultar interesante siquiera para contextualizar indiciariamente el análisis jurídico de este tipo de instrumentos, que es lo que verdaderamente aquí nos ocupa.

Según se infiere de la tabla anterior, se habrían aprobado en la Comunidad Valenciana bajo la LRAU unos 87 de dichos expedientes reclasificatorios de suelo no urbanizable al margen de la revisión del instrumento de planeamiento general correspondiente, lo que conllevó incorporar como suelo urbanizable una amplísima extensión de suelo de aproximadamente 3.539,76 hectáreas.

No cabe negar que aquellos instrumentos urbanísticos facilitaron considerablemente en algunos casos la obtención más rápida de suelo urbanizable adecuado, muy demandado en aquella época, acompañado además de un compromiso real de inversión para su desarrollo (mediante la aprobación del programa de actuación integrada correspondiente), con todo lo positivo que ello suponía desde el prisma de una gestión urbanística del suelo afectado más ágil y acorde con los requerimientos del mercado.

No obstante, por otra parte, a la vista de los datos anteriores, resulta difícil no cuestionar que su uso propició que una parte nada despreciable del crecimiento acontecido durante aquel periodo orillara las mayores cautelas y garantías que implica necesariamente todo proceso de revisión global de un plan general.

Volveremos en cualquier caso sobre ello más adelante, en este mismo apartado, al examinar algunas muestras concretas de planes de mejora tanto bajo la LRAU como la LUV.

2.2. La LOTPP y la utilización racional del suelo

Como vimos, la LOTPP señala el desarrollo sostenible como uno de los objetivos de la ordenación del territorio y el desarrollo urbanístico en la Comunidad Valenciana (art. 2.1 LOTPP). A tal fin, la norma incluye muy variadas previsiones, entre las que destacan, por lo que aquí nos ocupa, las que persiguen la utilización racional del suelo (art. 13 LOTPP). En estas disposiciones, que analizaremos a continuación, se aprecia un intento de la LOTPP por dificultar de alguna manera la relativa facilidad con la que se podían aprobar instrumentos de un alcance tan radical como eran los planes parciales de mejora reclasificatorios que hemos examinado.

2.2.1. *Alteración de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y de ocupación del territorio, y revisión del plan*

En primer lugar, el art. 13.5 LOTPP, en su redacción original⁴⁷², establecía que “*Cualquier propuesta de modificación del planeamiento* que suponga una *alteración* de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y de ocupación del territorio establecida en los planes generales municipales requerirá para su aprobación la presentación ante la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a efectos de *concierto previo*, del nuevo modelo territorial municipal que se propone, acorde con su contexto supramunicipal, iniciándose así el procedimiento de revisión del plan” [la cursiva es nuestra].

Como vimos, en la LRAU las citadas directrices desempeñaban un papel esencial a nivel del plan general y constituían un claro límite para la aprobación de planes parciales de mejora reclasificatorios contrarios a las mismas. Ello se vio ampliamente potenciado con la aprobación del art. 13.5 LOTPP, por cuanto exigía expresamente, como se ha indicado, la necesidad de comenzar un proceso de revisión del plan siempre que la propuesta de modificación pretendida *alterara* las citadas directrices; si bien, como indica DE VICENTE DOMINGO⁴⁷³, “no se trata de cualquier alteración de las directrices sino de aquellas que supongan un «nuevo modelo territorial municipal»”.

Dicho esto, a la vista de un precepto como este, con un tenor tan amplio, resultaba sumamente complicado mantener una interpretación que permitiera orillar la

⁴⁷² Este art. 13.5 LOTPP fue objeto de ulterior modificación en el 2010 —por la LMU—, en coherencia con la coetánea eliminación de la figura del “concierto previo” con la Administración autonómica; quedando con la siguiente redacción: “*Cualquier propuesta de modificación del planeamiento* que suponga una *alteración* de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y de ocupación del territorio establecida en los planes generales municipales requerirá la *revisión* del plan” [la cursiva es nuestra].

⁴⁷³ DE VICENTE DOMINGO, R. , “Alteraciones en el ordenamiento urbanístico valenciano. La Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de medidas urgentes para agilizar el ejercicio de actividades productivas y la creación de empleo”, *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, n.º 36, 2010, pág. 79.

Cfr., para mayor detalle en relación con las citadas directrices, NOGUÉS GALDÓN, H. Y MUSTAFÁ TOMÁS, Y.- H., “La evolución del sistema de planeamiento urbanístico general y su integración con otros sectores de la acción pública. El ejemplo de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio”, *Revista de Urbanismo y edificación*, n.º 25, 2012.

necesidad en muchos casos de tener que iniciar el citado procedimiento de revisión a fin de poder aprobar un plan parcial de mejora cuya finalidad fuera reclasificatoria (pensemos, por ejemplo, en la gran cantidad de planes no adaptados a la LRAU o que no contemplaran criterios en relación con las eventuales reclasificaciones que pudieran tener lugar conforme a lo exigido por el art. 7.1.B) RPCV).

Sin perjuicio de lo anterior, la LOTPP contenía un importante obstáculo para la efectiva aplicación de una limitación de tanto calado como la examinada. En concreto, incluía una suerte de *moratoria* para la aplicación de dicha medida, toda vez que disponía precisamente que los municipios cuyos planes generales no estuvieran adaptados a la LRAU, 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, tendentes a reclasificar suelo, que pudieran sobrevenir, quedaban “eximidos de la exigencia a la que se refiere el artículo 13.5 de esta ley durante un año a contar desde su entrada en vigor” (DT 5.ª LOTPP).

Como destaca BURRIEL DE ORUETA⁴⁷⁴, la anterior disposición transitoria produjo efectos perniciosos, como fue un auténtico “efecto llamada” al aplazar la entrada en vigor durante un año de una medida tan restrictiva como la prevista en el art. 13.5 LOTPP, que implicaba la necesidad de la previa revisión del plan para poder aprobar importantes reclasificaciones de suelo.

Asimismo, la medida contenida en el art. 13.5 LOTPP se vio también limitada en su eficacia al poco tiempo con la aparición de la LUV. Como señala ROMERO SAURA, si bien con aquel precepto la LOTPP atribuyó a las directrices de evolución urbana y ocupación del territorio la cualidad de “núcleo duro” del plan, considerándolas en la práctica como inatacables —dado que cualquier alteración de ellas implicaba la revisión del plan—, pronto rebajó de forma considerable este planteamiento

⁴⁷⁴ BURRIEL DE ORUETA, E. L., “Los límites del planeamiento...”, ob. cit., pág. 46. Como destaca este autor, “la LOTPP permitía que Ayuntamientos y promotores dispusieran de todo un año para seguir aprobando reclasificaciones masivas de suelo por un camino rápido y anómalo que la propia LOTPP declaraba inadecuado. La consecuencia fue que en mayo y junio de 2015 hubo una avalancha de aprobaciones municipales de PAI modificativos del planeamiento; en esos dos meses se presentaron en los ayuntamientos 226 PAI (*El Mundo*, 10 de julio de 2005)” (ibídem).

maximalista. Así, el art. 44.1.c) LUV establecía que “la modificación sustancial o global de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio comportará la revisión del plan”. No obstante, no concretaba qué había que entender por “modificación sustancial o global”, con lo que la discrecionalidad del órgano competente era muy amplia⁴⁷⁵.

2.2.2. *La cesión metro-metro*

La LOTPP incluía una segunda medida que cabe reputar como de “contención” de los citados planes parciales de mejora. Se trata de una nueva cesión, adicional a las ya requeridas por la normativa aplicable, prevista en el artículo 13.6 LOTPP, que en su redacción original establecía que “Toda clasificación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable, mediante cualquier medio admitido por la legislación urbanística *al margen de la revisión de plan general*, supone la cesión gratuita a la administración de suelo no urbanizable protegido, no productivo, con una superficie igual a la reclasificada” [la cursiva es nuestra], bajo, entre otras, las siguientes condiciones: (i) se destinaban a parque público natural, sin suponer incremento de las obligaciones de los propietarios; (ii) cuando no fuera posible hacer efectivas las citadas cesiones, por no disponer de suelo con las características referidas, podían ser sustituidas por aportaciones monetarias del valor equivalente del suelo no cedido, que debía entonces dedicarse a programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida; (iii) quedaban excluidas de la obligación de dicha cesión “aquellas reclasificaciones singulares promovidas por la administración pública, sus concesionarios o agentes, que tengan por objeto la implantación de cualquier tipo de equipamiento o actuaciones de interés público y social. De igual modo las actuaciones de uso dominante residenciales o industriales cuyo Índice de Edificabilidad Bruta sea inferior a 0,35 m²t/ m²s”.

La finalidad inmediata de la disposición era obtener para la Administración amplios ámbitos de suelo de importante valor medioambiental destinado a parque público para disfrute de todos los ciudadanos. No obstante, como se ha dicho, no cabe negar que, sobre todo en la redacción inicial que acabamos de ver, desempeñaba

⁴⁷⁵ ROMERO SAURA, F., “Los planes parciales modificativos...”, ob. cit., pág. 818.

igualmente el papel de una suerte de obstáculo adicional a la excesiva facilidad con la que se aprobaban reclasificaciones de suelo puntuales —mediante los citados planes parciales de mejora—, al margen del análisis más sosegado y garantista que debiera implicar un proceso de revisión global del planeamiento general. Como señala ROMERO SAURA⁴⁷⁶, la finalidad de la medida parecía, entre otros efectos, destinada a “mejorar la imagen de los Planes de Mejora estableciendo este sistema compensatorio de las reclasificaciones, en ocasiones efectuadas un tanto *ad libitum*”.

La citada fórmula de “mediante cualquier medio admitido por la legislación urbanística al margen de la revisión de plan general”, prevista en el transcrito art. 13.6 LOTPP, se refiere fundamentalmente a los singulares planes de desarrollo aquí analizados. En concreto, como indica ROMERO ALOY⁴⁷⁷, a los planes de mejora regulados en la LRAU —recogidos igualmente por la LUV bajo la denominación de planes modificativos de la ordenación estructural—, muy utilizados desde su aparición en 1994 y que podían llegar a reclasificar suelo no urbanizable directamente, al margen de las previsiones del plan general, modificando este *ad casum* en un extremo tan relevante como es la citada clasificación.

Sin perjuicio de ello, al poco tiempo el art. 13.6 LOTPP fue modificado, y dicha medida compensatoria se desvinculó en cierto modo de los citados planes de mejora, al resultar, en términos generales, de aplicación a “toda clasificación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable”⁴⁷⁸, incluidas, por lo tanto, de forma un tanto sorprendente, las llevadas a efecto en el contexto de una revisión del plan.

⁴⁷⁶ ROMERO SAURA, F., “Los planes parciales modificativos...”, ob. cit., pág. 829.

⁴⁷⁷ ROMERO ALOY, M.ª J., “Una peculiar carga urbanística: la cesión obligatoria y gratuita de suelo no urbanizable protegido en el ordenamiento urbanístico valenciano” [en línea], *ACE: architecture, city and environment*, n.º 20, 2012, págs. 49-50, <http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/12641/7/ACE_20_SA_12.pdf> [consulta: 22 de febrero de 2015].

⁴⁷⁸ En concreto, esa medida resultaba siempre de aplicación en caso de reclasificación del suelo no urbanizable a urbanizable, salvo también las contadas excepciones que incluía la nueva redacción de este precepto.

En efecto, este art. 13.6 LOTPP fue modificado al poco tiempo —por el art. 115 de la Ley 14/2005, 23 diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa, y de Organización de la Generalitat—, quedando del siguiente modo: “*Toda clasificación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable*, conllevará la obligación de ceder gratuitamente a la administración suelo no urbanizable protegido, en una superficie igual a la

Sentado lo anterior, esta medida que, como vimos, venía prevista en la LOTPP, cuya finalidad primordial era el desarrollo sostenible, recibió duras críticas por una parte

reclasificada”, con, entre otras, las siguientes condiciones: (i) dichas cesiones tenían el carácter de parque público natural; (ii) en municipios en que no fuera posible hacer efectivas esas cesiones, podían realizarse con terrenos aptos de otro término municipal, o, *si la administración encargada de la gestión lo estima pertinente*, ser sustituidas por aportaciones monetarias del valor equivalente del suelo cedido, a fin de destinarse a programas y proyectos para la sostenibilidad y calidad de vida; y (iii) quedan excluidas de la obligación de dicha cesión “aquellas reclasificaciones singulares promovidas por la administración pública, sus concesionarios o agentes, que tengan por objeto la implantación de cualquier tipo de equipamiento o actuaciones de interés público y social. Del mismo modo quedan excluidas de esta obligación la parte de suelo reclasificado que se destine por el planeamiento a la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública” [la cursiva es nuestra].

El cumplimiento correcto de esta importante carga era una obligación de carácter esencial de toda actuación sujeta a aquella. Cfr. la STS de 4 de marzo de 2014 (ROJ: STS 828/2014), que confirma la STSJCV de 29 de marzo de 2011 (ROJ STSJ CV 1218/2011) que anulaba un relevante Plan Parcial reclasificadorio por admitir, sin justificación para ello, esta cesión que aquí nos ocupa con terrenos ubicados en otro término municipal distinto a aquel en el que se preveía la actuación reclasificatoria.

Adviértase, por otra parte, que en la segunda versión del art. 13.6 LOTPP que se acaba de transcribir se introdujo también la posibilidad de que la sustitución de la cesión de suelo sobre la que versa dicho precepto, por una aportación monetaria, se hiciera también no solo cuando no hubiera suelo apto para ello, sino cuando la Administración *lo estimara pertinente*. No obstante, esta última modificación se vio matizada en corto espacio de tiempo por el art. 47.3 LUV, que, haciendo al parecer caso omiso a la alteración sufrida por aquel precepto, dificultaba la sustitución de la cesión prevista en aquel por una compensación monetaria. Así, ya no era suficiente para que dicha sustitución tuviera lugar con que “la administración encargada de la gestión lo estima[ra] pertinente” (art. 13.6 LOTPP), sino que ello debía ser “con carácter excepcional y de forma justificada” cuando no fuera posible materializar la cesión por no existir suelo no urbanizable sujeto a especial protección, o ser insuficiente el que hubiera (arts. 47.3 LUV y 24 ROGTU).

Por último, el ROGTU se encargó de precisar en su DT 1.^a que la citada cesión no resultaría exigible para (i) “aquellas actuaciones de uso dominante residencial o industrial cuyo Índice de Edificabilidad Bruta propuesto fuera inferior a 0,35 m²t/ m²s y cuya tramitación se hubiera iniciado con anterioridad al 1 de enero de 2006”; y (ii) “aquellas reclasificaciones cuya tramitación se hubiera iniciado con anterioridad al 1 de enero de 2006 y tengan por objeto destinar al menos el 50% de la edificabilidad residencial del ámbito a la promoción de Vivienda Protegida”.

Asimismo, el art. 20.5.b) ROGTU introducía un matiz interesante al objeto de este trabajo en relación con la obligación de cesión de suelo que estamos aquí analizando —resultado, como veíamos, de una reclasificación de suelo—. En concreto, reiteraba que quedaban excluidas de dicha obligación “aquellas reclasificaciones singulares promovidas por la administración Pública, sus concesionarios, agentes o empresas públicas, que tengan por objeto exclusivo la implantación de cualquier tipo de equipamiento o actuaciones de interés público y social”, y, a continuación, precisaba que a esos efectos las actuaciones residenciales, industriales y de servicios se consideraban de interés público y social “En municipios de menos de 5.000 habitantes las actuaciones de uso industrial y aquellas que tengan por objeto la implantación de parques logísticos, áreas de servicios o parques empresariales de carácter tecnológico o de investigación”.

de la doctrina. Así, GARCÍA-BELLIDO⁴⁷⁹ concluía que podía inducir precisamente a lo contrario: a “las actuaciones más anti-ecológicas” —toda vez que, entre otros motivos, dada su regulación, podía propiciar las ocupaciones de grandes superficies de suelo con baja edificabilidad en las que implantar otros productos inmobiliarios, como campos de golf, que nada tenían que ver con la finalidad perseguida por la norma—.

Por otra parte, siguiendo a FERNÁNDEZ FUERTES⁴⁸⁰, cabe efectuar importantes críticas a esta novedosa medida legal, cuya articulación fue ciertamente muy defectuosa —en el sentido de que algo tan relevante habría requerido una regulación más sosegada y estable (sin, como vimos, tantos cambios en tan poco espacio de tiempo), y que además contara con una regulación detallada desde el primer momento (algo que no existió hasta un par de años después con la aprobación del ROGTU, que además también fue modificado rápidamente en este punto). Por lo que respecta al fondo de la cuestión, en primer lugar, la importante exigencia contenida en el art. 13.6 LOTUP era demasiado generalista y no distinguía entre supuestos que nada tenían que ver (v. g., asentamientos para dar respuesta a un crecimiento de la población estable y otros para segunda residencia). Era también fuente de efectos indeseados, como obstaculizar que otros terrenos destinados a dotaciones públicas de carácter prioritario pudieran obtenerse mediante su adscripción a la correspondiente área de reparto. Parece así que pasaba por alto circunstancias como que si un plan general estaba bien diseñado implica un equilibrio entre los derechos y deberes que allí define. Además, no parecía tenerse en cuenta que no basta solo con que la Administración obtenga la titularidad de suelos de valor ecológico, sino que luego hace falta la suficiente financiación para llevar a cabo los proyectos y programas para

⁴⁷⁹ GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J., “Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico que arrasará el territorio”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, n.º 144, 2005, págs. 274-275.

⁴⁸⁰ FERNÁNDEZ FUERTES, A. S., “La cesión gratuita de suelo protegido de superficie equivalente en los casos de reclasificación”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, págs. 723-725.

En el mismo sentido, ROMERO ALOY, que comparte algunas de las críticas referidas anteriormente y para quien, a resultas de ello, esta medida no merece finalmente una valoración positiva (ROMERO ALOY, M.ª J., “Una peculiar carga...”, ob. cit., págs. 76-77).

la sostenibilidad y calidad de vida que preveía la norma en relación con dichas importantes bolsas de suelo.

Sin perjuicio de lo anterior, como decíamos, no cabe negar que esta medida tuviera, al menos en su propósito y redacción original, la loable intención de poner freno al amplio número de los citados expedientes reclasificatorios (de suelo no urbanizable a urbanizable al margen de la revisión del plan general) que se presentaban a aprobación por parte de la Conselleria, siendo un desincentivo eficaz, dada la complejidad que suponía materializar las nuevas exigencias previstas en aquella.

2.3. La LUV y los mayores condicionantes a la ruptura del principio secuencial del planeamiento

2.3.1. Los “planes modificativos de la ordenación estructural” de la LUV

La figura de los controvertidos *planes parciales de mejora* reclasificatorios de la LRAU tiene su continuidad en los *planes parciales modificativos de la ordenación estructural* de la LUV, que también podían reclasificar suelo no urbanizable en urbanizable.

Sin perjuicio de ello, como señalaba ROMERO SAURA⁴⁸¹ por el año 2005, “el proceso de expansión urbana de las dos últimas décadas, sin precedentes en la historia urbana, junto con los nuevos planteamientos sobre la sostenibilidad incide necesariamente en la remodelación que la LUV introduce en el diseño de este instrumento tratando de «embridarlo» con el cumplimiento de múltiples requisitos desconocidos en la regulación anterior”, y que analizaremos a continuación.

Dicho esto, resulta incuestionable que el sistema de planificación urbanística de la LUV trae causa de lo previsto en la LRAU. Así, como destacaba RIBES ANDREU⁴⁸²,

⁴⁸¹ ROMERO SAURA, F., “Los planes parciales modificativos...”, ob. cit., pág. 811.

Como señalan ROMERO SAURA y ROMERO ALOY, estas cautelas y requisitos a que somete la LUV a dichos instrumentos se mueven dentro de unos amplios márgenes de discrecionalidad (ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.ª J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., pág. 431).

⁴⁸² RIBES ANDREU, J., “La evolución del planeamiento general”, ob. cit., pág. 482.

En el mismo sentido, PALAU NAVARRO, J. M. y BRAVO REY, I., “Funciones y documentación de los planes urbanísticos en la Ley Urbanística Valenciana y su reglamento de desarrollo: generales, especiales y parciales. Especial consideración a los planes de reforma interior”, en

distinguía también entre ordenación estructural y pormenorizada y, por lo que aquí interesa, mantenía la ruptura del principio de jerarquía del planeamiento mediante los planes modificativos de la ordenación estructural (art. 72 LUV); con la novedad, eso sí, de que cuando estos fueran reclasificatorios, deberían añadir un nuevo documento, el de “justificación de integración territorial” (art. 74 LUV) —que, como veremos, servía para actualizar la citada ordenación estructural del plan general en todos aquellos aspectos relativos a la nueva urbanización, integrándola en el nivel de estructura general del territorio—.

Con carácter general, y en línea con la regulación anterior, los planes de mejora bajo la LUV, también de aprobación autonómica⁴⁸³, podían modificar la ordenación establecida en los Planes Generales con una doble función (arts. 72.1 y 73 LUV): (i) mejorar las dotaciones en cuanto a su calidad o capacidad⁴⁸⁴; o (ii) actualizar la estructura territorial a nuevas demandas sociales. Es en relación con estos últimos donde la LUV abundó considerablemente al regular en detalle los planes parciales de mejora de reclasificación del suelo.

En efecto, la LUV prosiguió con la tendencia, iniciada con posterioridad a la LRAU, de profundizar en la sujeción de la aprobación de los citados planes parciales de mejora reclasificatorios a muy variados requisitos, entre los que cabía destacar los siguientes: (i) suplementar las redes dotacionales públicas⁴⁸⁵; (ii) garantizar que el resultado final mantiene los estándares y la calidad de la ordenación; (iii) cumplir las directrices de ordenación del plan general —cuando incluyeran criterios específicos

Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2006, pág. 625.

⁴⁸³ Cfr. en este sentido las SSTSJCV de 27 de noviembre de 2012 (ROJ STSJ CV 7074/2012) y de 15 de noviembre de 2013 (ROJ: STSJ CV 7125/2013); en esta última se destaca que “Ciertamente, como pusieron de manifiesto los actores, el Plan Parcial Aprobado, modificaba la ordenación estructural, ya que según el artículo 36 de la LUV, se considera como ordenación estructural que da coherencia al territorio, la clasificación del suelo, por ello, los Planes Parciales modificativos de la clasificación del suelo, según el Art. 72 y 73, del mismo cuerpo legal, deben ser aprobados por la Consellería competente de Urbanismo”.

⁴⁸⁴ Ulteriormente se incidió en que su ámbito era muy amplio al referirse en estos casos el art. 168.2 ROGTU a que dichos instrumentos podían implicar la modificación de la ordenación estructural.

⁴⁸⁵ No solo ello, sino que realmente lo que en última instancia se pretendía es que las nuevas soluciones propuestas para la red primaria “han de mejorar su capacidad, calidad o funcionalidad” (art. 168.4 ROGTU).

sobre el alcance, condiciones y supuestos en los que fuera posible acometer una reclasificación—; (iv) que el suelo no urbanizable que se reclasifica tuviera la consideración de común; (v) someterse a evaluación ambiental; (vi) el aprovechamiento tipo del suelo urbanizable que el nuevo Plan clasificara no debía superar el de los suelos urbanizables previamente clasificados por el Plan General para la misma zonificación o área geográfica; (vii) tramitarse y aprobarse junto al correspondiente programa de actuación integrada, quedando condicionada la eficacia a su ejecución en los términos previstos en el programa⁴⁸⁶; (viii) la actuación podía quedar sujeta al devengo de canon si lo tuviera preestablecido el municipio con ese fin, en la cuantía proporcional y estrictamente necesaria para el suplemento de las dotaciones públicas de red primaria que no fueran materialmente ejecutadas con cargo a la actuación; (ix) las cesiones *metro-metro* previstas de conformidad con el art. 13.6 LOTPP anteriormente examinado; (x) aportar un documento de coordinación urbanística denominado *cédula territorial de urbanización*, que trataremos a continuación, o justificante de haberlo solicitado; y (xi) incorporar el nuevo documento de *justificación de la integración territorial*, que también veremos en este apartado (cfr. arts. 72.1, 73 y 74 LUV, y 172 a 176 ROGTU).

De entre todo lo anterior, a nuestro juicio uno de los puntos clave eran las denominadas “directrices de evolución urbana y ocupación de territorio”. Al igual que sucedía en la LRAU, y se vio potenciado en la LOTPP, estaban llamadas a desempeñar un papel esencial en la LUV, que les dedica una extensa regulación (arts. 43 y ss. LUV)⁴⁸⁷. No obstante, coincidimos con ROMERO SAURA⁴⁸⁸ en que el

⁴⁸⁶ A tal fin, se establecía de forma restrictiva que su falta de ejecución en el plazo de 3 años comportaría la desclasificación del suelo afectado y, ulteriormente, el que la Conselleria dejara sin efecto el citado plan parcial (art. 172.e) ROGTU).

⁴⁸⁷ Cfr. la citada STSJCV de 10 de marzo de 2010 (ROJ STSJ CV 2436/2010) en la que, como vimos, se destacaba la relevancia de estos extremos; en concreto, se incidía en que conforme al RPCV “los planes parciales de mejora podían, de forma excepcional, clasificar en determinados casos como suelo urbanizable suelos no urbanizables no sujetos a especial protección, figurando entre tales casos la clasificación de terrenos como suelo urbanizable para realizar una actuación integrada, si bien ello era inadmisibles cuando se opusiera a las directrices de los planes generales definitivas de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio”. Además, por lo que respecta a la LUV, se apuntaba también en la citada sentencia que “En la actualidad, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana -no aplicable por razones temporales al caso enjuiciado-, indica en su art. 47 que las directrices de los planes generales definitivas de la estrategia de evolución

legislador autonómico adoptó una postura de “*velis nolis*, de querer y no querer, o si se quiere se dejan los temas sin atar a resultas de la decisión *ad casum* por el órgano competente”, ya que la citadas directrices no eran barreras infranqueables. Así: (i) podían aprobarse reclasificaciones que no se ajustaran a las citadas directrices sin consecuencias específicas, siempre que la modificación correspondiente no fuera sustancial o global; y (ii) si al final una alteración de tal calado tuviera lugar, las citadas reclasificaciones podían igualmente prosperar, si bien con la necesidad de revisar el plan (cfr. arts. 13.5 LOTPP; 44.1.c) LUV; apartados 3.a) y 4.b) del art. 74 LUV; y 175.2.a) y 176.2.a) ROGTU).

Por su parte, como vimos, la LUV exigía nueva documentación para la aprobación de los citados planes parciales de mejora de tipo reclasificadorio, entre la que sobresalía el denominado “documento de justificación de integración territorial”. Su objeto era ajustar la ordenación estructural del plan general en todos los aspectos directa o indirectamente relacionados con la nueva urbanización, a fin de integrarla en la estructura general del territorio (art. 74.2 LUV)⁴⁸⁹, lo que se materializaba a su vez en la necesidad de incorporar una documentación de calado (arts. 74.4 LUV y 176 ROGTU). Como señala GARCÍA GILABERT⁴⁹⁰, el contenido de este documento era parecido al de un plan general, dado que debía efectuar un examen territorial parecido al de su revisión, si bien de forma parcial, de forma que se podía contemplar

urbana y ocupación del territorio establecerán los criterios y fines perseguidos en la clasificación y calificación del suelo, y fijarán, especialmente, las condiciones objetivas en que sea posible la clasificación de nuevos suelos urbanizables, pudiendo excluir tal posibilidad de forma genérica o en determinadas áreas del municipio, por ser conveniente al modelo territorial adoptado y debiendo excluirlas siempre respecto al suelo no urbanizable sujeto a especial protección”.

⁴⁸⁸ ROMERO SAURA, F., “Los planes parciales modificativos...”, ob. cit., págs. 818-819.

⁴⁸⁹ En particular, debía incluir las siguientes determinaciones: (i) el complemento de las citadas directrices; (ii) la clasificación de los nuevos suelos urbanizables e identificación de los no urbanizables de especial protección objeto de cesión de conformidad con el art. 13.6 LOTPP anteriormente examinado; (iii) ampliación de la red primaria de dotaciones públicas —entre otros, en un aspecto esencial en este tipo de actuaciones: “en lo relativo a las conexiones y ampliaciones de la red viaria”—; (iv) medidas complementarias de protección del patrimonio cultural; (v) medidas correctoras del impacto medioambiental; (vi) diseño de las áreas de amortiguación en el entorno de la nueva urbanización acompañadas del correspondiente estudio de paisaje; y (vii) normas complementarias para la regulación de la edificación aislada y la prevención de parcelaciones en el ámbito de influencia de la nueva urbanización (art. 74.3 LUV).

⁴⁹⁰ GARCÍA GILABERT, A., “El planeamiento general...”, ob. cit., pág. 536.

unitariamente el plan parcial de mejora en el contexto del plan general correspondiente.

En nuestra opinión, avanzar en el reforzamiento de una medida como esta última prevista en la LUV debiera ser una de las claves para superar uno de los reproches más relevantes que se efectúan a este tipo de planes (que, como veremos, perduran bajo la LOTUP, si bien bastante más desregulados); esto es, como hemos apuntado en varias ocasiones, el que, cuando son del calado de uno reclassificadorio, implica la toma de una decisión esencial al margen del procedimiento de revisión del instrumento de planeamiento urbanístico general de turno, que *a priori* parece más provisto de garantías y cautelas de cara a la adopción de aquellas medidas.

Asimismo, la LUV exigía la solicitud de un nuevo documento, la denominada “cédula territorial de urbanización”, para la tramitación o aprobación de estos planes parciales de mejora reclassificadorios (art. 113.1 LUV), cuya función era posibilitar a la Administración autonómica un conocimiento inicial sobre ellos, permitiéndole igualmente pronunciarse de forma preliminar⁴⁹¹ sobre su viabilidad (arts. 112.1 LUV y 225.2 ROGTU)⁴⁹².

No obstante, con posterioridad se eliminó la necesidad de dicha cédula (disposición derogatoria única.2.a) tanto del DLMU como de la LMU), alegando que se trataba, al igual que el concierto previo —que, como vimos, también fue suprimido—, de una figura de “escasa utilidad que suponía una duplicidad de trámites en los proyectos para los que la Ley Urbanística Valenciana lo requería” (Preámbulo DLMU). Coincidimos con DE VICENTE DOMINGO⁴⁹³ en que “no se puede dar un epitafio menos honroso para una institución tan relevante. [...] La apreciación de «duplicidad

⁴⁹¹ En consecuencia, se expedía a reserva de la competencia autonómica para aprobar definitivamente dichos planes o evaluar su impacto ambiental, pero los pronunciamientos de la citada cédula vinculaban a la Administración autonómica durante un año (art. 116 LUV y 232 ROGTU).

⁴⁹² En concreto, la Administración autonómica emitía la citada cédula territorial de urbanización a la vista de un avance de planeamiento (que, entre otros documentos, incluía una copia del documento de “justificación de la integración territorial”), previo informe de los departamentos o Administraciones afectadas y previa audiencia del interesado (arts. 112 LUV y 227.2, 229 y 233 ROGTU).

⁴⁹³ DE VICENTE DOMINGO, R., “Alteraciones en el ordenamiento...”, ob. cit., pág. 51.

de trámites» ya se podía haber entrevisto en su origen y haberlo evitado desde entonces. [...] Ciertamente no parece que haya nada sustancial de la cédula que no pueda asegurarse en un procedimiento único lineal de aprobación de un Plan General o de su Revisión”.

Por otra parte, la controversia que vimos que rodeaba a los peculiares planes parciales de mejora reclasificatorios de la LRAU no desaparece en relación con los planes parciales modificativos de la ordenación estructural y reclasificatorios de la LUV, siendo por lo tanto predicable de ellos lo ya dicho a este respecto en relación con aquellos⁴⁹⁴.

Por último, es interesante destacar la cautela, acertada a nuestro juicio, que fue introducida por la normativa estatal en relación con la necesidad de revisar el planeamiento general cuando una actuación de urbanización tiene una especial relevancia. Así, primero la LS 2007 y luego el TRLS 2008 prevén que la normativa urbanística debe establecer dichos casos en que el impacto de la citada actuación obliga “a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente” (art. 15.6 TRLS 2008; anterior art. 15.6 LS 2007). Cuando falte dicha regulación, la citada revisión será necesaria “cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial” (DT 4.ª TRLS 2008; y anterior DT 4.ª LS 2007). Volveremos sobre este extremo más adelante en este mismo apartado al tratar la regulación de estos instrumentos singulares bajo la LOTUP.

2.3.2. *Evolución de los expedientes reclasificatorios de suelo no urbanizable aprobados bajo la LUV al margen del plan general*

Asimismo, al igual que vimos en el apartado anterior, para ponderar el impacto de estos instrumentos de planeamiento urbanístico que reclasificaban suelo al margen

⁴⁹⁴ En este sentido, autores como GREGORI MARÍ consideran igualmente que estos instrumentos, regulados por la LUV, “constituyen el «Talón de Aquiles» del SNU” (GREGORI MARÍ, F., *El régimen urbanístico...*, ob. cit., págs. 167-168).

del Plan General, resulta interesante ver el número de expedientes que se aprobaron en la Comunidad Valenciana:

EXPEDIENTES RECLASIFICATORIOS DE SNU TRAMITADOS EN LA CV AL AMPARO DE LA LUV
(información al público entre el 01/02/2006 y 20/08/2014)

APROBADOS

PROVINCIA	Nº EXP.	SUPERFICIE ORDENADA (Ha)	SNU RECLASIFICADO (Ha)
Alicante	1	22,57	2,00
Valencia	3	188,69	164,81
Castellón	2	4,57	3,09
TOTAL	6	215,83	169,90

EN TRAMITACIÓN

PROVINCIA	Nº EXP.	SUPERFICIE ORDENADA (Ha)	SNU RECLASIFICADO (Ha)
Alicante	0	0,00	0,00
Valencia	5	236,76	236,19
Castellón	0	0,00	0,00
TOTAL	5	236,76	236,19

NO APROBADOS

PROVINCIA	Nº EXP.	SUPERFICIE ORDENADA (Ha)	SNU RECLASIFICADO (Ha)
Alicante	4	86,18	86,10
Valencia	1	87,96	87,96
Castellón	0	0,00	0,00
TOTAL	5	174,14	174,06

FIGURA 28. Expedientes reclasificatorios de SNU al margen de la revisión del instrumento de planeamiento general tramitados en la Comunidad Valenciana al amparo de la LUV (información al público entre el 01/02/2006 y 20/08/2014). Elaboración propia a partir de documentación facilitada por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en fecha 16 de abril de 2015⁴⁹⁵.

⁴⁹⁵ A pesar de la grave crisis económica que tuvo lugar durante el periodo objeto de análisis, resulta llamativo el escaso número de expedientes que, según la información facilitada por la Conselleria, habrían sido aprobados.

En cualquier caso, como se indicó en relación con las dos figuras anteriores (que versaban sobre los datos facilitados por la citada Conselleria relativos a los planes de mejora bajo la LRAU), es pertinente efectuar aquí también las mismas advertencias.

Así, en primer lugar, por lo que atañe a la tramitación y desarrollo de estos instrumentos de planeamiento, que han servido de fundamento para el análisis estadístico sobre el particular incluido anteriormente. Los expedientes analizados, a los que, como se dijo, se ha tenido

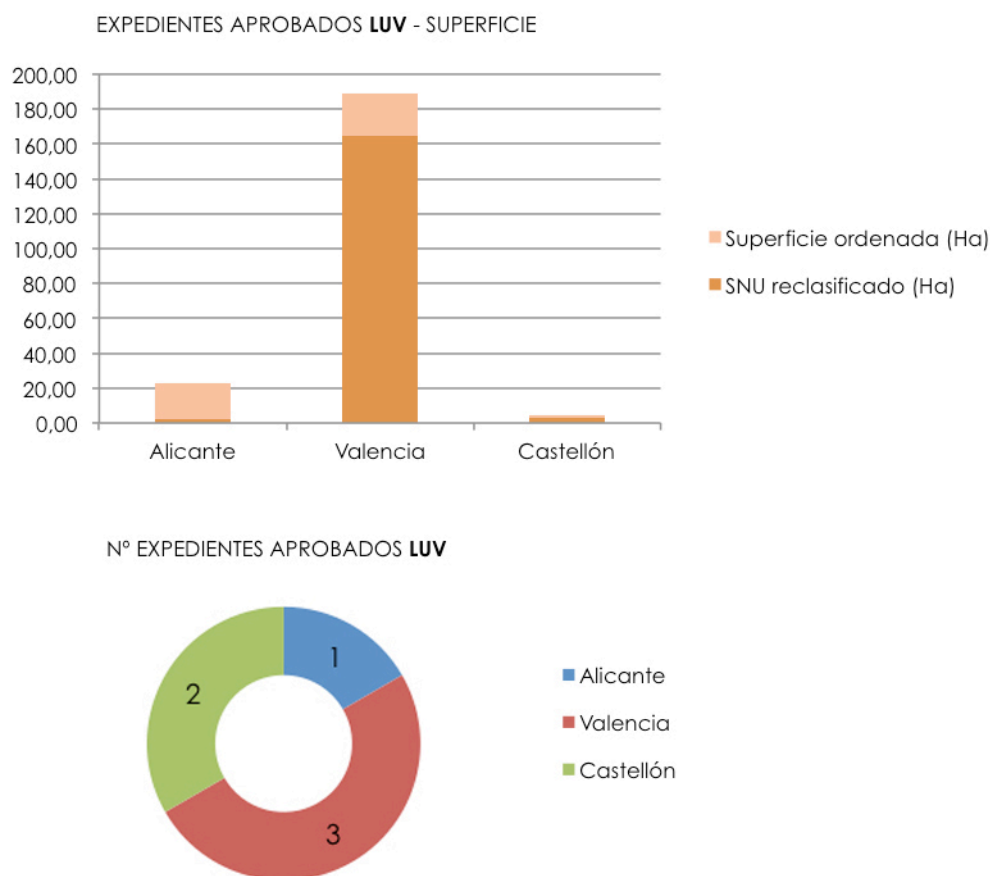


FIGURA 29. Expedientes reclasificatorios de SNU al margen de la revisión del instrumento de planeamiento general tramitados en la Comunidad Valenciana al amparo de la LUV (información al público entre el 20/12/1994 y 31/1/2006). Gráficos comparativos de elaboración propia a partir de documentación facilitada por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en fecha 16 de abril de 2015 [cfr. nota a pie de página anterior].

acceso gracias a la citada Conselleria, muestran solamente este tipo de planes singulares que llegaron a aprobarse definitivamente, se encuentran todavía en tramitación o fueron denegados; no parece por tanto que se incluyan entre aquellos los expedientes que, si bien pudieran haberse comenzado bajo la modalidad de planes de modificación de la ordenación estructural, finalmente se vieron integrados en procesos de revisión u homologación del plan general de turno —como de hecho sucedió en ocasiones sencillamente dada la prolongada tramitación de aquellos, que se solapaban con dichos procesos de tipo más global—.

En segundo lugar, resulta especialmente pertinente advertir también aquí que se trata de información que, por sus características y, sobre todo, la forma en que esta era almacenada por las Administraciones Públicas implicadas y, por ende, su disponibilidad, no se ha podido contrastar. Dicho esto, entendemos que, partiendo de esas premisas y con las debidas cautelas, esta información facilitada por la Conselleria puede resultar interesante siquiera para contextualizar indiciariamente el análisis jurídico de este tipo de instrumentos, que es lo que verdaderamente aquí nos ocupa.

Tal y como se aprecia en la tabla anterior, según la información facilitada por la Conselleria, se habrían aprobado bajo la LUV solamente 6 expedientes reclasificatorios de suelo no urbanizable al margen del plan general, que conllevaron la incorporación de una extensión de aproximadamente 169,90 hectáreas como suelo urbanizable.

Si los anteriores datos relativos a la LUV se comparan con los datos de la LRAU anteriormente examinados, se aprecia que, a partir de aquella, tuvo lugar un importantísimo descenso de aprobación de los expedientes reclasificatorios de suelo no urbanizable al margen del plan general:

SUELO NO URBANIZABLE EXPTE. RECLASIFICATORIOS SNU APROBADOS - **LRAU Y LUV**
 (información al público entre el 20/12/1994 y 20/08/14)

LEGISLACIÓN	Nº EXP.	SUPERFICIE ORDENADA (Ha)	SNU RECLASIFICADO (Ha)
LRAU	87	4.291,07	3.539,76
LUV	6	215,83	169,90
TOTAL	93	4.506,89	3.709,66 [1]

FIGURA 30. Expedientes reclasificatorios de SNU al margen de la revisión del instrumento de planeamiento general tramitados en la Comunidad Valenciana al amparo tanto de la LRAU como de la LUV (información al público entre el 20/12/1994 y el 20/08/2014). Elaboración propia a partir de documentación facilitada por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en fecha 16 de abril de 2015 [cfr. nota a pie de página anterior]⁴⁹⁶.

Como decíamos, de la comparativa anterior se desprende el importante descenso de este tipo de expedientes reclasificatorios bajo la LUV, que entendemos que cabe imputar a su mayor complejidad y onerosidad (fundamentalmente, debido a mecanismos introducidos por la LOTPP como el de la cesión *metro-metro* y la presentación de concierto previo en la mayoría de los casos cuando se pretendiera la reclasificación de suelo no urbanizable, que hemos analizado en profundidad anteriormente). Con independencia de ello, resulta evidente la influencia determinante en aquel descenso de la grave crisis económica que afectó a nuestro

⁴⁹⁶ Adviértase igualmente que el superíndice [1] que se menciona en esta tabla, que acompaña a la cifra 3.709,66, se relaciona a continuación con las cifras de la tabla siguiente (la FIGURA 31).

país —muy especialmente, al sector inmobiliario— y que empezó a dejar entrever sus devastadoras consecuencias en el periodo subsiguiente a la aprobación de la LUV.

Por último, queremos destacar otro dato que resulta de interés de lo hasta aquí analizado. Como se colige igualmente de la información facilitada por la Conselleria que se acompaña a continuación (FIGURA 31), aproximadamente el 19,29 % del nuevo suelo clasificado como urbano y urbanizable por el planeamiento urbanístico de la Comunidad Valenciana de los últimos años se corresponde con el suelo no urbanizable reclasificado al margen del plan general bajo la LRAU y la LUV (FIGURA 30):

SNU RECLASIFICADO LRAU + LUV (expedientes aprobados)	3.709,66 [1]
NUEVO SUELO URBANO + URBANIZABLE EN LA CV (Δ 1992-2013)	19.235,00 [2]
[1] / [2]	19,29 %

FIGURA 31. *Relación entre la superficie reclasificada por la LRAU y la LUV (FIGURA 30) y el nuevo suelo urbano y urbanizable en la Comunidad Valenciana (FIGURA 2 y 32).* Elaboración propia a partir de documentación facilitada por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en fecha 16 de abril de 2015 y de IGV (págs. 2 y 4), respectivamente⁴⁹⁷.

⁴⁹⁷ Ténganse en cuenta aquí las advertencias efectuadas en relación con las FIGURAS anteriores (26 a 30) utilizadas para llevar a cabo esta comparación.

En este sentido, cabe indicar también que se trata, forzosamente, de una cantidad aproximada tanto por lo indicado en dichas advertencias como por el simple hecho de que no coincide completamente el horizonte temporal de los datos que se comparan (esto es, el del suelo reclasificado en la Comunidad Valenciana al margen del plan general —que se analizó para el periodo que va del 20 de diciembre de 1994 al 20 de agosto de 2014— y el del nuevo suelo clasificado como urbano y urbanizable por el planeamiento urbanístico del mismo territorio —de 1992 a 2013—). Sea como fuere, entendemos que, partiendo de esas premisas y con las debidas cautelas, esta información facilitada por la Conselleria puede resultar interesante siquiera para contextualizar indiciariamente el análisis jurídico de este tipo de instrumentos, que es lo que verdaderamente aquí nos interesa.

EVOLUCIÓN DE LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN LA CV (Ha) 1992-2013
 (Datos facilitados por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente)

CLASE DE SUELO	1992	1998	2006	2013
S. Urbano	74.848,00	74.659,00	80.815,00	82.766,00
S. Urbanizable	71.942,00	62.261,00	71.854,00	83.259,00
	146.790,00	136.920,00	152.669,00	166.025,00
SNU Común	1.210.823,00	1.152.261,00	972.032,00	843.932,00
SNU Protegido	904.709,00	985.709,00	1.163.049,00	1.277.793,00
	2.115.532,00	2.137.970,00	2.135.081,00	2.121.725,00
TOTAL CV				2.287.750,00

FIGURA 32. *Evolución de la clasificación del suelo en la Comunidad Valenciana entre 1992 y 2013.* Elaboración propia a partir de IGV, págs. 2 y 4.

Como hemos dicho en varias ocasiones, esas magnitudes permiten contextualizar, con las necesarias cautelas, la relevancia que durante dicho periodo (y, sobre todo, bajo la LRAU) tuvieron los citados instrumentos urbanísticos (que, rompiendo el principio secuencial del planeamiento, reclasificaban suelo no urbanizable en urbanizable al margen de la revisión del correspondiente plan general).

Sentado lo anterior, a fin de hacernos una idea más detallada y completa sobre estos instrumentos, resulta oportuno que los analicemos antes de examinar la regulación de la LOTUP sobre el particular.

2.4. La praxis en el planeamiento de mejora de la LRAU y de modificación de la ordenación estructural en la LUV

Como hemos podido apreciar en el apartado anterior, los planes de mejora de la LRAU, así como de modificación de la ordenación estructural de la LUV, posibilitaron la aprobación de un número importante de expedientes reclasificatorios de suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana al margen del plan general correspondiente.

La finalidad de dichos planes es variada, diferente según las circunstancias particulares de cada municipio. Además, en muchas ocasiones es posible apreciar que corría paralela con las actuaciones impulsadas por agentes privados que

impulsaban los procesos y que encontraron en estas figuras una mayor facilidad para llevarlos a cabo.

Para analizar la praxis urbanística de estos singulares instrumentos de planeamiento ha resultado forzoso hacer un muestreo, que se ha procurado que fuera equilibrado. En primer lugar, se han seleccionado planes de desarrollo de esta tipología (de modificación de la ordenación estructural, reclasificatorios de suelo) cuya finalidad preponderante fuera la de implantar un uso terciario o industrial. A continuación, se han escogido, entre estos, expedientes pertenecientes a cada una de las tres provincias que integran la Comunidad Valenciana, a fin de que estuvieran igualmente representadas en este análisis. En total, se han seleccionado un total de nueve expedientes reclasificatorios de suelo para la implantación de un uso terciario o industrial (seis bajo la LRAU y tres bajo la LUV), llevados a cabo en las tres provincias (se adjuntan como Anexo I las correspondientes fichas particulares, confeccionadas al efecto del presente estudio).

Sentado lo anterior, examinaremos, a efectos ilustrativos, las muestras de planeamiento seleccionadas, para, dado el objeto de nuestro estudio, formarnos una idea de la finalidad y oportunidad de la reclasificación de suelo no urbanizable en urbanizable acometida:

- (i) LRAU_01-T HOMOLOGACIÓN Y PP SECTORES ‘FINCA ROCA’, L’ALFÀS DEL PI (ALICANTE)

La Homologación del ámbito de ‘Finca Roca’ incluye dos sectores —S1 y S2—, el segundo de los cuales resulta interesante para nuestro análisis, ya que prevé un uso global terciario (BOP de Alicante n.º 104, de 1 de junio de 2012).

En primer lugar, hay que resaltar que, como en otros casos, la tramitación de un expediente como este fue ciertamente prolongada (el PAI inicial se sometió a información pública el 20 de agosto de 2001).

Dicho esto, por lo que aquí interesa, cabe vincular el uso global terciario del Sector S2 a la expectativa de uso residencial del Sector S1. Asimismo, entendemos que parte de la justificación de la reclasificación puntual llevada a cabo podría residir en la idea de la no conveniencia de revisar en aquel momento un plan relativamente

reciente (en efecto, se hace mención en la documentación a la situación del *suelo no urbanizable común en el vigente Plan General de 1987 —SNU—*), un plan que, por cierto, se encuentra todavía vigente, si bien en fase de revisión.

Abundando en lo anterior, vemos que una importante explicación fáctica en el recurso a este plan de mejora sería la ocupación progresiva de una bolsa de suelo entre el núcleo urbano histórico colindante y las playas (véase el gráfico 1.1 del Anexo I), máxime en el contexto turístico expansivo en el que se comenzó dicha actuación y dada la idiosincrasia propia de la localidad.

Sin perjuicio de todo ello, es llamativo que la actividad de campamento turístico que se desarrolla en el suelo que prácticamente linda por el oeste, y que analizaremos más adelante (cfr. ficha 008-T del Anexo III)⁴⁹⁸, ubicada en el término de Benidorm y con una superficie equivalente, fue no obstante implantada mediante DIC, no por un plan de mejora. Ciertamente, ello debería tener su razón de ser en el tipo específico de actividad y en su desconexión del resto de suelo urbano⁴⁹⁹.

⁴⁹⁸ Cfr. capítulo V.

⁴⁹⁹ Las dos actuaciones comenzaron a tramitarse al mismo tiempo y son además prácticamente colindantes (si bien, como decíamos, pertenecen a municipios distintos, comparten ambas la misma vía de acceso, ubicada en el límite municipal). Sin embargo, el campamento de turismo lleva años funcionando, pero los sectores de la Finca Roca no han sido todavía completamente ejecutados.

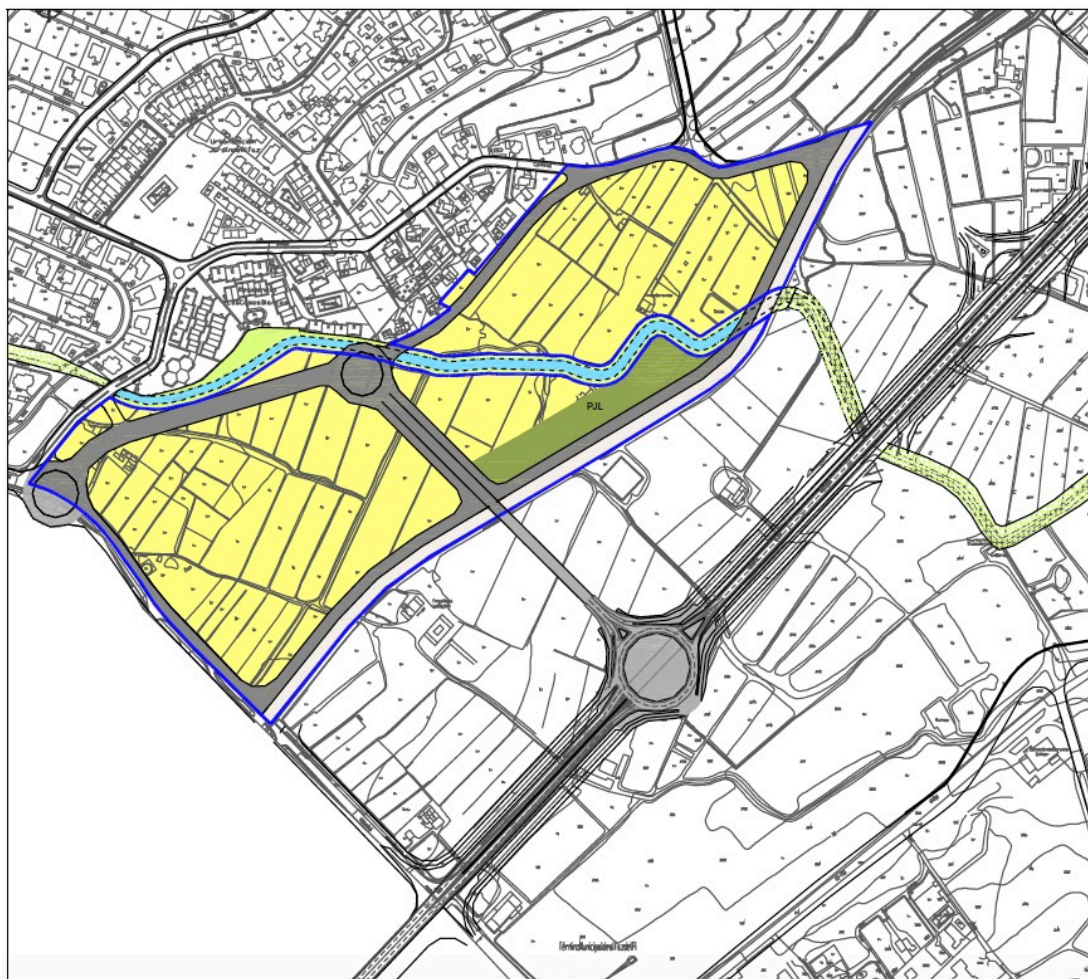


FIGURA 33. *Homologación y Plan Parcial Sectores 'Finca Roca', L'Alfàs del Pi (Alicante). Plano de delimitación de sectores.* Incluido en el BOP de Alicante, n.º 104, 1 de junio de 2012.

(ii) LRAU_02-T HOMOLOGACIÓN Y PP 'PARQUE COMERCIAL LAS PLAYAS',
ORIHUELA (ALICANTE)

Este expediente relativo al Sector 'Parque Comercial Las Playas' de Orihuela (Alicante) se incardina igualmente en un contexto turístico.

En concreto, mediante dichos instrumentos se reclasifica una bolsa de suelo no urbanizable en forma de trapecio, que quedó encerrada por la Autopista del Mediterráneo (AP-7) a la altura de las playas del municipio. Su finalidad era la de implantar un uso global terciario (fundamentalmente, una gran superficie comercial, complementada con una instalación hotelera).



FIGURA 34. *Modificación Puntual (Ordenación Pormenorizada) del Plan Parcial del Sector ‘Parque Comercial Las Playas’. PGOU Orihuela (Alicante). Plano O-01. Ordenación Propuesta. Enero 2013.*

Por lo que respecta a la oportunidad de la reclasificación puntual, parece que efectivamente concurre en el contexto en el que se encuadra, sobre la base de que el suelo que rodea al enclave a ese lado de la autopista es urbano (‘Playa Flamenca Oeste’ y el colindante PAU-3) y con él se pretende atender a una *necesidad* de la población (máxime teniendo en cuenta que el suelo no está protegido). Abundando en ello, precisamente en un término municipal extenso y complejo como el de

Orihuela, cobra mayor sentido la *flexibilidad* de un instrumento como el planeamiento de mejora que aquí nos ocupa (BOP de Alicante de 2 de julio de 2008).

En este caso es interesante destacar que, con posterioridad, se aprobó una Modificación Puntual del Plan Parcial (DOCV de 28 de febrero de 2013), que corregía la ordenación pormenorizada del sector. En concreto, una de las tres zonas inicialmente previstas, la de uso dominante hotelero —las otras eran la comercial y la de equipamiento—, pasaría a ser hotelera/comercial, si bien mantendría la edificabilidad (junto con el diseño de una nueva glorieta vial), posibilitando la dinamización terciaria de la parcela al ofrecer un amplio abanico de usos terciarios⁵⁰⁰.

(iii) LRAU_03-T PLAN PARCIAL MEJORA SECTOR NORD, CARCAIXENT (VALENCIA)

Este expediente, relativo al Sector Nord del término valenciano de Carcaixent, preveía igualmente la implantación de un uso terciario en suelo no urbanizable bajo la LRAU. Este plan parcial fue impulsado por el Ayuntamiento y aprobado definitivamente en el 2006 (BOP de Valencia de 14 de diciembre de 2006)⁵⁰¹; además, en las Normas Urbanísticas se hacía referencia a que la programación podría ser *tanto directa como indirecta*.

Al igual que en el primer expediente analizado (LRAU_01-T —Finca Roca—), se reclasifica un suelo no urbanizable colindante con un término municipal, en este caso Alzira. De esta forma, el núcleo urbano se expandiría hasta el límite del término municipal —dándose la circunstancia de que en el otro lado del ámbito sigue existiendo suelo no urbanizable—.

⁵⁰⁰ Memoria Justificativa de la Modificación Puntual (Ordenación Pormenorizada) del Plan Parcial del Sector ‘Parque Comercial Las Playas’, del PGOU de Orihuela. Enero de 2013.

Por otra parte, cabe destacar que en la Memoria se subraya la competencia municipal para su tramitación y aprobación, al no afectar a la ordenación estructural, ajustándose el procedimiento al determinado para la aprobación de los planes parciales.

⁵⁰¹ La Revisión del Plan General vigente en Carcaixent había sido aprobada solo ocho años antes (DOCV de 21 de octubre de 1998).

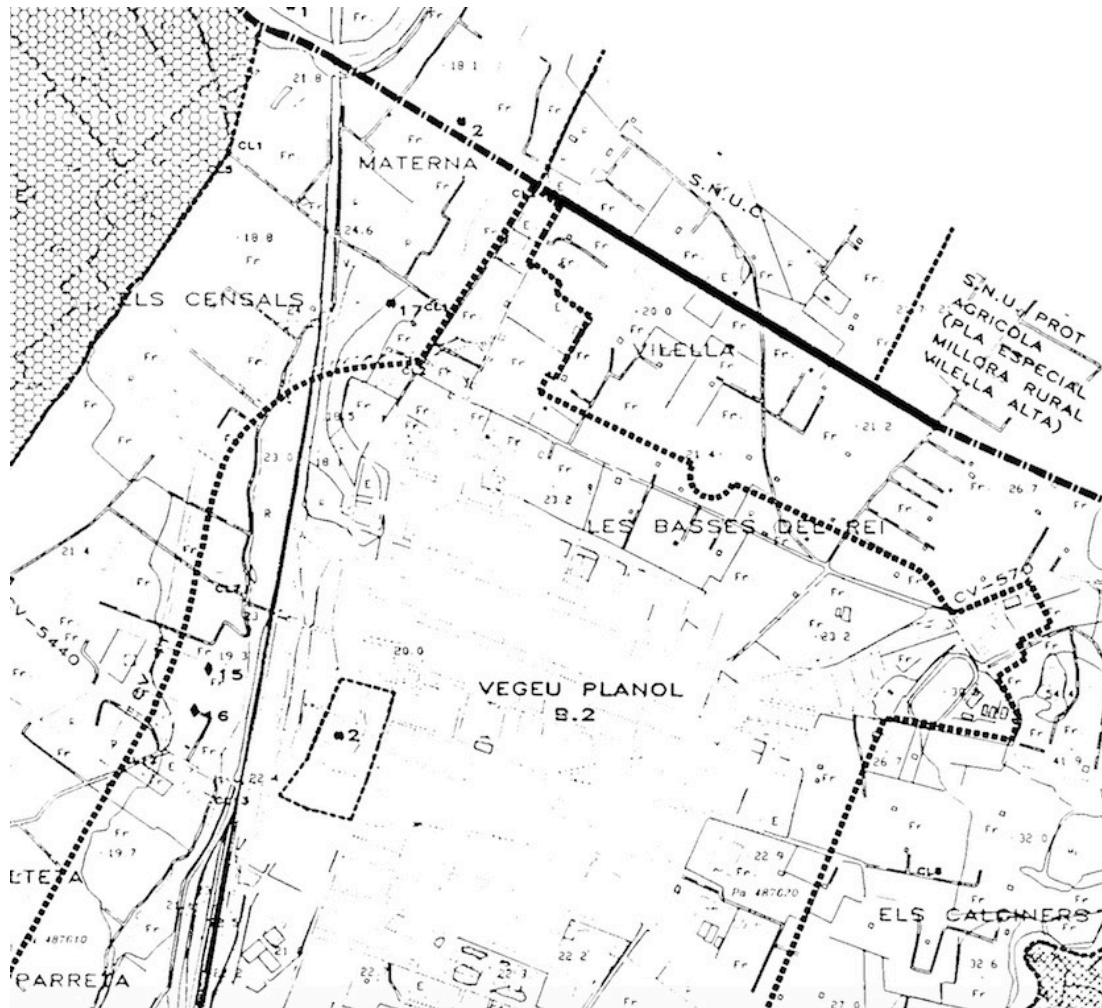


FIGURA 35. *Plan General de Carcaixent (Valencia). Plano de Clasificación del suelo (fragmento). Hoja 1. Escala 1:10.000. 1997.* El Sector Nord correspondería al extremo oeste del ámbito de Vilella, entre el suelo urbano y el límite municipal con Alzira (línea continua gruesa).

En síntesis, el objeto del proyecto es la reclasificación de un suelo no urbanizable común en suelo urbanizable de uso terciario, junto con su ordenación pormenorizada. En concreto, se trata de una superficie de 145.512 m², adscribiendo al mismo tiempo al área de reparto unos terrenos, de idéntica superficie, como parque natural⁵⁰². De la cercanía del sector al suelo urbano consolidado cabe inferir como una de las finalidades principales de este proyecto el aumento de la oferta terciaria para la población del municipio.

⁵⁰² BOP de Valencia, n.º 297, de 14 de diciembre de 2006.

No obstante lo anterior, parece que el grado de maduración de esa actuación no es todo lo que podría haberse esperado de un proyecto de ese calado —lo que por otra parte se manifiesta, por lo que aquí interesa, en una urbanización no colmatada del todo—. Al parecer, esta circunstancia, ligada a la crisis inmobiliaria, habría llevado a la tramitación de una Modificación del Plan Parcial en el 2010 (BOP de Valencia, n.º 268, de 11 de noviembre de 2010). La finalidad de esta última sería la de conseguir una mayor agilidad en su promoción urbanística⁵⁰³.

(iv) LRAU_04-I HOMOLOGACIÓN Y PP ‘ELS TEULARETS’, L’OLLERIA (VALENCIA)

Solo cinco años después de que tuviera lugar la Adaptación del Plan General a la LRAU, fue aprobada en el 2004 la Homologación y el Plan Parcial ‘Els Teularets’ en L’Olleria, Valencia (BOP de Valencia, n.º 70, de 23 de marzo de 2004).

La presente actuación se diferencia de las anteriormente examinadas tanto en la clase de uso previsto (industrial) como, en parte, en su situación periférica respecto del término municipal. En concreto, se proyecta la reclasificación en el extremo suroeste del término, debido a su cercanía a la autovía A-7 (CV-40)⁵⁰⁴ y al polígono industrial Els Serrans, en el vecino municipio de Aiello de Malferit. Y ello, teniendo en cuenta que l’Olleria ya disponía de un polígono industrial relativamente cercano a su núcleo urbano.

⁵⁰³ BOP de Valencia, n.º 268, de 11 de noviembre de 2010. En concreto, se modifican parcialmente las Normas Urbanísticas en referencia a la Zona terciaria cerrada baja densidad, de forma que (i) la manzana A pueda segregarse en parcelas mínimas de 10.000 m², facilitando su promoción por varios operadores; (ii) el cómputo de plazos de aparcamiento privado en dicha manzana A se realiza de manera global y no individualizada por parcela; y (iii) el coeficiente de ocupación pasa a ser del 54 % en vez del 50 %, para que permita materializar toda la edificabilidad en una planta.

Como se ha visto también en el expediente LRAU_02-T (Parque Comercial Las Playas), es una práctica relativamente habitual, una vez conseguida la reclasificación del suelo, por lo simplificado de su tramitación (solo vinculada a la competencia municipal, siempre que se trate de una modificación de ordenación pormenorizada).

⁵⁰⁴ El tramo de la CV-40 ejecutado entre Albaida y L’Olleria (14 km), vinculado más tarde a la A-7, entró en servicio en la década de los 90, antes de la aprobación del Plan General de este último municipio. Cfr. http://es.wikipedia.org/wiki/Autovía_del_Mediterráneo [consultado el 13 de mayo de 2015].

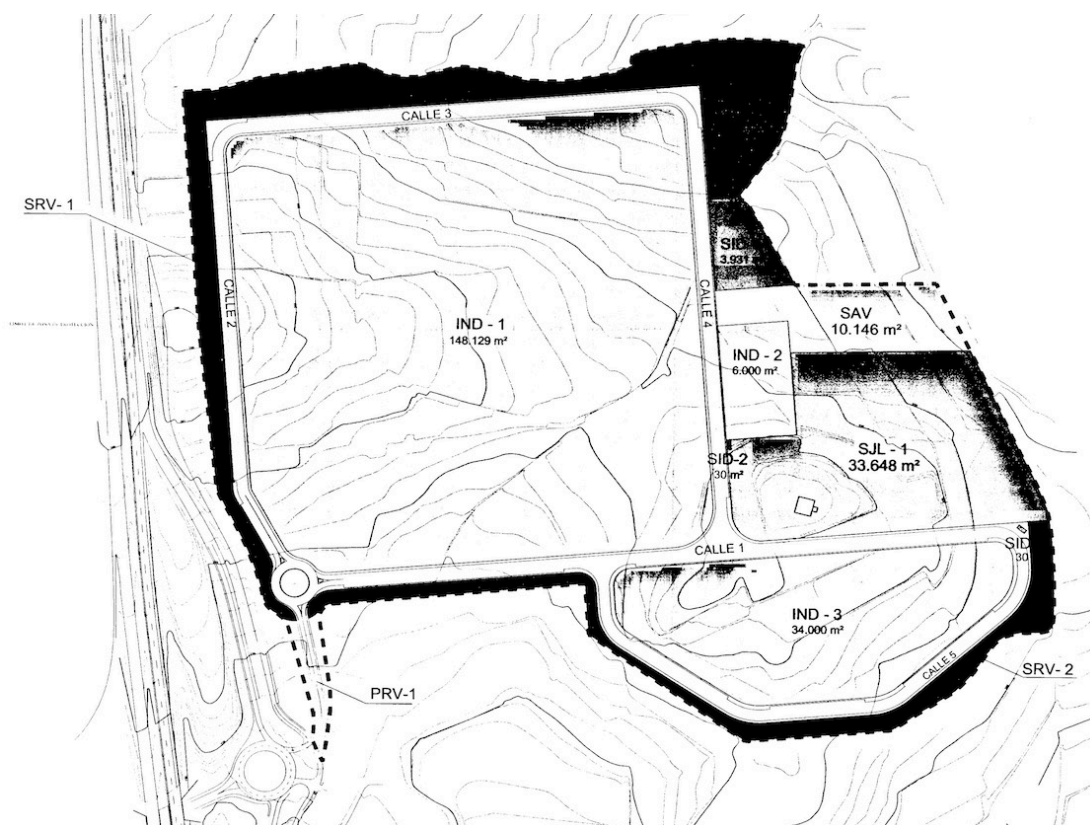


FIGURA 36. Plan Parcial Els Teularet, L'Olleria (Valencia). Plano O-1. Ordenación Pormenorizada (fragmento). Escala 1:2.000. Julio 2003. La parcela con uso IND-1 es la única ocupada en la actualidad, por una actividad industrial de gran volumen, de ámbito superior al municipal.

La Memoria Justificativa del Plan Parcial del Sector Industrial 'Els Teularet' apunta la posibilidad de que la iniciativa particular se haga cargo de él, para justificar después la reclasificación (en el punto 1.3) por *la necesidad de suelo industrial latente en la zona*. La necesidad de disponer de una gran extensión de terreno se defiende *con el fin de ampliar y diversificar el tejido productivo, posibilitando la implantación de gran industria y aprovechando las ventajas de accesibilidad de la zona*⁵⁰⁵.

Llama la atención la disposición en la ordenación pormenorizada del plan de una gran parcela de unos 150.000 m² (IND-1), la mitad del suelo reclasificado en el sector, que se ha ajustado perfectamente a las necesidades de una única empresa del

⁵⁰⁵ Memoria Justificativa del Plan Parcial del Sector Industrial Els Teularet de L'Olleria (Valencia). Julio de 2003. Aprobada definitivamente en sesión de 24 de enero de 2004 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia.

sector del cartonaje. Todo parece apuntar, pues, a una reclasificación puntual de suelo no urbanizable bajo la iniciativa de un gran operador.

(v) LRAU_05-I PLAN PARCIAL SECTOR INDUSTRIAL ‘LA CEJA’, CHESTE
(VALENCIA)

El expediente del Sector Industrial ‘La Ceja’ de Cheste (Valencia) ha tenido, como ha sucedido en otros casos, una tortuosa tramitación: se sometió a información pública a finales del 2005; fue aprobado provisionalmente por el Ayuntamiento en el 2006; de forma definitiva, pero condicionada, por acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 25 de abril de 2008; y de forma *completamente* definitiva por resolución del Director General de Urbanismo de 1 de junio de 2011 (DOCV n.º 141 de 16 de junio de 2011).

El Plan General de Cheste fue aprobado en 1986 y, en la actualidad, está vigente una Homologación Global del mismo aprobada en fecha de 6 de octubre del 2000 (DOCV 28 de junio de 2001). Tal y como se indica en la memoria justificativa, el objetivo principal para la tramitación del Plan Parcial del Sector ‘La Ceja’ cuatro años más tarde fue la de incrementar el suelo industrial del municipio de Cheste debido a la creciente demanda de esta tipología de suelo y la escasez actual en el mercado⁵⁰⁶. Además, se aludía igualmente a la colindancia con el Polígono Castilla, con el que podía compartir infraestructuras.

⁵⁰⁶ Epígrafe 2.1.3 *Conveniencia y oportunidad de la redacción del Plan Parcial*, Memoria del Texto Refundido del Plan Parcial de Mejora del Sector Industrial ‘La Ceja’, Cheste (Valencia). Junio de 2008.

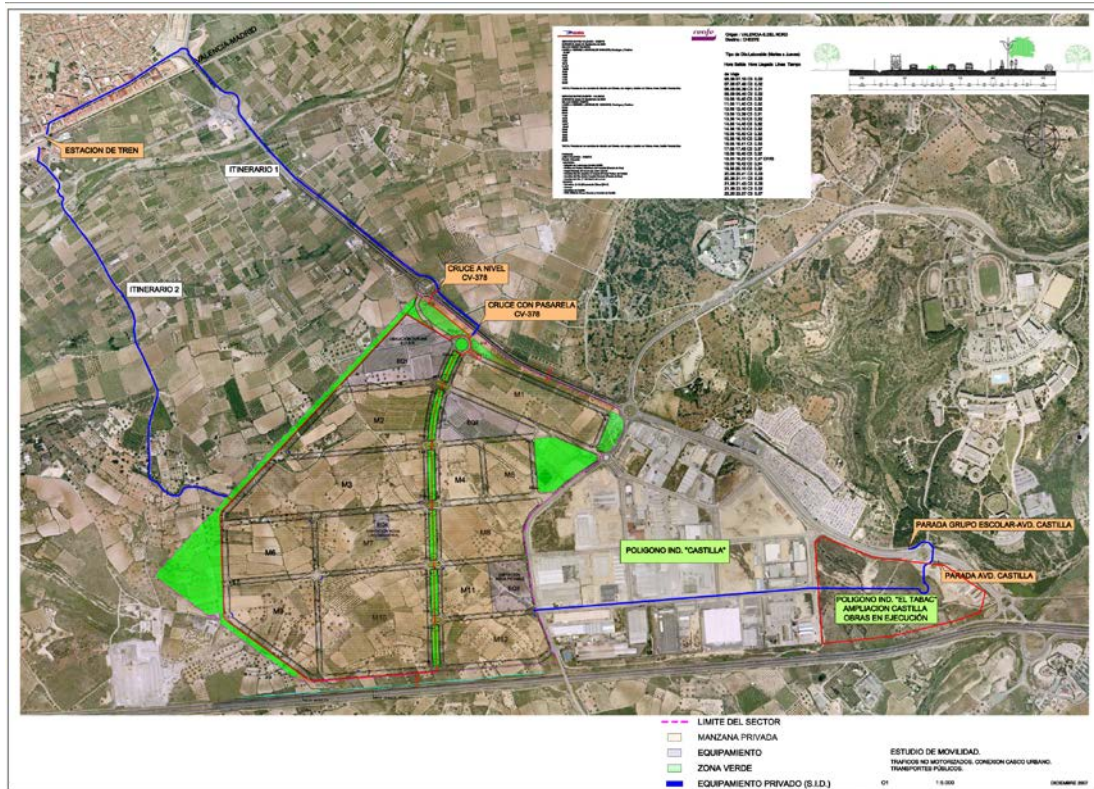


FIGURA 37. *Estudio de Movilidad. 01. Escala 1:5.000. Diciembre 2007.* Plano realizado para el documento refundido del Plan Parcial de Mejora del Sector Industrial ‘La Ceja’, Cheste (Valencia). Junio de 2008.

A la vista de la situación actual, en la que existen numerosas parcelas sin ocupar en polígonos industriales próximos, puede resultar cuestionable la decisión de la Administración de acometer un proyecto de tanto calado: es difícil compartir que una demanda futura de suelo de estas características estuviera suficientemente justificada. Sin perjuicio de ello, lo cierto es que esta actuación se encuentra actualmente con un problema añadido. El TSJCV acordó recientemente estimar el recurso interpuesto por un particular y, por ende, declarar nulos tanto el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 25 de abril de 2008, que aprobaba este expediente sometido a ciertas condiciones, como la ulterior resolución del Director General de Urbanismo de 1 de junio de 2011 que daba por concluida la fase de Concierto previo en el concreto ámbito del Plan Parcial Sector Industrial, aprobando de esta forma

definitivamente el Plan Parcial y el PAI Parcial del Sector Industrial La Ceja (cfr. STSJCV de 10 de marzo de 2015 —JUR\2015\121622—)⁵⁰⁷.

(vi) LRAU_06-I HOMOLOGACIÓN Y PP ‘PALASES A’, BETXÍ (CASTELLÓN)

El plan de mejora inició su andadura con la exposición pública en el 2001 (DOCV, n.º 4.004, de 22 de mayo de 2001), si bien la Homologación correspondiente no fue aprobada hasta el 2008 (BOP de Castellón, n.º 106, de 30 de agosto de 2008), que, por otra parte, terminó de concretar el suelo urbanizable industrial que se había previsto fijar en sucesivas versiones del Concierto Previo del municipio⁵⁰⁸.

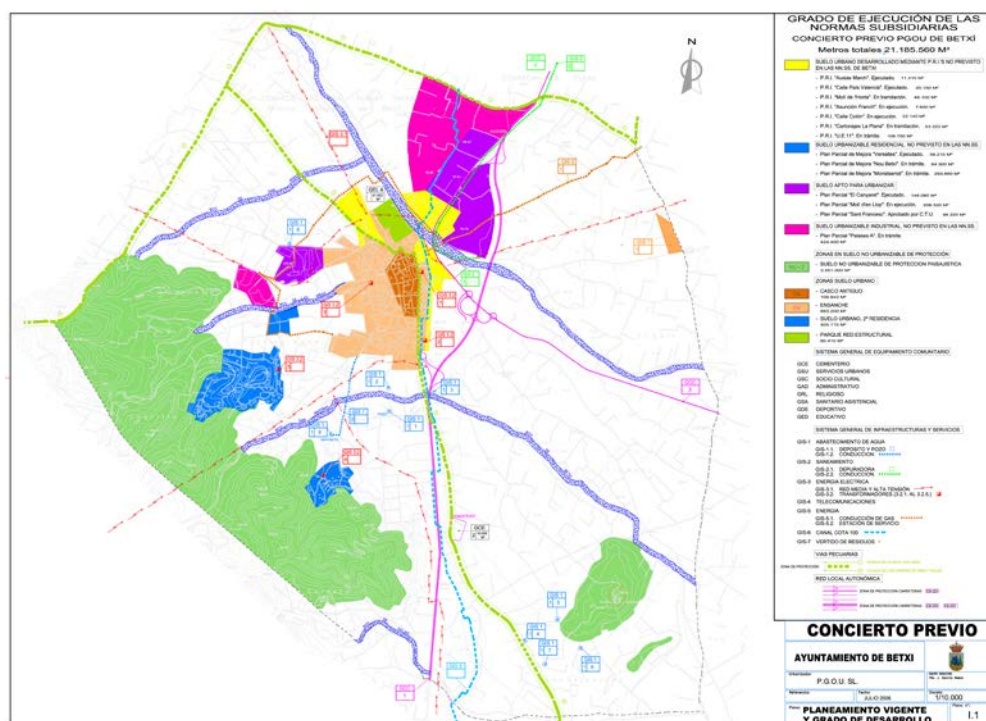


FIGURA 38. Planeamiento vigente y grado de desarrollo. Documento del Concierto Previo del Ayuntamiento de Betxí. Escala 1:10.000. Julio 2006. El Plan Parcial Palases A (en trámite) figura como Suelo Urbanizable Industrial, no previsto en las Normas Subsidiarias, en color fucsia al norte del municipio, lindando con Onda.

⁵⁰⁷ Y ello fundamentalmente porque, al igual que ha venido fallando el TSJCV en fechas recientes, se aprobó siendo el Informe de la CHJ desfavorable. Además, el TSJCV estima igualmente el recurso por no cumplir el Plan Parcial aprobado con la obligación de evaluación de sus efectos en el medio ambiente.

⁵⁰⁸ En el 2006, la delimitación del Suelo Urbanizable Industrial, identificada con el Sector ‘Palases A’, era de 424.400 m², mientras que en el 2007 ascendía a 947.570 m² (sin concretar a qué sectores hacía referencia).

Tal y como se explica en los antecedentes de la resolución que aprueba finalmente este expediente, el “cambio en la clasificación de suelo que se pretende, posibilitado a través del documento de Homologación y con el establecimiento de la ordenación pormenorizada establecida en el Plan Parcial que lo acompaña, es posible de modo excepcional, cuando no estén sujetos a especial protección, cuando con ello satisfagan, por ejemplo, la finalidad de desarrollar una Actuación Integrada compatible, aunque imprevista, en la estructura urbanística del planeamiento general, y siempre que se cumplan determinados requisitos”⁵⁰⁹.

Sin perjuicio de lo anterior, se echa en falta en la documentación propiamente urbanística una justificación más acabada de la necesidad de la creación de suelo industrial de las concretas características que se pretendía impulsar, y ello además mediante este tipo de instrumentos que aquí nos ocupan.

Por último, este instrumento comparte con el de Cheste el que su resultado último, de implantar un uso industrial específico, no ha sido por el momento logrado en la práctica; si bien, como se vio, su tramitación ha sido distinta.

(vii) LUV_07-T DJIT Y PP SECTOR SUZ-2, ALBALAT DELS SORELLS (VALENCIA)

Con este expediente del Sector SUZ-2, comenzamos nuestro análisis de este tipo de instrumentos de planeamiento reclasificatorios de suelo no urbanizable, al margen de la revisión del plan general, tramitados al amparo de la LUV (en este caso, como ya vimos, denominados *planes de modificación de la ordenación estructural*).

En el presente caso, nos encontramos ante una actuación de mucha menor entidad en cuanto a la superficie afectada, pero interesante desde el punto de vista del objeto de la reclasificación y la finalidad pretendida.

En efecto, se trata nuevamente de un promotor privado —en este caso uno de las cadenas de supermercados más relevantes de nuestro país— que asume la iniciativa de este instrumento de planeamiento, finalmente aprobado en el 2009 (BOP de Valencia, n.º 252, de 23 de octubre de 2009). Y ello, para desarrollar una única parcela con vocación terciaria, desconectada del casco urbano y ligada a una vía de

⁵⁰⁹ BOP de Castellón, n.º 106, de 30 de agosto de 2008.

gran capacidad (en este caso la CV-300). El complejo límite territorial del municipio de Albalat dels Sorells se emplea también para justificar la pretendida mejora de su plan general, que, en aquel momento, había sido aprobado en 1991 (BOP de Valencia, n.º 255, de 26 de octubre de 1991)⁵¹⁰.

Asimismo, en relación con lo anterior, resulta interesante advertir que la legalidad de dicha actuación (y, en particular, la amplia discrecionalidad con la que cuenta la Administración para aprobar expedientes como el que aquí nos ocupa) fue confirmada por la STSJCIV de 15 de noviembre de 2013 (JUR\2014\175240), que desestimó el recurso interpuesto contra el acuerdo del Director General de Urbanismo de fecha 5 octubre de 2009, por el que se aprueba definitivamente este expediente (esto es, el Documento de Justificación de Integración Territorial y el Plan Parcial del Sector SUZ-2 de Albalat dels Sorells)⁵¹¹.

⁵¹⁰ Este ámbito ha pasado a denominarse SUZ-5 bajo el nuevo plan general de Albalat dels Sorells aprobado definitivamente en el 2012 (BOP de Valencia, n.º 260, de 31 de octubre de 2012).

⁵¹¹ Tal y como señala la sentencia, “resulta evidente que el Plan Parcial impugnado cumple con el requisito de motivación legal y jurisprudencialmente exigido, al contener en su Memoria Justificativa las razones que han llevado al Ayuntamiento de Albalat dels Sorells a fijar una parcela mínima de unas dimensiones concretas y determinadas. [...]”

En definitiva, la perito judicial no ha conseguido concretar la parcela mínima que debiera haberse fijado en el presente supuesto, dependiendo del tipo de negocio y empresa que se pretenda atraer, lo que queda sujeto a la potestad discrecional de la Administración municipal.

Resulta suficiente a efectos de estos autos que, la propia perito admita la validez de la parcela mínima fijada en el instrumento de planeamiento impugnado, y los beneficios que de ella puedan derivarse para el municipio con ocasión de la implantación de una gran empresa” (STSJCIV n.º 1170, de 15 de noviembre de 2013; JUR\2014\175240).

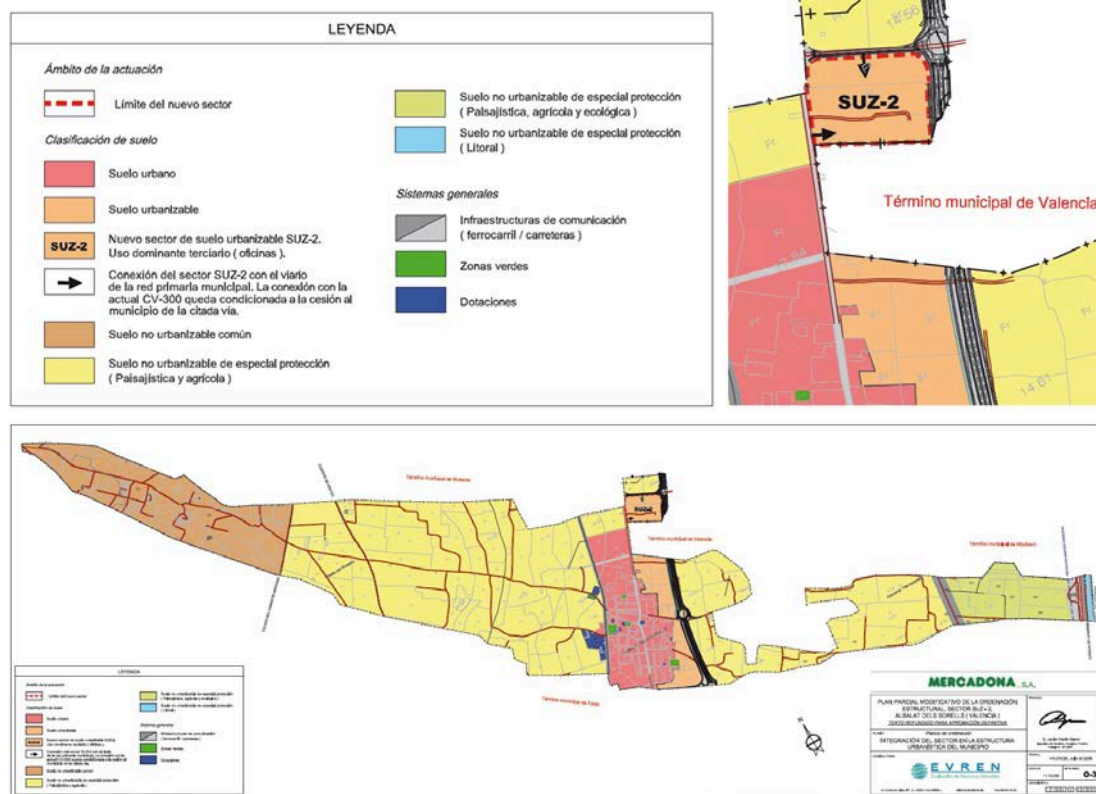


FIGURA 39. Plan Parcial Modificativo de la Ordenación Estructural. Sector SUZ-2. Albalat del Sorells (Valencia). Plano de ordenación O-3 (completo y detalles ampliados). Integración del Sector en la estructura urbanística del municipio. Escala 1:10.000. Julio 2008.

(viii) LUV_08-T PP MODIFICATIVO SIERRAS DE SERRA Y DJIT, SERRA (VALENCIA)

El Plan Parcial ‘Sierras de Serra’ Modificativo de la Ordenación Estructural de Serra, tramitado conjuntamente con el Documento de Justificación de la Integración Territorial, reclasifica más de un millón y medio de metros cuadrados (una superficie similar a la del expediente LRAU_05-I) para implantar un uso residencial-terciario compatible con uso deportivo privado (BOP de Valencia, n.º 195, de 17 de agosto de 2007).

En relación con lo anterior, de la Memoria Justificativa del Plan Parcial cabe concluir que (i) las Normas Subsidiarias del municipio clasifican el suelo del Sector como suelo no urbanizable sin nivel especial de protección; (ii) el Plan General que se tramita simultáneamente (todavía a día de hoy) con este Plan Parcial clasifica el sector como suelo urbanizable residencial y (iii), según el Plan de Ordenación de los

Recursos Naturales de la Sierra Calderona, el sector se encuentra en la Zona de Influencia (ZI) y concretamente en un Área de Predominio Agrícola (AG)”⁵¹².

Al igual que en el expediente LRAU_04-I (L’Olleria), la ordenación estructural está relacionada principalmente con el estado previo de municipios colindantes; en concreto, en este caso con la consolidación de zonas residenciales en los limítrofes Olocau y Bétera (junto con un barrio de Serra también preexistente en la zona, la urbanización Torre de Portaceli), a las que se accede por la CV-333.

El Plan Parcial contempla una cesión de Parque Público Natural (PNL) a favor de la Generalitat Valenciana, de igual modo que ocurría en el caso anterior (LUV_07-T) —Albalat dels Sorells—. No obstante, el TS ha confirmado recientemente la previa sentencia del TSJCV que anulaba este expediente al concluir que el Plan Parcial contemplaba la cesión de terrenos requerida por la LOTPP, examinada anteriormente en este mismo apartado, con suelos parcialmente ubicados fuera del municipio sin justificación alguna para ello (cfr. la STS de 4 de marzo de 2014; ROJ: STS 828/2014)⁵¹³.

⁵¹² Plan Parcial Modificativo Sector ‘Sierras de Serra’. Texto Refundido según acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de 18 de abril de 2007. Memoria Justificativa.

⁵¹³ Como señala la citada STS de 4 de marzo de 2014 (ROJ: STS 828/2014), que confirma la STSJCV de 29 de marzo de 2011 (ROJ STSJ CV 1218/2011), “Interesa, ante todo, señalar que el Plan Parcial objeto de impugnación deriva de un programa de actuación integrada para el desarrollo de un sector de suelo urbanizable mediante reclasificación de suelo no urbanizable sin especial protección. Esta posibilidad está prevista en el art. 13 de la Ley 4/2004, de 30 de junio de Ordenación y Territorio del Paisaje y 21 del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística de 12 de mayo de 2006 de la Comunidad Valenciana, que requieren para que se produzca dicha reclasificación la cesión gratuita a la Administración para parque público natural de una superficie igual a la reclasificada. Dicha cesión, por otra parte, debe efectuarse en terrenos pertenecientes al mismo término municipal y tan sólo cuando ello no sea posible realizarse en terrenos aptos de otro término municipal. En el presente caso, la cesión de 1.620.647 m² de suelo no urbanizable pertenece tanto al término municipal de Serra como a otros términos municipales -Segorbe, Altura, Gátara y Marines- siendo así que, según determina la sentencia recurrida, «no está justificado que no fuera posible llevar a cabo estas cesiones en terrenos situados en el municipio de Serra», por lo que concluye afirmando que el Plan Parcial impugnado no es conforme a derecho «al aceptar cesiones de suelo ubicado en el Parque de la Calderona en otros municipios que no resulta el de Serra, sin ninguna justificación, teniendo preferencia los terrenos situados en el ámbito del Parque de este término municipal... por lo que la administración debió de imponer la condición al promotor de la actuación de la que proviene la modificación del Plan Parcial, de ofrecer en cesión terrenos dentro del Parque natural del municipio afectado es decir de Serra... » Esta es la razón esencial de la nulidad del Plan Parcial objeto de impugnación”.



FIGURA 40. PDAI en el Sector 'Sierras de Serra'. Plan Parcial Modificativo. Ordenación. Plano de Reserva de equipamiento docente. Escala 1:2.000. Junio 2007.

(ix) LUV_09-I PP POLÍGONO INDUSTRIAL SECTOR 'ARGILANS', CINCTORRES (CASTELLÓN)

Finalmente, se analiza el Sector 'Argilans', un pequeño polígono industrial localizado en un municipio del interior de Castellón, que fue aprobado en el año 2010 (BOP de Castellón de 27 de julio de 2010).

Se trata del expediente de menor superficie aquí examinado (se reclasifican 30.605,50 m² de suelo no urbanizable), con la particularidad de recibir una gestión directa por parte del Ayuntamiento de Cinctorres.

En este sentido, se pretende implantar el uso industrial en un contexto de impulso a la dinamización de la comarca de Els Ports, la cual vería aumentada hasta los 16.000 m² la superficie de parcelas disponibles para las empresas⁵¹⁴.

⁵¹⁴ Tal y como se indica en el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Castellón de 25 de junio de 2010, que aprobó definitivamente este plan parcial, "El Plan General de Cinctorres aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de Castellón, en fecha 29 de febrero de 2000 no contiene el uso global industrial en ninguno de los ámbitos de suelo urbano o urbanizable definidos.

Si bien el motivo principal consistía en poner a disposición *suelo industrial a un precio muy competitivo (...)* para la instalación de empresas⁵¹⁵, parece que todavía un importante número de parcelas se encontraría sin ocupación.



FIGURA 41. Cincorres (Castellón). Elaboración propia sobre información del Visor de Planeamiento de la Comunidad Valenciana www.terrasit.gva.es [Consultado el 8 de mayo 2015].

(x) CONCLUSIONES

Tal y como hemos analizado, el uso de los instrumentos que aquí nos ocupan ha constituido, sobre todo bajo la vigencia de la LRAU, una práctica recurrente para intentar asegurar la implantación de importantes proyectos industriales y terciarios

El objetivo perseguido por la actuación es, propiciar la implantación de iniciativas industriales que impulsen el desarrollo del sector productivo del municipio y generen empleo, posibilitando la ampliación de los talleres y pequeñas industrias actualmente existentes en la zona residencial del núcleo urbano, y que preferentemente se deben reubicar en un entorno que no produzca molestias al uso residencial donde hasta ahora se sitúan”.

⁵¹⁵ Noticia publicada en www.elperiodic.com el 28 de septiembre de 2011. En ella se recogen declaraciones del alcalde de la localidad, quien asegura que “vamos a ofrecer el suelo a 40 €/m², y además vamos a incentivar la instalación de empresas reduciendo los impuestos y tasas municipales a las mismas, en una cantidad muy significativa, así como el pago de los solares en cómodos plazos”.

sobre un suelo reclasificado *ad hoc*, en un periodo temporal que se estimaba como razonable (aunque, como se ha visto, la tramitación de algunos expedientes se acabó alargando considerablemente).

No obstante, dichas actuaciones presentan algunas características más cuestionables. Su configuración hace que sea difícil negar que en realidad representen una suerte de planeamiento fragmentado, reñido *a priori* con una planificación territorial y urbanística con un enfoque global para todo el municipio. En este sentido, como indicábamos, la justificación suficiente de la necesidad de la reclasificación de suelo no urbanizable desde el punto de vista de la ordenación estructural del territorio parece más garantizada si se efectúa en el contexto de un procedimiento de revisión del plan general, y no al margen de él⁵¹⁶.

Por otra parte, como apuntábamos, tampoco se puede negar que se trata de actuaciones que perseguían, al menos en el plano teórico, efectos sociales muy positivos. Así, dada su flexibilidad y su carácter más acotado, se concibieron como vehículos idóneos para facilitar en algunos casos la preparación de suelo apto para la eventual materialización de relevantes inversiones en proyectos industriales y terciarios en nuestra Comunidad, con la consiguiente creación de puestos de trabajo y activación de la economía —cuestión distinta es que al final, por múltiples factores, el resultado de dichos proyectos haya sido o no el esperado—.

Visto todo lo anterior, a nuestro juicio resultaría difícilmente justificable en una coyuntura económica como la actual el renunciar a un instrumento tan potente como el que hemos venido aquí analizando, por las innegables ventajas que, como acabamos de apuntar, puede suponer desde un punto de vista económico y social.

No obstante, ello no debería implicar, como ya habíamos adelantado, el desistir del reforzamiento de algunas de las medidas en las que profundizó la LUV en relación con este tipo de instrumentos (v. g., el denominado “documento de justificación de

⁵¹⁶ Hasta la entrada en vigor de la LRAU, el plan general era considerado como el instrumento de ordenación territorial por excelencia. No obstante, resulta difícil no concluir que casos de planeamiento de mejora como los arriba examinados contribuyeron en cierto modo a desvirtuar los planes generales y, por tanto, el enfoque de gran escala necesario para todo planeamiento de corte estructural.

integración territorial”)⁵¹⁷, que permitían mitigar algunos de sus puntos más cuestionados desde el prisma de la ordenación territorial y urbanística, como era precisamente el que podían llegar a alterar elementos esenciales del modelo urbanístico de un municipio, al margen del procedimiento de revisión del instrumento de planeamiento urbanístico general de turno, que *a priori* parece más provisto de garantías y cautelas de cara a la adopción de aquellas medidas. Este punto de vista contrasta, no obstante, como veremos, con la LOTUP, que no incorpora la mayor parte de la regulación anterior de estos instrumentos.

2.5. Un supuesto particular: actuaciones industriales promovidas por el SEPIVA

Resulta igualmente interesante traer a colación un par de actuaciones impulsadas por la sociedad de capital público Seguridad y Promoción Industrial Valenciana, S.A. (SEPIVA)⁵¹⁸, sucedida actualmente en este aspecto por el Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE), dependiente de la Conselleria de Economía,

⁵¹⁷ Según vimos, su objeto era precisamente ajustar la ordenación estructural del plan general en todos los aspectos directa o indirectamente relacionados con la nueva urbanización, a fin de integrarla en la estructura general del territorio (art. 74.2 LUV), lo que se traducía a su vez en la necesidad de incorporar una documentación de gran envergadura (arts. 74.4 LUV y 176 ROGTU). Tal era la relevancia de este documento que, como concluía correctamente a nuestro juicio GARCÍA GILBERT, su contenido era parecido al de un plan general, ya que debía efectuar un examen territorial parecido al de su revisión, si bien de forma parcial, de manera que se podía contemplar unitariamente el plan parcial de mejora en el contexto del plan general correspondiente (cfr. GARCÍA GILBERT, A., “El planeamiento general...”, ob. cit., pág. 536).

⁵¹⁸ Creada por el Decreto 67/1984, de 2 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, se configuró como una empresa del sector público de la Generalitat Valenciana, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el desarrollo de sus fines, patrimonio propio y administración autónoma. Su ámbito de actuación era la Comunidad Valenciana.

En concreto, el objeto del SEPIVA consistía, entre otros extremos, en (i) la adquisición y preparación del suelo para asentamientos industriales y de servicios, así como su correspondiente equipamiento; (ii) la construcción, arrendamiento y enajenación de naves y locales industriales o comerciales; (iii) adquisición y preparación de suelo para la instalación, ubicación y creación de espacios de innovación; (iv) promover, ejecutar, gestionar y coordinar infraestructuras de investigación, desarrollo e innovación, parques e institutos científicos y tecnológicos y centros empresariales de desarrollo e innovación tecnológica; y (v) la concesión de créditos, avales y otras facilidades financieras a los fines recogidos en los apartados anteriores.

Industria, Comercio y Empleo, cuyo objeto principal es la promoción, ejecución y gestión de los parques empresariales de la Comunidad Valenciana⁵¹⁹.

Una singularidad de estas iniciativas impulsadas por el SEPIVA después de la aprobación de la LRAU era que venían precedidas de un plan especial que constituía la reserva del suelo correspondiente, que de este modo se incorporaba en el patrimonio público de suelo autonómico (cfr. art. 99 LRAU; posibilidad esta igualmente recogida en el art. 261 de la LUV y 100 LOTUP)⁵²⁰, y que, en paralelo, se tramitaban los respectivos instrumentos de planeamiento urbanístico que ordenaban ese ámbito (y que, de ser necesario, lo reclasificaban), con la finalidad de la implantación de usos industriales.

A modo ilustrativo, referimos a continuación un par de esas actuaciones impulsadas por el SEPIVA, incluida una con carácter previo a la LRAU (en concreto, la primera de ellas, relativa al Parque Industrial del Belcaire, en la Vall D'uiçò, Castellón).

⁵¹⁹ Cfr. art. 28.1 de la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de la Generalitat, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat.

⁵²⁰ El art. 99.1 LRAU establecía que “los Ayuntamientos, las entidades locales supramunicipales y la Generalidad, en previsión de la ampliación de sus patrimonios públicos de suelo, podrán reservarse áreas para legitimar en ellas la expropiación de bienes inmuebles, cualquiera que sea su clasificación o calificación urbanística. La reserva, si no estuviera prevista en el Plan General, se efectuará mediante Plan Especial y podrá ser incluso previa a la programación de los terrenos. [...]”. En términos similares, el art. 261.1 LUV.



FIGURA 42. *Plan Parcial Sector Industrial ‘Nuevo Tollo’, Utiel (Valencia)*. Fotografía aérea. Fuente: Parques en comercialización y suelo industrial a coste cero (*ad aedificandum*). Nuevo Tollo Fase I – Utiel. http://www.sepiva.es/parques/nuevo_tollo [Consultado el 17 de mayo de 2015].

(i) SPV_01 PLAN PARCIAL DEL PARQUE INDUSTRIAL DEL BELCAIRE, LA VALL D’UIXÒ (CASTELLÓN)

El Parque Industrial del Belcaire, en La Vall d’Uixò (Castellón), fue impulsado a comienzos de la década de los noventa, años antes de la apertura de la Autovía A-7, en su tramo comprendido entre Sagunto y Vilavella (con el que limita), el cual entró en servicio en 2008.

Este ámbito de suelo, al sur del casco urbano, fue ordenado mediante el correspondiente Plan Parcial, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Programa de Actuación Urbanística del mismo nombre, aprobado en fecha 14 de junio de 1993⁵²¹.

⁵²¹ Información facilitada por el Colegio Territorial de Arquitectos de Castellón [consultado el 23 de mayo de 2015].

En relación con este parque empresarial Belcaire cabe destacar que fue completamente ejecutado y sus parcelas comercializadas, con lo que se convirtió en un importante revulsivo económico e industrial tanto para La Vall d'Uixó como para el resto de la comarca.

Por otra parte, en sesión de 27 de noviembre de 2009, la Comisión Territorial de Urbanismo de Castellón autorizó la ampliación de este polígono industrial, mediante la aprobación de la homologación sectorial y Plan Parcial del ámbito “Belcaire C” del municipio de Vall d'Uixó. El objeto de estos era el desarrollo de un nuevo sector de suelo urbanizable de uso industrial, de más de seiscientos mil metros cuadrados, que surge como consecuencia de la reclasificación de un ámbito de planeamiento lindante al sector Belcaire en su extremo sur —que, como vimos, fue aprobado por la Comisión Territorial de Urbanismo en sesión celebrada el 14 de junio de 1993—.

Junto a estos instrumentos se había aprobado previamente por el Ayuntamiento de La Vall d'Uixó el correspondiente programa de actuación integrada en fecha de 12 de diciembre de 2005, y adjudicado a una mercantil de la zona. No obstante todo ello, en el 2011 se acordó no avanzar con la ejecución de la ampliación de este polígono, tras la renuncia de la empresa adjudicataria del correspondiente programa de actuación integrada.

En cualquier caso, el planeamiento del parque ha recibido hasta cinco modificaciones puntuales (la más reciente, publicada en el BOP de Castellón el 3 de septiembre de 2013), lo que da muestra del alto rendimiento urbanístico del polígono industrial.

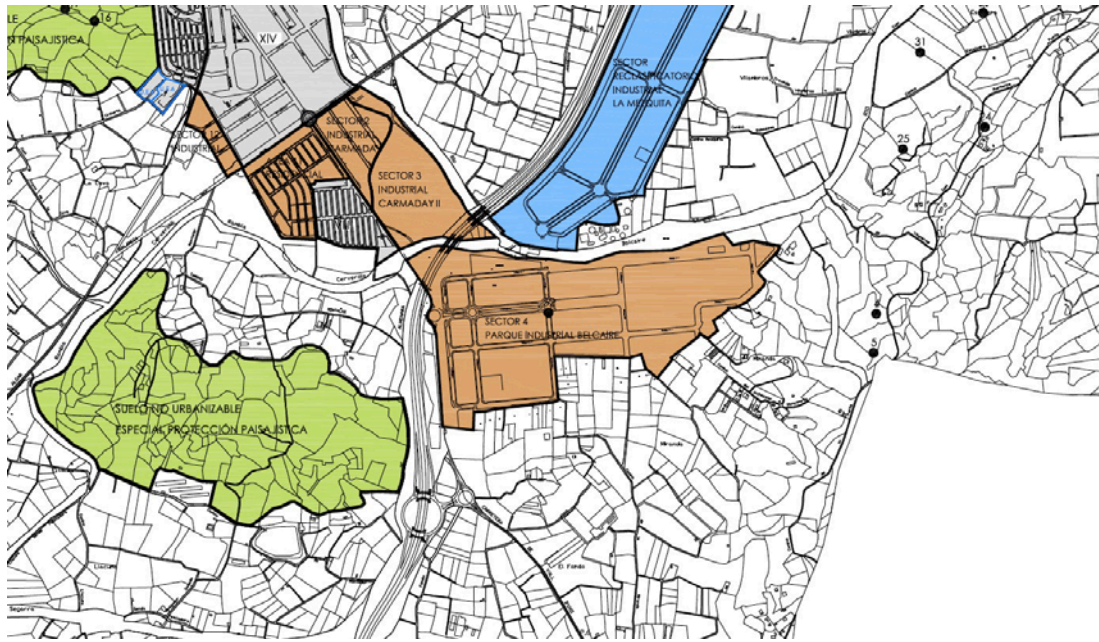


FIGURA 43. PGOU de La Vall d'Uixò (Castellón). *Plano 3. Clasificación del Suelo* (fragmento). Escala 1:2.000. Refundido redactado por los Servicios Técnicos Municipales en noviembre 2014.

- (ii) SPV_02 PLAN ESPECIAL CON HOMOLOGACIÓN RECLASIFICATORIA, ORDENACIÓN PORMENORIZADA Y PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA, AMPLIACIÓN PARQUE INDUSTRIAL 'JUAN CARLOS I' (VALENCIA)

El Parque Industrial Juan Carlos I, promovido por la Generalitat Valenciana, fue aprobado en su fase inicial —Plan Parcial Industrial Juan Carlos I y Homologación— por resolución del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de 27 de julio de 1995 (BOP de Valencia de 11 de septiembre de 1995), a fin de impulsar la creación de suelo industrial vinculado a la factoría Ford de Almussafes, en funcionamiento desde mediados de los años 70.

Según se suscitó por la Administración autonómica, el éxito obtenido en el parque de proveedores, situado junto a la factoría *Ford*, impulsó la creación de una segunda fase y una posterior ampliación.

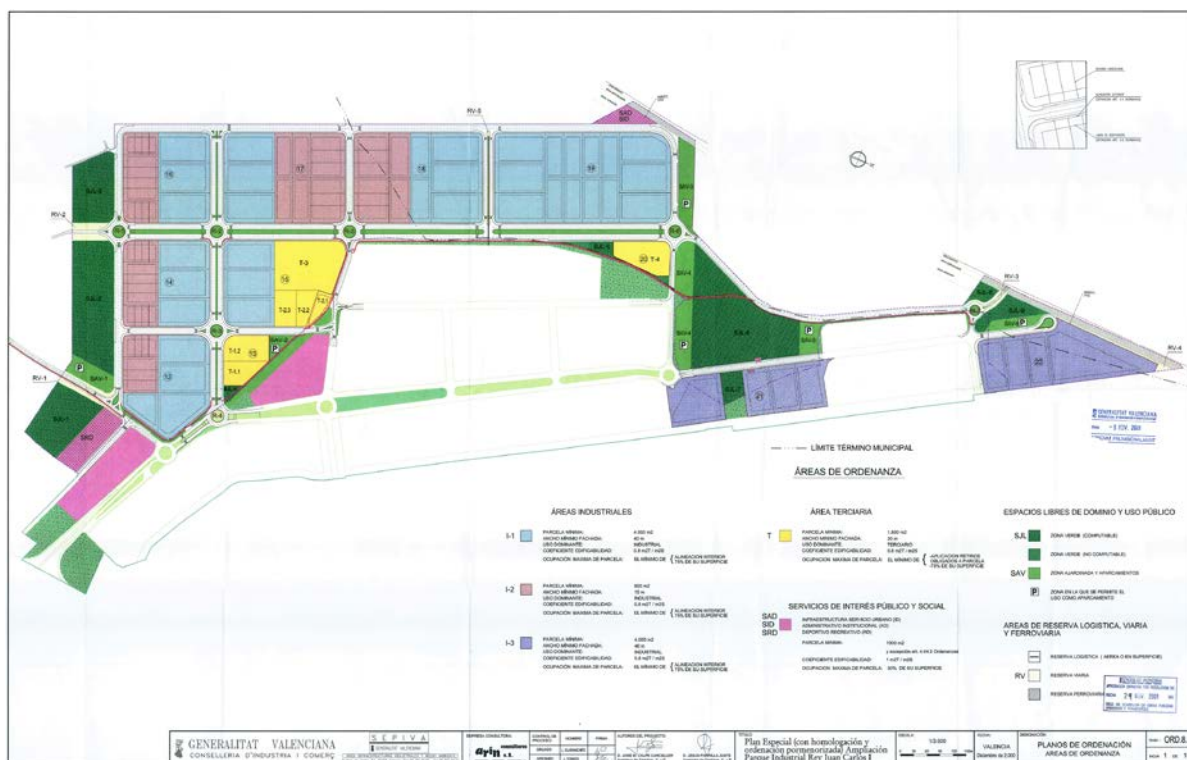


FIGURA 44. Plan Especial (con homologación y ordenación pormenorizada) Ampliación Parque Industrial Rey Juan Carlos I, Almussafes-Picassent (Valencia). *Plano de Ordenación ORD.8.3. Áreas de Ordenanza* (fragmento). Escala 1:3.000. Diciembre 2000.

La Ampliación del Parque Industrial Juan Carlos I vino precedida en el año 2000 de la correspondiente delimitación de suelo para su adscripción al Patrimonio Público de Suelo, que incluyó también terrenos del vecino municipio de Picassent⁵²². Por su parte, en el 2001 tuvo lugar la aprobación definitiva del planeamiento que reclasificó y ordenó pormenorizadamente el ámbito destinado al uso industrial⁵²³. En esta ampliación, cabe destacar las vías logísticas previstas, que llegan a conectar directamente con las líneas de producción.

⁵²² Resolución del 26 de octubre de 2000, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, por la que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Delimitación de reserva de terrenos para la constitución de Patrimonio Público de Suelo industrial de la Generalitat Valenciana, de los terrenos ubicados junto al Parque Industrial Rey Juan Carlos I, en los términos municipales de Almussafes y Picassent (DOCV de 9 de noviembre de 2000).

⁵²³ Resolución de 29 de noviembre de 2001, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, relativa a la aprobación definitiva del Plan Especial con Homologación y Ordenación pormenorizada y el Programa para el desarrollo de la Actuación Integrada para la ampliación del Parque Industrial Juan Carlos I, en los términos municipales de Almussafes y Picassent, impulsada por la Conselleria de Innovación y Competitividad (DOCV de 21 de enero de 2002).

(iii) SPV_03 PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA, HOMOLOGACIÓN Y PLAN PARCIAL INDUSTRIAL N.º 1 SECTOR ‘NUEVO TOLLO’, UTIEL (VALENCIA)

Al igual que en ocasiones anteriores, este desarrollo del Sector ‘Nuevo Tollo’ de Utiel vino precedido en el 2002 de la aprobación del Plan Especial de Delimitación de la reserva de suelo correspondiente (el Plan General de Utiel está vigente desde el 7 de julio de 1987, sin que todavía se haya iniciado ningún proceso de revisión o adaptación).

En concreto, la constitución de dicha reserva de suelo se justificó en “disponer de terrenos para uso industrial que viabilicen la implantación de industrias y servicios para la zona —dado el agotamiento de los suelos industriales del municipio— y, en particular, el traslado de aquellas situadas dentro del casco urbano”⁵²⁴.

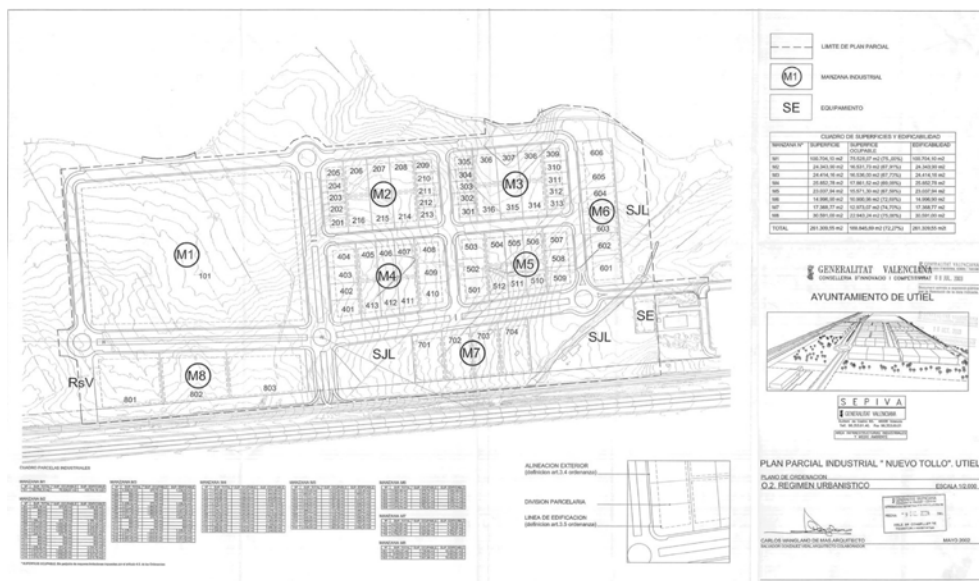


FIGURA 45. Plan Parcial ‘Nuevo Tollo’, Utiel (Valencia). Plano de Ordenación O.2. Régimen urbanístico. Escala 1:2.000. Marzo 2004. Incluido en el Pliego de condiciones particulares y prescripciones técnicas del concurso convocado por SEPIVA para la constitución de derechos de superficie sobre las parcelas.

⁵²⁴ Resolución del 31 de enero de 2002, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, por la que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Delimitación de terrenos para la constitución de Patrimonio Público de Suelo en el área El Tollo de Utiel (DOCV de 13 de marzo de 2002). Tal y como se precisaba en él, “la utilidad pública e interés general de la actuación se desprende del contenido de la misma y de su conveniencia para el desarrollo económico y social de la comarca y están garantizadas por ser el promotor la Generalitat Valenciana”.

El objeto del planeamiento era la ordenación y regulación urbanística del suelo incluido en su ámbito para su desarrollo en régimen de actuación integrada, a fin de promover la implantación de instalaciones industriales y servicios que ayuden a reactivar la economía en el ámbito municipal y comarcal⁵²⁵.

Por lo que respecta a este parque empresarial cabe destacar que, si bien fue desarrollado, no se ha logrado comercializar todavía parte de sus parcelas (no han sido todavía, por ende, edificadas).

(xi) CONCLUSIONES

Por lo que respecta a las conclusiones, resultan predicables las referidas en el apartado anterior, a las que nos remitimos en su integridad.

2.6. La LOTUP y la permanencia en los planteamientos tradicionales. Visión crítica de estos instrumentos

Como destaca BROSETA PALANCA⁵²⁶, la LOTUP no recoge la regulación de su antecesora sobre los planes parciales de mejora modificativos de la ordenación estructural (su función, contenido, tramitación y documentación) ni tampoco contempla la cédula territorial de urbanización —art. 72 LUV—, pero ello no quiere decir que desaparezca esta cualidad de los planes parciales y de los planes de reforma interior, que siguen pidiendo alterar la ordenación estructural.

En efecto, el art. 63.2 LOTUP prevé la posibilidad de que tanto los planes parciales como los especiales y los de reforma interior modifiquen determinaciones no solo del plan de ordenación pormenorizada —para ajustarlas al análisis más detallado del territorio propio de su escala—, sino también del plan general estructural. A diferencia de la extensa regulación anterior, poco más dice la LOTUP —y en

⁵²⁵ Resolución de 9 de diciembre de 2004, del Conseller de Territorio y Vivienda, por la que se aprueba definitivamente el Programa de Actuación Integrada, Homologación y Plan Parcial del Sector Nuevo Tollo de Utiel, con los condicionamientos del informe de la Conselleria de Cultura recogidos en la presente resolución, se adjudica la condición de agente urbanizador para el desarrollo del Programa de Actuación Integrada del Sector Nuevo Tollo de Utiel a la empresa pública SEPIVA, y se expide cédula de urbanización para el Programa de Actuación Integrada del Sector Nuevo Tollo de Utiel. Art. 1.2 de las Ordenanzas (BOP de Valencia de 14 de febrero de 2005).

⁵²⁶ BROSETA PALANCA, M.ª T., “La ordenación pormenorizada...”, ob. cit., pág. 133.

concreto dicho precepto— sobre estos capitales instrumentos que hemos analizado en los apartados anteriores, salvo, fundamentalmente, por las siguientes precisiones:

- (i) Por lo que respecta al elemento dotacional, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, las soluciones de nuevo cuño que se propongan en dichos planes, como venía siendo habitual, deberán “mantener el equilibrio del planeamiento vigente entre las dotaciones públicas y el aprovechamiento lucrativo, suplementando, en su caso, la red primaria y la red secundaria de dotaciones, de forma que cumplan con los criterios de calidad, capacidad e idoneidad exigidos”⁵²⁷ (art. 63.3 LOTUP).
- (ii) Por otra parte, en relación con las cuestiones más formales atinentes a su tramitación, se especifica, en consonancia con el régimen general que veremos más adelante⁵²⁸, que aquel varía dependiendo si la modificación que se propone incide en la ordenación estructural y tiene, o puede tener, efectos significativos sobre el medioambiente y el territorio (sujetos a evaluación ambiental y territorial estratégica, que se tramitará conforme al capítulo II de la LOTUP), o si no requiere dicha evaluación ambiental o esta finaliza por el procedimiento simplificado (tramitándose entonces conforme al capítulo III de la LOTUP) — letras a) y b), respectivamente, del apartado 2 del art. 63 LOTUP—.

⁵²⁷ Estos criterios vienen recogidos en el Anexo IV de la LOTUP —al que expresamente se remite el citado art. 63.3 LOTUP—, que incluye, entre otras cuestiones, un apartado en el que se regulan en detalle los “estándares funcionales y de calidad de las dotaciones públicas” (apartado III del Anexo IV LOTUP), que contiene además dos particularidades en relación con este extremo y la modificaciones de planes, que van en línea con la regulación anterior ya examinada: (i) “Como regla general, la ordenación modificada tendrá un estándar dotacional global igual o superior al de la ordenación vigente, referidos al ámbito de la modificación. [...]” (punto 8.2 del apartado III del Anexo IV LOTUP); y (ii) “Cualquier modificación puntual de plan de ámbito superior a una manzana completa y todo plan modificativo, que incrementen la capacidad poblacional respecto del planeamiento vigente, deberá suplementar la dotación de parque público de red primaria, siempre que el planeamiento vigente no tenga ningún exceso sobre la dotación mínima de parques de red primaria. Cuando el suplemento de parque público exigido no tenga unas dimensiones suficientes para cumplir las condiciones dimensionales exigidas en el apartado III.3.2 de este anexo, se procurará, en primer lugar, ampliar las dotaciones de parque público ya calificadas y, si esto no fuera posible, se admitirá que el suplemento de zona verde se consiga con jardines” (punto 8.3 del apartado III del Anexo IV LOTUP).

⁵²⁸ Cfr. apartado 6 del presente capítulo.

Además, la LOTUP contempla otra cautela en conexión con este tipo de instrumentos. Con vuelta a planteamientos anteriores de la LRAU, ya analizados, la LOTUP prevé que no hay obligación de promover un expediente de adaptación del planeamiento urbanístico municipal a esta (apartado 1 de la DT segunda LOTUP)⁵²⁹. Sin perjuicio de ello, la LOTUP prevé una excepción —a nuestro juicio, acertada— cuando se trate de la aprobación de planes parciales, de reforma interior o especiales que modifiquen las determinaciones de los planes generales o normas subsidiarias de planeamiento vigentes a la entrada en vigor de la LOTUP; en este caso, sí que se precisará “la homologación del sector correspondiente, que podrá efectuarse directamente al aprobar dichos instrumentos, siempre que éstos contengan los documentos específicos y las determinaciones necesarias con ese fin” (apartado 4 de la DT segunda LOTUP).

Sentado lo anterior, como ya indicamos, es oportuno tener en cuenta también aquí la normativa estatal sobre la necesidad de revisar el planeamiento general cuando una actuación de urbanización tiene una especial relevancia (cfr. arts. 15.6 y DT cuarta tanto de la LS 2007 como del TRLS 2008⁵³⁰)⁵³¹.

⁵²⁹ En este sentido, se puntualiza que “Los planes generales, las normas subsidiarias de planeamiento y los proyectos de delimitación de suelo urbano aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley se asimilarán, a los efectos de su aplicación, al plan general estructural” (apartado 2 de la DT segunda LOTUP).

Y ello, sin perjuicio, de que, obviamente, “Los municipios podrán interesar de la consellería competente en urbanismo y ordenación del territorio que declare la homologación a la presente ley de los planes generales o normas subsidiarias de planeamiento o del planeamiento vigente de alguno de sus sectores”; en concreto, “Dicha homologación se producirá por resolución de la citada consellería, tras su tramitación por el procedimiento del capítulo II o del capítulo III, del título III, del libro I, de esta ley, en función de la incidencia ambiental de su contenido” (apartado 3 de la DT segunda LOTUP).

⁵³⁰ Como vimos, la normativa estatal prevé que la legislación urbanística debe establecer dichos casos en que el impacto de una actuación obliga “a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente” (art. 15.6 tanto de la LS 2007 como del TRLS 2008). Cuando falte dicha regulación, la citada revisión será necesaria “cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial” (DT 4.^a tanto de la LS 2007 como del TRLS 2008).

⁵³¹ Cfr. BROSETA PALANCA, M.^a T., “La ordenación pormenorizada...”, ob. cit., pág. 134.

Como destaca AGUDO GONZÁLEZ⁵³², la anterior disposición de la normativa estatal no implica un límite a la posibilidad de generar nuevo suelo urbanizable, sino la “imposición de reconducir la alteración del planeamiento a un procedimiento en el que efectivamente se evalúe y controle las pretensiones relacionadas con la nueva oferta de suelo”. En cualquier caso, el objetivo de la citada medida parece corresponderse más con atajar ciertas actuaciones dudosas extendidas en el panorama urbanístico español —especialmente más controvertidas en comunidades autónomas donde se mantiene incólume la distinción entre los institutos de modificación y revisión del plan—, y que pasaban por acabar alterando el modelo urbanístico contenido en el plan general a través de pequeñas modificaciones sucesivas, al margen de la revisión de aquel⁵³³.

Por otra parte, por lo que respecta a la documentación que deben incluir este tipo de planes, la LOTUP no prevé, como veíamos, nada específico, siendo de aplicación por lo tanto, con la debidas modulaciones, la regulación general sobre este particular (art. 40.3 LOTUP)⁵³⁴.

⁵³² AGUDO GONZÁLEZ, J. “La «intercambiabilidad» del suelo urbanizable y no urbanizable”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 36, 2010, págs. 159-160.

⁵³³ Como señalan IGLESIAS GONZÁLEZ y AGUDO GONZÁLEZ, “una práctica común en nuestro ordenamiento que se corresponde con la potestad de *ius variandi* de la Administración es acudir a la modificación de planeamiento para introducir proyectos no previstos en origen. Esta práctica absolutamente legítima se torna sospechosa cuando se utiliza la modificación puntual de forma constante, hasta el punto de que el modelo urbanístico originalmente diseñado se distorsiona por completo, dando lugar a un nuevo y distinto plan. En muchos municipios españoles pueden contabilizarse docenas y docenas de modificaciones puntuales” (IGLESIAS GONZÁLEZ, J. F., y AGUDO GONZÁLEZ, J., “Los mecanismos de la corrupción: Tipología de irregularidades”, en *Urbanismo y democracia: Alternativas para evitar la corrupción*, Madrid: Fundación Alternativas, 2007, pág. 54).

En este sentido, parece que para intentar atajar los dudosos motivos que pudieran llevar a aprobar esta suerte de reclasificaciones a la carta, al margen de la revisión global del plan, se introdujo igualmente por las mismas fechas una interesante cautela. Así, el art. 70 ter LBRL (añadido por la DA 9.2 LS 2007), dispone en su apartado tercero que “Cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia”.

⁵³⁴ Que distingue, como es habitual, entre documentos sin eficacia normativa (*i. e.*, memorias informativa y justificativa, estudio de integración paisajística o, en su caso, estudio de paisaje; planos de estado actual y de afecciones del territorio; inventario de edificaciones existentes;

En conclusión, como ya apuntábamos, en nuestra opinión no sería positivo prescindir de unos instrumentos urbanísticos como estos que hemos venido aquí analizando, por las ventajas que pueden tener desde el punto de vista económico y social al posibilitar atraer inversiones industriales y terciarias —en suelos, ciertamente, reclasificados *ad hoc*—. Dicho esto, sin perjuicio de que la LOTUP incorpora algunos aspectos positivos que pueden servir para intentar mitigar sus eventuales consecuencias negativas (v. g., una regulación más acabada del procedimiento de evaluación ambiental estratégica, que veremos en apartados siguientes), es muy cuestionable que se haya optado por cierta *desregulación* de dichos planes.

En este sentido, de *lege ferenda* sería conveniente volver a la mejor regulación que se incluía en la LUV sobre este tipo de planes (en concreto, de los reclasificatorios), profundizando en algunas de las medidas más relevantes sobre el particular contenidas en dicha norma, como por ejemplo el denominado “documento de justificación de integración territorial”, cuyo contenido, como ya dijimos, era similar al de un plan general al tener que efectuar un examen territorial parecido al de su revisión, si bien de forma parcial, de forma que se podía contemplar unitariamente el plan parcial de mejora en el contexto del plan general correspondiente⁵³⁵. Y ello, a fin de mitigar algunos de sus puntos más cuestionados desde el prisma de la ordenación territorial y urbanística, precisamente el que podía llegar a alterar elementos esenciales del modelo urbanístico de un municipio, al margen del procedimiento de revisión del instrumento de planeamiento urbanístico general de turno, que *a priori* parece más provisto de garantías y cautelas de cara a la adopción de aquellas medidas.

Por último, en relación con lo anterior, resulta oportuno destacar que autores como FORQUET ALMELA⁵³⁶ indican que se ha producido una suerte de retorno al principio

estudio de viabilidad económica y memoria de sostenibilidad económica, si no estuvieran convenientemente detallados en el plan general estructural) y documentos con eficacia normativa (planos de ordenación y plano de conjunto refundido; ordenanza particular de edificación y usos del suelo, que regule igualmente lo que proceda en relación con la edificación existente) (art. 40.3 LOTUP).

⁵³⁵ Cfr. GARCÍA GILBERT, A., “El planeamiento general...”, ob. cit., pág. 536.

⁵³⁶ FORQUET ALMELA, H., “El nuevo modelo urbanístico de la Comunitat Valenciana: la LOTUP”, *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, n.º 131, Extra Comunidad de Valencia,

de jerarquía del planeamiento, por cuanto “aun cuando la ley mantiene el principio de flexibilidad del planeamiento característico del modelo LRAU/LUV y admite la posibilidad de modificar determinaciones de ordenación estructural (de reclasificaciones de suelo, hablando en plata), lo cierto es que esta posibilidad —penada por la ley, por otra parte, por un coeficiente de recuperación de plusvalías del 15% en lugar del 10% de toda la vida— ha de encajarse en un marco radicalmente distinto a partir de la proclamación que efectúa la ley de que los objetivos y principios directores de la ETCV tienen carácter vinculante respecto de la potestad de planeamiento”.

Sin perjuicio de compartir con este autor la relevancia del impacto que tienen los instrumentos de ordenación territorial, analizados en el capítulo anterior, no podemos suscribir completamente la anterior conclusión, en la que parece sugerir el final del principio de flexibilidad de planeamiento bajo la LOTUP; y ello, al margen del tenor tan amplio con el que está redactado la mayor parte de la ETCV, analizada anteriormente, por diversos motivos que indicamos a continuación. En primer lugar, como se reconoce, la LOTUP no elimina la figura de los controvertidos planes parciales de mejora reclasificatorios de suelo, con lo que un eventual intento de promoverlos tiene plena cobertura legal. En segundo lugar, la ETCV ya se aprobó estando vigente la anterior normativa (la LUV, el ROGTU y la LOTPP), que regulaba con detalle este tipo de instrumentos urbanísticos, que no dejaron de perder un ápice de su vigencia por aquella circunstancia. En tercer lugar, la vinculatoriedad de los principios y objetivos de la ETCV que se predica en relación con los planes urbanísticos (art. 15.3 LOTUP) —y que parece que se señala precisamente como causa de la especie de vuelta al principio de jerarquía normativa del planeamiento que se apunta— no es en puridad un elemento introducido *ex novo* por la LOTUP; en

2014, pág. 89. En este sentido, añade este autor que “Asistimos, de este modo a una suerte de retorno del principio de jerarquía normativa del planeamiento característico del modelo urbanístico tradicional español (TRLS 76) y que había pasado a mejor vida con la aparición de la LRAU. La recuperación de una jerarquía normativa en el planeamiento es plenamente coherente en un modelo cuyo paradigma es la sostenibilidad y que, por eso mismo, precisa de la fuerza jurídica que otorga el carácter vinculante de las determinaciones de la ETCV para hacer frente a las presiones que puedan ejercer los operadores inmobiliarios sobre las administraciones públicas. Asignar valor jurídico a las limitaciones que la sostenibilidad comporta respecto de la discrecionalidad inherente a la potestad de planeamiento encaja perfectamente en el nuevo modelo” (ibídem).

efecto, venía previsto prácticamente en los mismos términos por la propia ETCV (directriz 5 ETCV), que, como decíamos, estaba plenamente vigente con la anterior regulación.

3. La excepcionalidad de la implantación de los usos previstos por la zonificación en el suelo no urbanizable

Hemos analizado en detalle en los apartados anteriores un instituto clave de la LOTUP, como es la zonificación del suelo; en particular, la del rural llevada a cabo en el planeamiento urbanístico. Además, nos hemos detenido a examinar una cuestión controvertida y capital del urbanismo valenciano, que, como justificamos, estaba estrechamente relacionada con lo anterior: la ruptura del principio secuencial de planeamiento, que se traduce, por lo que aquí interesa, en la alteración de otro plan *superior* y que se materializa en una reclasificación *ad hoc* de un suelo no urbanizable, a fin de que este pueda albergar, entre otros, importantes usos urbanísticos e industriales.

Pues bien, ahora, tanto en este epígrafe como en el resto del presente capítulo, vamos a completar nuestro análisis de todas estas cuestiones que giran en torno a la zonificación del suelo rural, esencial al objeto del presente trabajo. A tal fin, abundaremos en el examen de lo relativo a la configuración de los citados usos industriales y terciarios, sin olvidar la incidencia en todo ello de la capital variable medioambiental. Para ello, resulta pertinente despejar antes qué cabe entender como uso global o pormenorizado, dado que este extremo tiene, como veremos, una incidencia directa en el juego de compatibilidades de los posibles usos a desarrollar en un ámbito determinado.

Como señala BARREDA BARBERÁ⁵³⁷, tradicionalmente, el uso del suelo no urbanizable para todo aquello que no esté ligado rigurosamente con sus potencialidades naturales (v. g., agrícolas, ganaderas y forestales) ha sido contemplado con especial cautela por la normativa urbanística⁵³⁸.

⁵³⁷ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 105.

⁵³⁸ Cfr. en este sentido la abundante jurisprudencia que se acompaña en el primer apartado del siguiente capítulo. Cabe traer por ejemplo aquí a colación la STS de 1 de marzo 1999 (ROJ:

En este sentido, como veíamos, la normativa estatal vigente prosigue resaltando la excepcionalidad de la implantación en el suelo en situación de rural de otros usos que no fueran los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales (art. 8.2 TRLS 2008)⁵³⁹. Además, como destacan PAREJO ALFONSO y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ⁵⁴⁰, este régimen de utilización del suelo rural es, sin perjuicio de su aplicación directa, un mínimo que no impide la aplicación de reglas más severas de protección que pueda prever la legislación sectorial, de ordenación territorial y urbanística.

Lo anterior también tuvo en parte su reflejo en la primera normativa autonómica sobre suelo no urbanizable, la LSNU 1992, máxime cuando, como veremos en el capítulo siguiente, se trataba de usos de corte urbanístico sobre suelo no urbanizable sujeto a protección⁵⁴¹. Dicho esto, lo cierto es que, como vimos, la LSNU 2004 fue

STS 1387/1999), en la que se concluía que “es obvio que el suelo sobre el que solicitó la autorización de uso sería no urbanizable y queda en pie el mismo problema, el de si concurren las condiciones requeridas por el artículo 85.1.2ª TRLS para permitir la construcción solicitada, esto es, de si se trata de una edificación o instalación de interés social que necesariamente haya de ser emplazada en medio rural, precepto que tal como ha declarado reiteradamente esta Sala (Sentencias de 18 de julio de 1997 y 23 de diciembre de 1996, entre otras) ha de interpretarse con carácter restrictivo, puesto que el interés social o utilidad pública no puede identificarse sin más con cualquier actividad industrial, comercial o negocial, en general, pues es evidente que ello desnaturalizaría la finalidad perseguida por tal precepto que, por otra parte, encierra un concepto jurídico indeterminado de gran imprecisión, en cuya exacta delimitación ha de reconocerse a la Administración un amplio margen de apreciación”.

⁵³⁹ Como señala este precepto, este suelo debe “dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

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

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural” (art. 8.2 TRLS 2008).

⁵⁴⁰ PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid: Iustel, 2007, pág. 175.

⁵⁴¹ Cfr. en relación con este extremo, entre otras, la STS de 24 de marzo de 2009 (ROJ STS 1376/2009), en la que se indica lo siguiente: “A la luz de lo previsto en la transcrita Norma 70ª debe concluirse que, en efecto, estando clasificado el suelo en el que ha sido autorizada la instalación de la Planta de Eliminación de Residuos Sólidos Urbanos como suelo no urbanizable protegido, protección de repoblación forestal, dicho suelo no puede albergar tal instalación, pues además de que la citada norma urbanística específica sin duda para las

pionera en introducir la técnica de la zonificación en el suelo no urbanizable. No obstante, entendemos que esta circunstancia no implica que, una vez efectuada la operación por el planificador, quepa introducir indiscriminadamente en ese suelo los usos previstos en la zonificación. Como indica FERNÁNDEZ FERRERAS⁵⁴², la LSNU 2004 establecía una concepción positiva del suelo no urbanizable, pero, también, de igual modo, “un criterio restrictivo para el establecimiento en él de usos o aprovechamientos distintos de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales”⁵⁴³.

En efecto, tal y como destacaba la LSNU 2004 en su Preámbulo, “tras esta primera decisión sobre el régimen del suelo no urbanizable [esto es, la de su sujeción o no a protección], la ley exige al planeamiento una gama de determinaciones mínimas mediante la técnica de la zonificación. El plan ordenará y delimitará expresamente las zonas vocacionalmente aptas para albergar los diferentes usos susceptibles de realizarse en esta clase de suelo y prohibirá los usos que por impropios resulten indeseables en cada una de las zonas de ordenación delimitadas” (Preámbulo LSNU

edificaciones de carácter industrial que han de guardar relación con el uso específico de la zona, requisito que no cumple una Planta de eliminación de residuos sólidos urbanos respecto de un suelo no urbanizable protegido, con protección de repoblación forestal, cualquiera que fuere la lectura que se haga de la citada norma, la misma no puede amparar la citada instalación, pues el art. 9 de la Ley valenciana 4/92 únicamente permite en suelo no urbanizable sujeto a una especial protección las instalaciones que tenga previstas el planeamiento, expresa y excepcionalmente, por ser necesarias para su mejor conservación y para el disfrute público compatible con los específicos valores justificativos de su especial protección, condiciones éstas y finalidad que claramente no se cumplen respecto de un suelo clasificado no urbanizable protegido, con protección de repoblación forestal, si se instala en el mismo una Planta de eliminación de residuos sólidos urbanos”.

En el mismo sentido, la STJCV de 18 de julio de 2001 (ROJ: STSJ CV 7029/2001) concluía que al terreno afectado, clasificado por el Plan General de Ordenación Urbana como Suelo No Urbanizable de Protección Agrícola, le eran de aplicación “las limitaciones del art. 9 de la Ley 4/1992 de la Generalitat Valenciana, del Suelo No Urbanizable; que no permite en ese tipo de suelo las instalaciones y usos industriales; si el Ayuntamiento entiende que debe ampliarse el suelo urbano industrial deberá acometer la modificación del PGOU”. Volveremos con detalle sobre esta cuestión en el capítulo siguiente.

⁵⁴² FERNÁNDEZ FERRERAS, C., “Usos y aprovechamientos del suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana”, *Práctica urbanística*, n.º 55, 2006, pág. 29.

⁵⁴³ Cfr. en este sentido la abundante jurisprudencia que se acompaña en el segundo apartado del siguiente capítulo, en la que se efectúa una interpretación restrictiva de la regulación de los mecanismos que posibilitan la implantación de usos de tipo urbanístico sobre suelo no urbanizable.

2004). Como concluyen ROMERO SAURA y ROMERO ALOY⁵⁴⁴, “La zonificación del suelo no urbanizable, no supone, a nuestro juicio, propiciar la «invasión» del suelo no urbanizable común por usos y actividades que quedarían más contenidas por el procedimiento de declaración de utilidad pública o interés social, y ello debido a que el marco general de parámetros básicos y medidas de procedimiento previstos en la LSNU, a los que debe acomodarse la zonificación, tienden a asegurar un uso sostenible del suelo y unas medidas de integración paisajística adecuadas”.

Pues bien, a nuestro juicio, estas conclusiones respecto de la LSNU 2004 entendemos que también cabe predicarlas de la LOTUP, que concluye en su Preámbulo que “Los usos y actividades que, *de manera excepcional*, se pueden ubicar en el suelo no urbanizable deberán adecuarse al carácter rural del mismo” (apartado IV del Preámbulo LOTUP). En este sentido, el art. 21.1.g). LOTUP prescribe que una de las determinaciones de la ordenación estructural debe ser la “Ordenación del suelo no urbanizable, que incluye la zonificación y la normativa reguladora propia de los distintos usos y aprovechamientos admisibles *excepcionalmente* en esta clase de suelo”. Y, por último, el art. 197 LOTUP, que versa sobre la “Ordenación de usos y aprovechamientos en el suelo no urbanizable”, establece de forma expresa en relación con la cuestión que aquí nos ocupa que “La zonificación del suelo no urbanizable podrá prever, en función de sus características y *con carácter excepcional*, los siguientes usos y aprovechamientos: [...]”.

Por otra parte, sentado que la LOTUP parte de la excepcionalidad de la implantación de los usos previstos por la zonificación en el suelo no urbanizable, es pertinente inquirir en qué consiste aquella. Si bien desde un punto de vista jurídico se antoja este como un concepto de difíciles contornos, entendemos que, al menos, cabe interpretarlo a la luz tanto de las cautelas que se establecen de cara al establecimiento de la zonificación de dicho suelo como, sobre todo, de la idea de que no basta con efectuarla para legitimar sin más la implantación de un uso concreto (como ya adelantamos, se requiere de la obtención de los permisos pertinentes que, como

⁵⁴⁴ ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.ª J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., págs. 235.

veremos en el capítulo siguiente, precisan del previo cumplimiento de diversos e importantes condicionantes para poder ser otorgados)⁵⁴⁵.

En efecto, en primer lugar, cabe recordar que, según hemos examinado, la zonificación de esta clase de suelo debe efectuarse con especial cuidado y respeto del medioambiente y del resto de valores propios de este tipo de suelo. Así, el art. 26 LOTUP exige: (i) que en las zonas rurales habrá que discriminar entre el común y el de especial protección “atendiendo este último a las normativas sectoriales específicas y a los valores ambientales, culturales, agrológicos o de calidad paisajística”; (ii) en el suelo rural común “se delimitarán zonas de ordenación estructural, a partir de criterios ambientales y paisajísticos, que reflejen su vocación territorial futura y se regularán los usos que puedan acoger”; y (iii) en el de especial protección, “los planes aplicarán la legislación sectorial correspondiente a las materias afectadas, sin perjuicio de establecer disposiciones normativas y zonificaciones que mejoren su protección y gestión”.

En segunda lugar, a la hora de efectuarse la zonificación, debe tenerse igualmente en cuenta, como vimos, que la LOTUP prescribe que podrán eventualmente recogerse una serie de usos en las zonas que se delimiten sobre suelo no urbanizable, pero ello *con carácter excepcional* (art. 197 LOTUP). Se trata de los siguientes: (i) construcciones e instalaciones que cabría calificar de tipo *primario*; (ii) vivienda aislada y familiar; (iii) explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o de recursos geológicos, mineros o hidrológicos; (iv) generación de energía renovable; (v) ciertas actividades industriales y productivas, de necesario emplazamiento en el medio rural; (vi) algunas actividades terciarias o de servicios⁵⁴⁶. Además, debe

⁵⁴⁵ Como indica la LOTUP: “Dos son las formas clásicas de intervención de las administraciones en la asignación de usos y aprovechamientos: la autorización municipal y la declaración de interés comunitario, cuya aplicación se establece en función del tipo de actividad y de la intensidad del uso a implantar en el suelo rural” (apartado IV del preámbulo LOTUP). Volveremos sobre esto en el capítulo siguiente.

⁵⁴⁶ Cfr. en relación con la excepcional implantación en suelo no urbanizable de algunos de estos usos más relevantes: ALONSO CLEMENTE, A., “Edificación de viviendas...”, ob. cit., págs. 58 y ss.; BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 99-171; CANTÓ LÓPEZ, M.ª T., *La vivienda familiar en el suelo no urbanizable*, Madrid: Iustel, 2007; FERNÁNDEZ FERRERAS, C., “Régimen del suelo no urbanizable...”, ob. cit., págs. 404-418; GREGORI MARÍ, F., *El régimen urbanístico...*, ob. cit., págs. 281-337; IVARS BAÑULS, J. A., “Tramitación de licencias para vivienda familiar y aislada en suelo no urbanizable en la Ley 10/2004 de la

considerarse también que estas previsiones sobre los usos posibles en suelo no urbanizable se ven fuertemente condicionadas cuando este viene sujeto a especial protección (art. 26.c) LOTUP)⁵⁴⁷.

En tercer lugar, como igualmente señalamos, existen una serie de normas de aplicación directa previstas en la LOTUP, a las que debe sujetarse el plan, entre las que cabe destacar la relativa a que las instalaciones que materialicen la ejecución de dichos usos deberán *armonizar* “con el ambiente rural y su entorno natural” (art. 196.1 LOTUP) —volveremos sobre estas normas más adelante en este mismo capítulo—.

Generalitat Valenciana, del suelo no urbanizable. Relectura y alcance del art. 15.1 de la Ley 8/2002 de Ordenación y Modernización de las estructuras agrarias de la Comunidad Valenciana, a la luz de la Ley 10/2004”, *Práctica Urbanística*, n.º 71, 2008, págs. 52-75; MORALO IZA, V. M., “Calificación urbanística...”, ob. cit., págs. 509 y ss.; PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., “La ordenación jurídica de los usos en el medio rural. El suelo no urbanizable en el ámbito estatal y autonómico”, en *Espacio metropolitano y difusión urbana: su incidencia en el medio rural*, Asturias: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, 2012, págs. 67 y ss.; PRATS RAMÓN, V., “Regulación jurídico-urbanística del uso de vivienda familiar en suelo rústico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 249, 2009, págs. 77 y ss.; ROMERO ALOY, M.ª J., “Zonificación y usos urbanísticos en el suelo no urbanizable (Comunidad Valenciana)”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 270, 2011, págs. 83 y ss.; ROMERO ALOY, M.ª J., *Los planes municipales...*, ob. cit., págs. 155-161; ROMERO ALOY, M.ª J., “La ordenación del suelo rural por los planes generales de ordenación urbana (Comunidad Valenciana)”, en *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, págs. 257 y ss.; ROMERO SAURA, F., “Funciones urbanísticas del suelo rural en la Comunidad Valenciana”, en *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, págs. 243 y ss.; RUIZ ARNÁIZ, G., *Régimen urbanístico del suelo rústico...*, ob. cit., págs. 123 y ss.; SOLA TEYSSIERE, J. “La necesidad de un tratamiento urbanístico diferenciado del suelo de uso turístico”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 15, 2007; TOLOSA TRIBIÑO, C., *El uso del suelo...*, ob. cit., págs. 195 y ss.; y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., “Concesiones mineras: actividad extractiva en suelo no urbanizable de especial protección”, *Práctica Urbanística*, n.º 34, 2005, págs. 12 y ss.

⁵⁴⁷ Y ello por cuanto el art. 26.c) LOTUP señala que “En este tipo de suelo [sujeto a especial protección], las actividades que prevean los planes estarán relacionadas con la utilización, aprovechamiento o captura de recursos naturales, tales como el viento, el sol, el agua o los minerales; además, se exigirá que no generen impactos significativos en el medio ambiente o que [...] su interés público o social prevalezca o resulte compatible [...]. Igualmente, se podrán llevar a cabo las obras e instalaciones necesarias para la gestión de los bienes de dominio público, o de los servicios públicos o actividades de utilidad pública o interés general, y para la minoración de los riesgos que motivaron su especial protección [...]”.

En este sentido, como ya dijimos, parece razonable concluir que en el suelo no urbanizable protegido únicamente cabría implantar los usos previstos en el citado art. 26.c) LOTUP, circunscribiéndose al suelo no urbanizable común los usos referidos en el art. 197 LOTUP que excedan de aquellos.

Por último, además de las cautelas que hemos visto en relación con la zonificación de esta clase de suelo, la LOTUP asume el esfuerzo de sus predecesoras por concretar los requisitos que específicamente se anudan a cada uno de los usos permitidos en suelo no urbanizable a fin de poder otorgar los permisos que habilitan para su implantación (*i. e.*, licencia y DIC), y que analizaremos en el capítulo siguiente⁵⁴⁸.

En síntesis, coincidimos con ROZADOS OLIVA⁵⁴⁹ en que la posibilidad de incorporar otro tipo de aprovechamientos en el espacio rural, más allá de las funciones propias del sector primario, no debería ser incompatible con la idea de ser un suelo a proteger del desarrollo urbano.

4. El desarrollo de los usos en un ámbito espacial concreto

4.1. Los usos globales, generales, o dominantes

Como destacan ROMERO SAURA y ROMERO ALOY⁵⁵⁰, el *uso* es el parámetro de mayor trascendencia que integra la zona urbanística. En concreto, el *uso global* es considerado como uno de los elementos principales que conforman la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio (arts. 25 y 154.3 RPU)⁵⁵¹. Cabe definirlo, como señala FAJARDO SPINOLA⁵⁵², como “la determinación estructurante

⁵⁴⁸ Por lo que aquí interesa, cabe adelantar ahora, por ejemplo, uno de los requisitos que se exige para el otorgamiento de una DIC, y es que esta deberá estar motivada y fundarse, entre otras cuestiones, en “la necesidad de emplazamiento en el medio rural”, valorando a tal fin “la imposibilidad física de ubicar la actividad en otro tipo de suelo” (apartados 1.b) y 2 del art. 203 LOTUP). Y ello, como veremos, en línea con lo que prevé la norma estatal (art. 8.2 *in fine* TRLS 2008).

⁵⁴⁹ ROZADOS OLIVA, M. J., “La utilización edificatoria del suelo no urbanizable”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 174, 1999, pág. 121. Como señala este autor, “la efectividad del reconocimiento de los usos constructivos admisibles en el mismo no puede atender, ni a criterios de aplicación expansiva de la norma (lo que nos llevaría a una impunidad total dada la tipología prevista) ni, de manera contraria, a interpretaciones que supusieran la imposibilidad de realizar ningún uso sobre el espacio que tratamos [citando en este sentido el autor las SSTs de 25 de octubre de 1982 y de 7 de noviembre de 1987]” (ídem, pág. 99).

⁵⁵⁰ ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.ª J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., pág. 157.

⁵⁵¹ Como señala el art. 25.1 RPU: “Los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio se establecerán por el Plan General teniendo en cuenta el modelo de desarrollo urbano adoptado, definiendo: a) La asignación a las diferentes zonas de los correspondientes usos globales cuya implantación se prevea, y la intensidad de los mismos”. Buena muestra de la relevancia de este parámetro es que, bajo la normativa estatal, su alteración debía conllevar la revisión del plan (art. 154.3 RPU).

⁵⁵² FAJARDO SPÍNOLA, L., *Sistema de planeamiento en Canarias*, Madrid: Montecorvo, 2006, pág. 299.

que, sobre un recinto espacial de dimensión significativa, establece el destino funcional que el planeamiento le atribuye respecto al conjunto del territorio”.

Por todo ello, la concreción de dicho uso global es un elemento esencial en la planificación. Tras la clasificación del suelo, la asignación de este parámetro del uso global es una de las decisiones de mayor importancia, dado que conforma, junto a la anterior, el régimen jurídico básico a aplicar a un terreno y predetermina el resto de usos al condicionar los que se serán compatibles o prohibidos⁵⁵³. Todo ello no es óbice a que su control sea realmente complejo, dado que el planificador goza de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de adoptar dichas decisiones⁵⁵⁴.

El art. 74 RZOU CV considera uso global como “el uso *predominante* de las edificaciones de un área determinada” y los diferencia “en las categorías siguientes: residencial, industrial y terciario” —que analizaremos con mayor detalle en el apartado siguiente—. Como vemos, el RZOU CV anuda el concepto de uso “global” al de uso “predominante”. Por lo que respecta a este último, como señala GIFREU I FONT⁵⁵⁵, uso dominante es “el uso específico que caracteriza una zona o subzona y

⁵⁵³ ROMERO ALOY, M.ª J., “La zonificación urbanística...”, ob. cit., pág. 153.

⁵⁵⁴ Como señala la STSJ de Madrid de 4 de junio de 2002 (ROJ: STSJ M 7687/2002), con cita de otra jurisprudencia del TS, «la atribución de una determinada calificación a una porción de terreno es una actividad claramente discrecional, que la Administración debe realizar de acuerdo con lo que considere más conveniente para la satisfacción de las necesidades de la colectividad -Vid. Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1.995-. Esta discrecionalidad de la Administración para la calificación del suelo es sustancialmente más amplia que aquella de la que dispone para la clasificación de los terrenos, donde además se cuenta con una técnica de “*numerus apertus*” -la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1.991 vino a señalar a este respecto que “es la imaginación del planificador la que inventa los tipos tanto en su denominación como en su contenido..., siempre, naturalmente, dentro de los límites de la racionalidad que impone el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”-. Esta discrecionalidad con la que cuenta la Administración para calificar el suelo no es “enteramente enjuiciable jurisdiccionalmente”, sino que “únicamente cabe examinar la existencia de un desacomodamiento a lo legal o reglamentariamente dispuesto, una desviación de poder o una arbitrariedad o irracionalidad de la solución propuesta..., ya que en lo demás goza aquél de una entera libertad para elegir la forma en que el territorio ha de quedar ordenado” - Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 1.993-”».

⁵⁵⁵ GIFREU I FONT, J., *L’ordenació urbanística a Catalunya*, ob. cit., pág. 197 (la traducción es nuestra).

que el planeamiento define como mayoritario respecto de otros usos específicos que se puedan establecer [v. g., como permitidos]”⁵⁵⁶.

A primera vista, la LOTUP complica un poco este contexto al manejar también un concepto, cuyo alcance resulta por otra parte de difícil precisión, como es el de usos “generales” (así, la ordenación estructural, entre otras cuestiones, “regula la localización espacial de los *usos generales* en todo el territorio municipal [...] y define zonas de distinta utilización del suelo” —art. 19.2 LOTUP—⁵⁵⁷).

No obstante, como señala ROMERO ALOY⁵⁵⁸, en vez de la referencia de uso general que se incluye en este precepto —el art. 19.2 LOTUP—, “sería más propio decir *uso global*, si nos queremos atener a la terminología más asentada en la práctica”. Y ello, sin perjuicio de que la LOTUP se inclina por el uso de la terminología de *uso dominante*, que por otra parte parece equiparar al de “uso global” (cfr. en este sentido el art. 75 LOTUP) en línea con lo que, como vimos, prevé el art. 74 RZOUVCV.

⁵⁵⁶ En relación con esta cuestión, cabe traer a colación la interesante STS de 3 de diciembre de 1996 (ROJ STS 6871/1996) en la que se indica lo siguiente: “En nuestra opinión la cuestión radica en decidir qué es un «uso dominante» y qué un «uso permitido», con la consiguiente repercusión matemática que en tales conceptos late, y si tales determinaciones han sido respetadas por el Plan Parcial. Según el diccionario de la Real Academia «lo dominante» es lo que es superior entre otras cosas de su clase. «Permitido» es dar uno su consentimiento para que otros hagan o dejen de hacer una cosa. En una primera aproximación a la cuestión litigiosa ha de deducirse que el «uso dominante», para que pueda ser considerado como tal, ha de ser «dominante», sea cual sea el parámetro o magnitud que sirva de comparación, pues si hay un sólo parámetro o magnitud en la que un uso no es «dominante» ese uso deja de ser tal por la propia naturaleza de las cosas, pues será «dominante», en aspectos concretos, pero no de un modo absoluto. Ahondando en los conceptos reseñados de «uso dominante» y «usos permitidos», podría aceptarse que el «uso dominante» cuando se contrapone con una pluralidad de «usos permitidos» no requiere alcanzar una proporción que supere el 50% de los usos posibles. En el asunto que se decide, se ha establecido, sin embargo, que el «uso dominante» deberá ser al menos del 50%, por lo que habrá de respetarse dicha determinación. Finalmente, lo que es indudable es que, en términos comparativos, entre lo que es el «uso dominante» y los diferentes «usos permitidos» ha de haber una nítida, evidente, y palmaria diferencia en favor de aquél y frente a estos, incluso en términos de proporcionalidad. Nada de esto acaece en el presente supuesto donde el mejor de los porcentajes a favor de los apelantes entre los usos residenciales y comerciales, no supera la proporción 2/3 frente a 1/3. Esta cantidad, en términos proporcionales y absolutos no cumple los criterios antes enunciados, por lo que al haberlo entendido así la sentencia de instancia esta debe ser confirmada, y ello sin tener en cuenta la no inclusión de los demás «usos permitidos» a que antes se aludió”.

⁵⁵⁷ Cfr. igualmente las referencias a este término incluidas en el apartado I.1.1.4 del Anexo IV LOTUP.

⁵⁵⁸ ROMERO ALOY, M.^a J., “La zonificación urbanística...”, ob. cit., pág. 149.

En cualquier caso, la LOTUP se encarga de precisar los extremos más relevantes del concepto de *uso dominante*, que es el que más frecuentemente utiliza. Así: (i) el uso dominante “será el uso que prevalece sobre los diferentes que puedan implantarse”; (ii) que los usos permitidos que se enumeren serán “compatibles según determinadas condiciones con el uso dominante”; (iii) que además “en un sector solo podrá existir un uso dominante”; (iv) que los sectores se codificarán atendiendo al uso dominante que se concretará a tal fin en *residencial*, *industrial* y *terciario*; y (v) que, igualmente, las zonas se denominarán atendiendo al uso predominante en las diversas categorías ya indicadas en anteriores ocasiones (cfr. Anexo IV y apartados 1 y 2 del Anexo V LOTUP).

4.2. Los usos pormenorizados o detallados

Por otra parte, tenemos los usos pormenorizados o detallados. En este sentido, la LOTUP precisa que es a nivel de ordenación pormenorizada donde se desarrolla y concreta la ordenación estructural, y regula el *uso detallado* del suelo y la edificación (art. 19.3 LOTUP).

Sin perjuicio de ello, es pertinente apuntar aquí que, por los mismos motivos expuestos en el apartado anterior, hubiera sido más apropiado referirse a esos usos como *pormenorizados* (término empleado además tradicionalmente tanto en la normativa estatal —art. 48 RPU— como autonómica —art. 26.2.d) RPCV—).

Pese a la poca atención que dedica la normativa urbanística a delimitar con precisión este importante concepto que aquí nos ocupa de *uso pormenorizado*, podemos definirlo, con YÁÑEZ VELASCO⁵⁵⁹, como “aquel destino específico que se otorga a zonas delimitadas del suelo por el planeamiento, cuando no afectan a la estructura general y orgánica del planeamiento general y son ejecutables sin necesidad de ulterior desarrollo normativo”. De lo anterior cabe destacar que la precisión de los

⁵⁵⁹ YÁÑEZ VELASCO, I., “Conceptos de uso...”, ob. cit., pág. 119.

usos pormenorizados debe ser suficientemente detallada, a fin de que cumpla su función⁵⁶⁰.

Por otra parte, como ya vimos, el establecimiento de dichos usos pormenorizados implica el despejar la pregunta de qué se puede hacer y qué no en una concreta ubicación (algo tan fácil en teoría, pero, por desgracia, muchas veces tan difícil de saber en la práctica, dada la caótica regulación de las ordenanzas incluidas en el planeamiento de turno). En este sentido, como destaca ROMERO ALOY⁵⁶¹, “la regulación detallada o pormenorizada de los usos es una materia compleja con la que se trata de establecer relaciones de complementariedad, compatibilidad o incompatibilidad entre los distintos usos posibles”.

A fin de llevar a cabo la anterior operación de planificación, la LOTUP exige que el plan general estructural contenga una ficha resumen para cada una de las zonas rurales en la que se incluya, entre otras cuestiones, no solo los usos dominantes, sino, por lo que aquí interesa: (i) los usos permitidos (esto es, los “compatibles según determinadas condiciones con los usos dominantes, con el nivel de detalle que se desee para describirlos”); (ii) los usos no permitidos (“todos aquellos usos incompatibles con la ordenación propuesta para la zona”); y (iii) las condiciones para los usos y edificaciones permitidos (esto es, “la tipología, intensidades y condiciones

⁵⁶⁰ En este sentido, como señala la STS de 1 de abril de 1985 (RJ 1985/1793), “si el «uso pormenorizado» implica la determinación precisa, minuciosa y prolija de que va a ser objeto un área específica es evidente que la memoria no cumple tal requisito en un doble aspecto: 1.º.- Porque la posibilidad de destinar el terreno a «usos múltiples» -así dice la memoria- es contraria a la determinación y precisión en los usos a que el artículo 13.2.a) se refiere [TRLS 1976], sobre todo si se pone en concordancia con lo establecido en los apartados b), c) y d) del mismo precepto de dicho texto legal, y 2.º.- Porque no basta para estimar cumplido el mandato legal con mencionar diversos usos, todos posibles, como hace la memoria, sino que es necesario determinar cuál, o cuáles de ellos se eligen. No entenderlo así implica crear un vacío en el planeamiento, pues después del Plan Parcial no existe otra figura de Planeamiento, salvo el Estudio de Detalle, cuyo carácter facultativo impide que exista la certeza de llenar el que eventualmente pueda haber creado el Plan Parcial”.

⁵⁶¹ ROMERO ALOY, M.ª J., “La zonificación urbanística...”, ob. cit., pág. 161. Como señala esta autora, “La materia es de una trascendencia grande por cuanto de esas relaciones depende, en muchas ocasiones, la habitabilidad de los espacios, construidos o no construidos, en unas condiciones adecuadas” (ibídem).

para la implantación de los usos complementarios o compatibles con el uso predominante, así como sus limitaciones”) —Anexo V.1.a) LOTUP—⁵⁶².

5. La configuración del uso industrial y del uso terciario

5.1. Variedad de usos posibles. Los tres usos primarios: residencial, industrial y terciario

Como señala BELTRÁN AGUIRRE⁵⁶³, existe una “gran variabilidad de usos, que el planificador libremente establecerá en cada plan”, entre los que destacan, por su función, (i) el residencial (vivienda unifamiliar o plurifamiliar —en régimen libre o de protección pública— y residencial singular); (ii) el industrial (pequeña, mediana o gran industria, taller de mantenimiento, entretenimiento y reparación de vehículos o almacén); (iii) terciario (comercial, oficinas, espectáculos, centros de reunión, garajes y terciario en instalaciones singulares); (iv) institucional; (v) equipamiento comunitario (universitario, docente, deportivo, múltiple, cementerio); (vi) espacios libres (plazas, jardines, zonas verdes y parques urbanos); y (vii) sistemas generales.

Como se aprecia de la anterior enumeración, las posibilidades son muy amplias⁵⁶⁴. Buena muestra de ello es también la normativa técnica sobre valoraciones, que llega

⁵⁶² Cfr. igualmente en este sentido los arts. 84 a 91 en la que se regulan los usos pormenorizadas, incluyendo la regulación propia de los usos dominantes, compatibles e incompatibles, de las 8 zonas tipo o elementales que contempla (*i. e.*, núcleo histórico, ampliación de casco, ensanche, edificación abierta, viviendas aisladas, viviendas adosadas, industrial en manzana e industrial aislada).

⁵⁶³ BELTRÁN AGUIRRE, J. L., “Clasificación, categorización y calificación...”, *ob. cit.*, págs. 99-100.

⁵⁶⁴ Además, la mayor parte de las veces dichos usos se combinan unos con otros, en aplicación de las reglas de compatibilidad que prevea el plan urbanístico de turno. En este sentido, por ejemplo, señala la STS de 8 de marzo de 2012 (ROJ: STS 1530/2012) que “La Modificación del plan de que se trata para que en la planta baja de los edificios de vivienda plurifamiliar no se ubiquen viviendas sino los demás usos previstos, entre ellos, el «comercial» -lo que es muy común en numerosos planeamientos urbanísticos-, en modo alguno puede calificarse de arbitraria, pues los fines de interés general que se pretenden con ella están suficientemente justificados, como antes se ha puesto de manifiesto, máxime cuando esa determinación se establece en el ámbito que se indica en el plano de delimitación que figura en dicha Documentación, que es la zona central del municipio [...]”. O, por ejemplo, como señala la Sentencia del TSJ de Madrid de 30 de noviembre de 2004 (ROJ: STSJ M 14858/2004) al enjuiciar un caso concreto: “De acuerdo con las normas urbanísticas, que los terrenos inmediatos al espacio dotacional sean de uso terciario no quiere decir que en el ámbito zonal no existan usos residenciales; además, los sistemas locales de espacios libres son una constante en el planeamiento, incluibles también en los ámbitos de usos terciarios [...]”. Por último, a efectos ilustrativos se puede ver también las previsiones sobre zonificación del uso industrial y

a señalar hasta 10 usos posibles, que incluyen 31 clases de uso distintas, con unas 70 modalidades⁵⁶⁵.

Centrándonos en lo que aquí nos ocupa, podemos diferenciar fundamentalmente tres tipos de usos: el residencial, el industrial y el terciario, para los que el RZOUCV ofrece una definición útil para la actividad planificadora. Así, el uso residencial se refiere a las “actividades de residencia de personas, tanto permanentes como temporales, salvo las residencias de carácter colectivo” (art. 75.1 RZOUCV). Por su parte, el uso industrial incluye “todas las actividades destinadas a la obtención, elaboración, transformación, reparación, almacenamiento y distribución de productos, incluso los talleres artesanales” (art. 76 RZOUCV). Por último, el uso terciario es el que cubre “todas las actividades relacionadas con servicios de tipo comercial, hotelero, oficinas, recreativo, residencias colectivas, aparcamientos y similares” (art. 77 RZOUCV).

La caracterización de dichos usos no es baladí. En este sentido, la LOTUP establece que las zonas urbanizadas se clasifican como suelo urbano y atendiendo al uso predominante se diferencia entre zona urbanizada residencial (ZUR-RE), industrial (ZUR-IN), terciaria (ZUR-TR) y núcleo histórico (ZUR-NH). Asimismo, se prevé también que las zonas de nuevo desarrollo se clasifican como suelo urbanizable y atendiendo al uso predominante se diferencia entre zona de nuevo desarrollo residencial (ZND-RE), industrial (ZND-IN) y terciaria (ZND-TR) —apartado I.1 del Anexo IV de la LOTUP—.

Dicho esto, pese a lo que pudiera pensarse a la vista de las anteriores definiciones, lo cierto es que, en la práctica, los contornos que distinguen esos usos que se acaban de citar no son tan nítidos y en última instancia se encuentran al albur de lo que deciden los tribunales, que, cuando hay un conflicto, son los que valoran, caso por caso, el alcance que tiene en un contexto determinado uno de dichos usos (en particular,

terciario de un plan general concreto (el de Requena), que veremos más adelante en este mismo capítulo.

⁵⁶⁵ Cfr. el “cuadro de coeficientes del valor de las construcciones” que figura al final del Anexo del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

desempeña un papel fundamental el tratamiento que dé el plan general correspondiente a la configuración de los usos). Sea como fuere, procederemos a continuación a examinar con un poco más de detalle el alcance de los usos que interesan especialmente a este trabajo: el industrial y terciario.

5.2. El uso industrial y la incidencia de la normativa ambiental

Sentado lo anterior, cabe decir que, desde una perspectiva histórica, la ciudad venía conformada, como señala ESTEBAN I NOGUERA⁵⁶⁶, por un grupo de viviendas de igual o parecido tipo edificatorio, siendo lo único diferenciable algunas edificaciones singulares de carácter público, religioso o político. El resto de actividades (v. g., artesanado, comercio o profesiones liberales) se llevaban a cabo, bien en las mismas edificaciones, bien fuera de la ciudad.

Por lo que respecta al *uso industrial*, como apuntan ROMERO SAURA y ROMERO ALOY⁵⁶⁷, en la ciudad el uso principal ha sido el residencial, y solo después se han desarrollado otros usos complementarios. En este sentido, con la evolución de la industria y la superación de la ciudad amurallada, se formalizan los planes de ensanche, a los que nos hemos referido en apartados anteriores. En concreto, “son en primer lugar las ordenanzas de los planes de ensanche las que establecen una cierta ordenación de los usos industriales, pero hay que esperar al Reglamento de 17 de noviembre de 1925 sobre establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos para que se efectúe una regulación bastante completa de los mismos”.

⁵⁶⁶ ESTEBAN I NOGUERA, J., *Elementos de ordenación urbana*, Barcelona: Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña, 1980, pág. 33.

⁵⁶⁷ ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.ª J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., págs. 157-158. Como señalan estos autores, este “constituye el punto de arranque más acabado de lo que después constituiría el régimen de las actividades calificadas y los procedimientos de fiscalización de las mismas” [...] “acuña el concepto de establecimiento clasificado y describe los grandes grupos de industrias que se comprenden dentro de cada una de las denominaciones” y determina la localización de los establecimientos clasificados en función de una serie de criterios recogidos en su art. 3 (en concreto, los establecimientos clasificados deben ubicarse fuera del casco de la población, en las zonas de ensanche *ad hoc* —que se denomina hoy zona industrial—, cumpliendo en este caso los *incómodos* además las condiciones previstas en la ordenanza de turno; pudiendo además incluso ubicarse fuera de estas zonas de ensanche a condición de que los *insalubres* y *peligrosos* lo hagan a una distancia de 100 a 500 metros del núcleo de población y aislándose de las construcciones destinadas a viviendas), esbozándose así un concepto de zona industrial (ídem, págs. 40-41).

En efecto, como concluye ALMUEDO PALMA⁵⁶⁸, a pesar de la industrialización de España del último tramo del siglo XIX y comienzos del XX, y con ello de la contaminación en las ciudades y los subsiguientes conflictos entre los diversos agentes urbanos, no es hasta 1925 cuando surge la primera norma estatal que prevé alejar de las poblaciones algunas industrias, que procura que todas se clasifiquen según los efectos que proyectan en el medioambiente y, por último, establece condiciones técnicas y arquitectónicas que es preciso adoptar.

La implantación de los usos industriales ha ido configurándose a lo largo de los últimos años condicionada cada vez más por las mayores exigencias medioambientales⁵⁶⁹. Así, el citado Reglamento de 1925 y su nomenclador de establecimientos *incómodos, insalubres y peligrosos* vino rigiendo esta materia durante más de un cuarto de siglo, hasta las importantes reformas operadas por Orden del Ministerio de la Gobernación de 13 de noviembre de 1950, siendo

⁵⁶⁸ ALMUEDO PALMA, J., “La primera normativa legal española sobre los efectos medioambientales de la industrialización en las ciudades”, *Ería: Revista Cuatrimestral de Geografía*, n.º 56, 2001, pág. 233. Como antecedentes a la normativa, hace referencia este autor a una serie de interesantes disposiciones que empiezan a bosquejar el problema que aquí nos ocupa, si bien de forma parcial e incompleta, centrándose así en su mayoría en las distancias mínimas de ciertas industrias (v. g., yeso y pólvora) respecto a poblados y vías de comunicación —se trata en concreto de una Real Cédula de 1801, diversas Reales Órdenes de 1860 y 1861, un Real Decreto de 1863 y una Real Orden de 1865, así como el Real Decreto de 12 de enero de 1904 que aprueba la Instrucción General de Salud Pública de 1904— (idem, págs. 229-230).

⁵⁶⁹ Como señalaba por ejemplo en un caso concreto la STJ de Castilla y León de 20 de octubre de 2008 (ROJ: STSJ CL 6909/2008), “no importa, o no puede tener los efectos pretendidos, el solo hecho de que el suelo donde quiere instalarse tenga un uso industrial, pues tal circunstancia únicamente informa a lo sumo de que desde el punto de vista urbanístico sería posible su emplazamiento en él [...], pero nada dice del cumplimiento de las exigencias derivadas de la legislación sectorial, [...] cumplimiento que ya se ha dicho que no se produce en el caso examinado. En otras palabras, allí donde la instalación de determinadas actividades industriales exija que se observen otros requisitos a mayores (en lo que ahora y aquí interesa de carácter sanitario), no bastará para autorizarlas el simple dato de tener un uso industrial el terreno donde vayan a desarrollarse, lo que incide nada más en uno de los aspectos, el del uso urbanístico, sobre el que aquéllas pueden desplegar sus efectos o consecuencias”.

En la misma línea, destaca la STSJCIV de 29 de enero de 2014 (ROJ: STSJ CV 1371/2014) que “el mero hecho de que la clasificación del suelo donde están instaladas las industrias o almacenes, y su calificación como industrial en algunos casos, permitan el uso al que se dedican, no empece para que tales actividades deban, en todo caso, ajustarse a la normativa vigente, contar con las preceptivas licencias y control de impacto ambiental, así como llevar a cabo sus emisiones acústicas con estricto respecto a los límites normativos, al objeto de conciliar su actividad con los derechos básicos de los vecinos que residen en su entorno”.

finalmente sustituido en 1961 por una norma que devino igualmente clave, el RAMINP⁵⁷⁰.

Por lo que aquí interesa, cabe destacar que el RAMINP establece, con carácter general —sin perjuicio de las correspondientes excepciones incluidas en la propia norma—, que las actividades que regula (las molestas, insalubres, nocivas y peligrosas) “deberán supeditarse, en cuanto a su emplazamiento, a lo dispuesto sobre el particular en las Ordenanzas municipales y en los *Planes de urbanización del respectivo Ayuntamiento*, y para el caso de que no existiesen tales normas, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos señalará el lugar adecuado donde haya de emplazarse, teniendo en cuenta lo que aconsejen las circunstancias especiales de la actividad de que se trate, la necesidad de su proximidad al vecindario, los informes técnicos y la aplicación de medidas correctoras. En todo caso, las industrias fabriles que deban ser consideradas como *peligrosas*⁵⁷¹ o *insalubres*⁵⁷², solo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupada” (art. 4 RAMINP; [la cursiva es nuestra]).

El RAMINP ha constituido ciertamente el marco de referencia de la legislación vigente, y destaca especialmente su nomenclátor (que califica las diversas actividades en molestas, nocivas, insalubres o peligrosas, dependiendo de los efectos sobre las personas y el medioambiente), con base en el cual se ha venido estableciendo la regulación pormenorizada de los usos industriales, al disponerse de

⁵⁷⁰ Según la propia norma, algunas de sus principales novedades son “la de referirse no a *establecimientos o industrias* como hacía el de 1925, sino a *actividades*, término más amplio y comprensivo. Se ha creído conveniente también sustituir el calificativo de *incómodas* por el de *molestas* y añadir el concepto *nocivas* para las actividades que, sin ser insalubre, pueden originar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria y piscícola. Se acompaña un *nomenclador*, pero sin el carácter rígido y excluyente del de mil novecientos veinticinco, sino como orientación y siempre abierto a nuevas inclusiones de actividades no previstas ya que, como se dice en el artículo segundo, no tiene carácter limitativo” (cfr. exposición del RAMINP —énfasis nuestro—).

⁵⁷¹ Según el art. 3 RAMINP: “Se consideran peligrosas las que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia para las personas o los bienes”, detallándose las mismas ulteriormente en el nomenclátor anexo.

⁵⁷² Según el art. 3 RAMINP: “Se calificarán como insalubres las que den lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana”; pormenorizándose las mismas ulteriormente en el nomenclátor anexo.

un patrón suficientemente detallado para ello que ha posibilitado establecer las reglas de compatibilidad e incompatibilidad entre dichos usos⁵⁷³.

Dicho esto, ese importante marco normativo se ha visto superado por la abundantísima normativa que le siguió, tanto de carácter estatal como autonómica. Por lo que respecta a la primera de ellas, destaca la LPCIC aprobada en 2002, que trasponía al ordenamiento español la correspondiente normativa comunitaria y establecía un nuevo enfoque en la concepción del medioambiente. En concreto, la LPCIC descansa fundamentalmente en la “autorización ambiental integrada”, una nueva figura de intervención administrativa que sustituye y aglutina al conjunto disperso de autorizaciones de carácter ambiental exigibles hasta el momento para la implantación de actividades con una elevada incidencia en el medioambiente⁵⁷⁴. Bajo la citada LPCIC, la relevancia del planeamiento, en lo que respecta a la prosperabilidad de la implantación de usos industriales de gran incidencia sobre el medioambiente que caen bajo su ámbito de aplicación, se revela igualmente esencial, por cuanto se condiciona a aquel el otorgamiento de la correspondiente autorización ambiental integrada⁵⁷⁵.

Asimismo, resultan igualmente capitales, en segundo lugar, similares previsiones sobre dichos extremos que recoge la normativa autonómica, que se ha encargado también de desarrollar ampliamente el régimen autorizatorio del establecimiento de actividades desde el punto de vista medioambiental que preveía el RAMINP, y que tienen impacto no solo sobre el uso industrial, sino también sobre el uso terciario. En

⁵⁷³ ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.ª J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., pág. 169.

⁵⁷⁴ Y ello, como veremos, sin perjuicio por tanto de la exigencia de otros títulos, como las licencias de actividad, que bajo muy diversas denominaciones otorgados por la profusa normativa autonómica, controlan a su vez el desarrollo de actividades con menores repercusiones sobre el medioambiente.

⁵⁷⁵ Así, el Ayuntamiento en el que se pretenda ubicar la instalación debe acreditar la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico y, por ello, si el informe urbanístico correspondiente fuera negativo “con independencia del momento en que se haya emitido, pero siempre que se haya recibido en la Comunidad Autónoma con anterioridad al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano competente para otorgar dicha autorización dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones” (art. 15 LPCIC).

el caso de la Comunidad Valenciana es pertinente reseñar la reciente LPCC aprobada en el 2014⁵⁷⁶.

Además de lo anterior, han existido otras patologías relevantes en la evolución de la configuración del suelo industrial en España que condicionan de forma nada desdeñable las futuras políticas de implantación de usos industriales, entre las que cabe destacar tanto la implantación de zonas industriales que quedaron ya hace mucho tiempo desfasadas como variados múltiples crecimientos industriales no reglados —esto es, al margen de la legalidad—. Obviamente, estas constituyen un reto de cara a la planificación de nuevos usos industriales, que no pueden orillar la existencia y realidad de dichos precedentes que pueblan todavía nuestra geografía⁵⁷⁷.

⁵⁷⁶ Esta norma supone, por el momento, el último eslabón del camino comenzado por la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de la Generalitat, de Actividades Calificadas; el nomenclátor de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por el Decreto 54/1990, de 26 de marzo, del Consell; y la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental —que declaraba inaplicable en la Comunitat Valenciana el RAMINP—.

Cfr., para un análisis de algunas novedades destacables de la LPCC respecto de su antecesora (la citada Ley 2/2006, de 5 de mayo), ESPINOSA BAVIERA, J., y CLÉRIGUES RODRÍGUEZ-MOLDES, J. E., “La ley valenciana de calidad ambiental”, *Economía* 3, n.º 266, Época IV, 2015, pág. 40.

⁵⁷⁷ Cfr. MARTÍNEZ PÉREZ, F. J.; BLASCO SÁNCHEZ, M.ª C.; CANO HURTADO, J. J.; y MONTALVÁ SUBIRATS, J. M.; “Los espacios industriales no reglados y su adaptación a las nuevas realidades sostenibles”, en *XVI Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos (celebrado en Valencia en 2012)*, Valencia, págs. 554 y ss. Como señalan estos autores, “la aparición de la legislación urbanística fue progresivamente delimitando las condiciones de ordenación y edificación de un tipo de actividad que, en general, se segregó hacia zonas de menor coste de promoción y relativas posibilidades de conexión con el sistema infraestructural de transporte. El carácter residual que muchas de esas zonas asumieron, con niveles de urbanización muy deficientes ante la elevada intensidad de uso a que se somete a estos espacios, ha devenido en unas estructuras urbanas que, en muchas ocasiones, han quedado desfasadas o no cumplen satisfactoriamente las necesidades de las empresas que en ellas se instalan. Además, con frecuencia ya no presentan un carácter industrial sino que asumen funciones de distribución al por mayor y al particular, u ofrecen Estos suelos constituyen en la actualidad un grave problema que hay que afrontar de forma decidida, si lo que queremos es actualizar nuestro espacio industrial a las nuevas realidades sostenibles y ser competitivos y eficientes en un mercado cada vez más global.

Al igual que ocurre en el crecimiento residencial marginal, [...] la construcción del espacio industrial ha sufrido, quizá con mayor racionalidad, procesos de crecimiento espontáneo en el territorio. [...]

Muchas áreas de suelo rústico se ocuparon por edificaciones industriales construidas al margen de cualquier proceso de urbanización previo, sobre un parcelario impropio para la actividad industrial y que devino en un conjunto de irregularidades que afectan a la propia parcela, a la edificación, a los caminos agrícolas que bordean las diferentes parcelas de cultivos y, por supuesto, al reducido conjunto de dotaciones y de infraestructuras, en su mayoría aéreas. Sin embargo, con el tiempo estos desarrollos no convencionales acabarán siendo asumidos por la

5.3. La configuración del uso terciario

Sentado lo anterior, sin perjuicio de que algunas de las cuestiones propias del uso industrial antes señaladas (en particular, la apuntada sofisticación de la regulación ambiental) han venido perfilando la configuración del *uso terciario* en los últimos años, este presenta características propias que resulta oportuno destacar.

Este uso terciario se corresponde con el sector económico del mismo nombre, referido a todo lo relacionado con servicios materiales a las personas (si bien, distintos en principio a la pura producción de bienes). Este uso viene en ocasiones definido por exclusión del resto, integrando por ello todas las actividades distintas a la apropiación o transformación de materias⁵⁷⁸.

Partiendo de la premisa anterior, hay que concluir, siguiendo a HERNÁNDEZ BAHILLO⁵⁷⁹, algunas particularidades notables del uso terciario por lo que a su

ciudad, e incluso llegarán a formar parte de ésta, como áreas urbanas con entidad propia, a las que habrá que dotar de los servicios de urbanización que durante su proceso de desarrollo no se han incorporado.

En ocasiones, y al igual que ocurre en el espacio residencial marginal, éstos asentamientos constituyeron una solución de “emergencia”, bien ante la inexistencia de suelo preparado para el uso industrial, bien, por el desfase entre la aparición de demanda de suelo urbanizado y la oferta real de éste, dada la lentitud que lleva asociada la urbanización y preparación de suelo en condiciones adecuadas para poder recibir edificaciones industriales. Pero también existen razones económicas que alentaron a promotores e industriales, y favorecieron la ilegalidad de la disposición en suelos no regulados, reduciendo los costes de implantación, al obtener unos mejores precios en la compra de un suelo agrícola frente a los que hubiese pagado por suelo urbano, y minimizando los gastos de urbanización, que se limitan a la conexión funcional con los servicios primarios, un tratamiento ligero y superficial del viario y, en el mejor de los casos, la construcción los pozos ciegos de desagüe” (ídem, págs. 554-555).

⁵⁷⁸ ESTEVAN, Antonio, “Tendencias de localización de las grandes oficinas en Madrid”, *Economía y Sociedad*, n.º 2, 1989, pág. 64.

⁵⁷⁹ HERNÁNDEZ BAHILLO, A., *Relaciones entre los usos del suelo, las infraestructuras y la planificación: incidencia de la red viaria y el planeamiento en la aparición del terciario para el caso de la N-VI*, Madrid: E.T.S. Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, 2012, págs. 16 y 50 (tesis doctoral disponible en <http://oa.upm.es/10613/1/ANGELES_HERNANDEZ_BAHILLO.pdf> [consulta: 12 de abril de 2015]).

Como señala esta autora, “A partir de los años sesenta se produce una modificación de los patrones de comportamiento espacial de las actividades productivas. En la raíz de estos cambios están los procesos de globalización e internacionalización de la economía y un importante aumento de la utilización de vehículos privados. [...]”

En este marco, hay un aumento importante de las actividades terciarias o proceso de terciarización; que es el principio basilar para la suburbanización de este sector. Consiste, en buena medida, en unas necesidades de descentralización y dispersión de las actividades

configuración y ubicación se refiere. Así, no cabe hablar de un conjunto homogéneo de actividades y, por ende, tratarlo como tal; abarca desde el comercio hasta la propia Administración, pasando por todo tipo de servicios dirigidos a la sociedad (v. g., profesiones liberales, telecomunicaciones, modistas, repartidores a domicilio, sastres...). La actividad terciaria es principalmente una función urbana propia de las ciudades, caracterizada por ser muy productiva y requerir poco espacio, pero al abarcar un elenco tan dispar de actividades (desde las más avanzadas, como las telecomunicaciones, a las menos, como el servicio doméstico), sus comportamientos con el espacio urbano son muy diversos (van desde su tradicional ubicación en los centros de las ciudades, pasando por su coexistencia con otras actividades — incluidas de tipo industrial—, a la ubicación en zonas especializadas).

Sin perjuicio de la citada preferencia general por la ubicación de esas actividades terciarias en el suelo urbano que se acaba de apuntar, como veremos en detalle en el próximo capítulo, la posibilidad excepcional de ubicar ciertos usos terciarios relevantes en suelo no urbanizable está plenamente consolidada en la actualidad en el ordenamiento autonómico valenciano desde hace ya bastante años (desde la LSNU 1992, pasando por la LSNU 2004 hasta llegar a la vigente LOTUP)⁵⁸⁰ —sujeta al

terciarias por todo el territorio, con demandas de nuevos espacios para todo tipo de actividades empresariales. Se va así generando un espacio urbano complejo, con nuevas actividades, distintas de la residencial, y con tipologías edificatorias diferentes: centros comerciales, hipermercados, zocos o edificios de empresas dedicadas a servicios avanzados y altamente cualificados.

Adquiere, por tanto, un fuerte protagonismo los espacios periféricos de las grandes ciudades. En la transformación de este territorio interviene el planeamiento urbanístico porque prevé la ocupación del suelo y la forma de uso. Y también la carretera, considerada clave en el desarrollo histórico de la ciudad” (ídem, págs. 3 y 4).

⁵⁸⁰ Cfr., entre otras muchas, la STSJCV de 31 de mayo de 2015 (ROJ: STSJ CV 1690/2015), en la que se concluye que “esta Sala tiene declarado respecto del Área del Parque que «el Plan Especial puede perfectamente legitimar el uso terciario hotelero en suelo no urbanizable común por cuanto este uso está expresamente admitido en este tipo de suelo, en determinadas condiciones, por la Ley 10/2004 de suelo no urbanizable (art. 27). [...]. Ello es perfectamente posible, en la medida en que se trata de una actuación aislada y no se produce inserción en la malla urbana y, por tanto, es improcedente su clasificación». Y este es el caso de la Modificación número 6 cuyo objeto es la alteración de la ficha de ordenación de la parcela NNEP1 en los puntos relativos [...] manteniendo el uso tolerado de la citada parcela que es «hostelero (tipo A y B y apartamentos turísticos, restauración, terciario, almacenamiento comercial y aparcamiento, conforme a proyecto específico)»”.

cumplimiento de los correspondientes requisitos, que también examinaremos más adelante—.

Abundando en lo anterior, por lo que respecta a uno de los usos terciarios más relevantes, el *uso comercial*, también es especialmente importante la aplicación de la normativa sectorial. En el caso de la Comunidad Valenciana, destaca la LCCV del 2011, que contiene importantes condicionantes a tal fin para el planeamiento urbanístico:

- (i) En este sentido, se requiere el informe preceptivo de la Conselleria competente en materia de comercio interior “en la tramitación de los instrumentos urbanísticos de planeamiento, o de sus modificaciones, que contemplen explícitamente, o posibiliten, la reclasificación o la calificación de suelos para la implantación de actividades comerciales” (art. 30.4 LCCV).
- (ii) Con independencia de lo anterior, se dispone la obligación de que los instrumentos de planeamiento urbanístico prevean el uso comercial de forma diferenciada dentro de la calificación global de suelo terciario, así como distintos criterios⁵⁸¹ para el desarrollo equilibrado del suelo comercial en su escala local (apartado IV Preámbulo, arts. 30.5 y 32 LCCV).

⁵⁸¹ En concreto, la planificación urbanística del suelo destinado a usos comerciales debe atenerse, además de a lo que prevea el Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana —pendiente de aprobación— (art. 30.5 LCCV), a una serie de importantes criterios, entre los que cabe destacar los siguientes (art. 32.2 LCCV): “a) Procurar su localización preferente en tramas urbanas consolidadas y espacios anexos y su desarrollo junto a implantaciones ya consolidadas; b) Evitar la proliferación de localizaciones comerciales que sean exteriores a los núcleos urbanos, favorezcan procesos de extensión discontinua o produzcan ocupaciones dispersas del suelo, sin que exista una justificación razonada; c) Fomentar el desarrollo de dotaciones comerciales que satisfagan equilibradamente las necesidades de la población residente actual o prevista, potenciando la proximidad y la mezcla de usos; d) Impulsar la implantación de usos comerciales que puedan favorecer la recualificación y rehabilitación de los espacios urbanos; e) Coadyuvar, con las nuevas implantaciones, a la descongestión de entornos saturados, donde una alta concentración de usos terciarios produce fenómenos de aglomeración, deterioro medioambiental y urbanístico; f) Procurar la limitación del crecimiento de suelo comercial en zonas industriales, salvo cuando esté justificada su implantación por la naturaleza de la actividad comercial o sea complementaria a la actividad productiva”.

Y ello sin perjuicio de que el art. 32.3 LCCV prevé condiciones específicas para los suelos “que pueden albergar concentraciones comerciales o complejos comerciales que generen grandes flujos de usuarios e impactos supramunicipales”: en concreto, estos “se desarrollarán, preferentemente, junto a la red viaria principal y los grandes corredores de transporte público de altas prestaciones, favoreciendo la movilidad sostenible, la máxima accesibilidad y la

Sin perjuicio de la oportunidad de dichas previsiones desde el punto de vista de planificación urbanística, es cierto que la realidad discurre a veces por otros derroteros, muy especialmente, tratándose de un uso terciario como es el comercial de cierta relevancia económica. Como señala CASTRESANA⁵⁸², “los fenómenos de planificación urbana son necesariamente lentos y su gestión aún mucho más, por lo que determinadas previsiones, cuando se han hecho, han quedado a veces desfasadas con la realidad, buscando el comercio nuevas localizaciones inicialmente no previstas en un planeamiento a veces muy rígido”.

Por último, tras haber analizado algunas de las claves de la configuración tanto del uso industrial como terciario, debemos advertir que en la actualidad no cabe ni mucho menos considerarlos como compartimentos estancos. En este sentido, como señalan MARTÍNEZ PÉREZ, BLASCO SÁNCHEZ, CANO HURTADO y MONTALVÁ SUBIRATS⁵⁸³, están desapareciendo los límites entre los clásicos sectores de actividad, y muchos instrumentos de planeamiento vienen a considerar el tradicional suelo industrial como “un suelo para actividades económicas”, lo que deberá conllevar a su vez una adaptación del conjunto urbano en el que estas se ubican. Como señala LÓPEZ TOLEDANO⁵⁸⁴, ha quedado obsoleto el concepto de uso industrial convencional

racionalidad funcional en la creación de nuevas infraestructuras y prestación de servicios urbanos, sin perjuicio de las limitaciones derivadas de su visibilidad. La ordenación de estos suelos tendrá la consideración de ordenación estructural a los efectos previstos en la legislación urbanística valenciana”.

⁵⁸² CASTRESANA SÁNCHEZ, J., “Nuevas concepciones del urbanismo comercial. Los centros comerciales abiertos”, *Distribución y Consumo*, n.º 48, 1999, pág. 48.

⁵⁸³ Cfr. MARTÍNEZ PÉREZ, F. J.; BLASCO SÁNCHEZ, M.ª C.; CANO HURTADO, J. J.; y MONTALVÁ SUBIRATS, J. M.; *Los espacios industriales no reglados...*, ob. cit., pág. 552. Como señalan estos autores, “se advierte como muchas de las actividades industriales han sufrido un proceso de reducción de los impactos medioambientales lo que permite aproximarlas a los ámbitos residenciales. Además, es notorio, cómo determinadas actividades terciarias no encuentran su ubicación en el tejido residencial y se instalan en los espacios previstos para el sector secundario. Se observa por tanto, en términos generales, un fenómeno de aproximación compartido. Primero, no parece necesaria una segregación tan drástica del espacio productivo dadas sus actuales características, y, segundo, las nuevas modalidades terciarias se consolidan en las áreas industriales haciendo que cada vez más, y con mayor frecuencia, la población se desplace a las áreas industriales, no en el horario laboral sino en su tiempo de ocio para realizar diferentes tipos de compras, ir al cine, divertirse o cualquier otra actividad no estrictamente productiva” (ídem, pág. 558).

⁵⁸⁴ LÓPEZ TOLEDANO, M. A., “Nuevos requerimientos de flexibilidad y regulación urbanística y las nuevas formas de gestión a ellos asociadas en los procesos de calificación y creación de nuevo suelo industrial”, en *Cambio industrial, revitalización de economías urbanas y desarrollo*

(como uso exclusivo apoyado por una infraestructura de mero acceso), siendo más bien previsible la demanda de una diversidad de usos (entre los que se incluyen dentro de la misma promoción algunos tradicionalmente considerados como terciarios e incluso comerciales).

A su vez, estos cambios se traducen, como indicaban MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE y CARAVACA BARROSO⁵⁸⁵, en nuevos espacios (v. g., parques industriales, empresariales, tecnológicos y científicos, incubadoras o centros de empresas y mini polígonos de naves adosadas) que se caracterizan por diversificar su oferta y que difieren de los polígonos industriales tradicionales en cuestiones diversas, tales como su estructura interna y morfología. En síntesis, como indica BENITO DEL POZO⁵⁸⁶, “la transformación que supone el paso del capitalismo monopolista al capitalismo global o postfordista quedaría ilustrada por la sustitución de la gran fábrica y las humeantes chimeneas por los minimalistas y asépticos edificios reunidos en los parques tecnológicos. O por la presencia, en el corazón de la ciudad, de majestuosas factorías adaptadas a usos culturales y de ocio, frente al paisaje que ofrecen los polígonos industriales de la periferia”.

5.4. Un supuesto particular de configuración del uso industrial y terciario: el PGOU de Requena

Tras habernos detenido en el análisis teórico de la configuración normativa de los usos industrial y terciario, resulta oportuno descender al detalle concreto de su regulación por el instrumento municipal de planeamiento por antonomasia, que, como vimos, es el plan general, y que sirve para concretar todas aquellas previsiones de tipo legal y reglamentario de corte más general.

local, Madrid: Ed. Iniciativas Regionales Madrileñas y Fundación Universidad Empresa, 1992, págs. 167-168.

⁵⁸⁵ MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R. y CARAVACA BARROSO, I., “Suelo público para la reindustrialización la actuación de S.E.P.E.S. en la promoción de suelo industrial en España”, *Ería: Revista Cuatrimestral de Geografía*, n.º 39-40, 1996, pág. 85.

⁵⁸⁶ BENITO DEL POZO, P., “Pautas actuales de la relación entre industria y ciudad”, *Ería: Revista Cuatrimestral de Geografía*, n.º 66, 2005, pág. 68.

Cfr. igualmente, en relación con este extremo de la dialéctica industria-ciudad, PONCE HERRERO, G. J. y MARTÍNEZ PÉREZ, F. J., “Industria y ciudad: entre la aceptación y el rechazo de una relación histórica”, *Investigaciones Geográficas*, n.º 25, 2001, págs. 67-93.

A tal fin, examinaremos esta cuestión en el PGOU de Requena, que contiene, como es habitual en este tipo de instrumentos, tanto una regulación general primera de qué cabe entender en concreto por dichos usos en su ámbito de aplicación⁵⁸⁷, seguida de una donde se especifica cómo interactúa cada uso con el resto —mediante la regulación del correspondiente régimen de compatibilidades, pormenorizado para los distintos ámbitos o zonas que contempla dicho instrumento—.

En primer lugar, el PGOU de Requena recoge una primera clasificación de los usos posibles, “en virtud de sus características funcionales, de la tipología arquitectónica que implica su establecimiento, y de los efectos secundarios que pueden reportar al entorno urbano” (art. II.1.2. del Libro II de las Normas Urbanísticas del PGOU de Requena); en concreto, son los siguientes: uso Residencial (R), Terciario (T), Industrial (IND), Almacén (ALM), Dotacional (D), Aparcamiento (PAR), Infraestructuras y Servicios (ISE), y los No Urbanos (N)⁵⁸⁸. Nos centraremos aquí,

⁵⁸⁷ Cfr. las Normas Urbanísticas del Plan General de Requena, de marzo de 2013, que incluyen en su Libro II, sobre Ordenación Pormenorizada, las distintas definiciones de los usos previstos por el plan; en concreto, Capítulo 1 del Título 2, denominado Usos Específicos (arts. II.2.1 a II.2.13).

⁵⁸⁸ El uso terciario y el industrial serán objeto de análisis más detallado a continuación. Por lo que respecta al resto, son definidos por el PGOU de Requena de la siguiente forma (arts. II.2.3 y ss. de las Normas Urbanísticas del PGOU):

(i) Residencial: “aquél que se desarrolla en los edificios destinados al alojamiento permanente de personas”, y que subdivide a su vez en unifamiliar, plurifamiliar y comunitario.

(ii) Almacén: “Comprende aquellas actividades independientes cuyo objeto principal es el depósito, guarda o almacenaje de bienes o productos, así como las funciones de almacenaje y distribución de mercancías propias del comercio mayorista. Comprende además otras funciones de depósito, guarda o almacenaje ligadas a actividades principales de industria, comercio minorista, transporte u otros servicios del Uso Terciario que requieren espacio adecuado separado de las funciones básicas de producción, oficina o despacho al público”; lo subdivide a su vez en el que es compatible con la vivienda y el que se limita a zonas de uso dominante industrial y almacén.

(iii) Dotacional: “Comprende las actividades destinadas a dotar al ciudadano de los equipamientos y servicios necesarios para su esparcimiento, educación, enriquecimiento cultural, salud, asistencia, bienestar y mejora de la calidad de vida”. En concreto, entiende por usos dotacionales públicos los siguientes: “a) Red viaria: Viario de tránsito (RV); y Aparcamiento (AV); b) Equipamientos que, a su vez, pueden ser: Administrativo-institucional (AD); Educativo-cultural (ED); Deportivo-recreativo (RD); Asistencial (TD); Infraestructura-servicio urbano (ID); Uso múltiple (MD); y c) Zonas verdes y espacios libres que, a su vez, pueden ser: Parques (QL); Jardines (JL) y Áreas de juego (AL)”.

dado el objeto de nuestro trabajo, en analizar la definición de los usos industrial y terciario.

(i) DEFINICIÓN DEL USO TERCIARIO (T) E INDUSTRIAL (IND)

Como vimos, el uso terciario cubre muy diversas actividades. En concreto, en este caso, el PGOU de Requena lo divide en cuatro grandes grupos: comercial; hotelero; oficinas; y espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas (art. II.2.4 de las Normas Urbanísticas del PGOU).

El uso comercial incluye las actividades destinadas al suministro de mercancías al público mediante venta al por menor, así como la prestación de servicios a particulares⁵⁸⁹.

(iv) Aparcamientos: “Comprende las actividades directamente vinculadas a la guarda y depósito de vehículos”, que se desagrega en los que son para uso público o privado de vehículos y los expresamente vinculados a vehículos destinados al transporte colectivo de viajeros o al transporte de mercancías.

(v) Usos de Infraestructuras y Servicios: “Comprende las actividades vinculadas a las infraestructuras básicas y de servicios, tales como: a) Captación y depuración de agua para uso doméstico, industrial y comercial (ISE-1); b) Tendidos de alta tensión y subestaciones de alta a media tensión (ISE-2); c) Estaciones depuradoras de aguas residuales (ISE-3); d) Almacenamiento de gas, gasolina y otros productos energéticos (ISE-4); y e) Estaciones de servicio de suministro de carburantes (ISE-5)”.

(vi) Usos no urbanos: “Comprende aquellos usos que, sin perjuicio de su desarrollo en una clase de suelo determinada, son propios del medio rústico tanto como consecuencia de la explotación del medio natural como de su disfrute, sin perjuicio de su posible implantación en suelos urbanos o urbanizables en los casos previstos en el Plan”; en concreto, distinguen los siguientes: “a) Uso Agrícola (NAG): comprende las actividades de cultivo y explotación agrícola; b) Uso Ganadero (NGA): comprende las actividades destinadas a la explotación pecuaria; c) Uso Forestal (NFO): comprende las actividades destinadas a la explotación forestal; d) Uso Extractivo (NEX): comprende las actividades de extracción de áridos y otros minerales mediante la explotación de canteras, lechos fluviales, minas, etc.; e) Uso de Esparcimiento en el medio natural (NES): comprende las actividades de esparcimiento y reposo al aire libre, vinculadas al medio natural; f) Uso de Protección del Medio Natural (NME): comprende las actividades destinadas a la protección, preservación y mantenimiento de las características propias del medio natural”.

⁵⁸⁹ Asimismo, este uso comercial se subdivide, como suele ser habitual en los instrumentos de planeamiento general, en los siguientes tres grupos (apartado 1 del art. II.2.4 de las Normas Urbanísticas del PGOU de Requena):

“a) Pequeño comercio (TPC): cuando la actividad comercial tiene lugar en un establecimiento independiente, de dimensión de superficie de venta no superior a 200 m² en comercios alimentarios, o 500 m² en los no alimentarios.

b) Comercio medio (TMC): cuando la actividad comercial tiene lugar en un establecimiento de dimensiones de superficie de venta superiores a las referidas en el apartado a) anterior e inferiores a 2.500 m², para todo tipo de comercios. Se incluyen también en esta categoría los

El uso hotelero se refiere a establecimientos que se destinan a alojamiento temporal, así como las actividades complementarias incluidas en dichos inmuebles, sujetos a legislación específica⁵⁹⁰.

En el uso de oficinas (TOF) cubre las actividades administrativas y burocráticas de carácter público o privado, las de banca, bolsa y seguros, y las que, con carácter análogo, se llevan a cabo por empresas privadas o públicas, así como los despachos profesionales.

Por último, el uso de espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas (TESP) contempla las actividades vinculadas con el ocio, tiempo libre, esparcimiento y las que propician la relación entre las personas mediante la representación de espectáculos, la organización y administración de juegos, la restauración y otros⁵⁹¹.

locales que con las limitaciones superiores citadas, en un mismo espacio integran varios establecimientos comerciales con acceso e instalaciones comunes, en forma de galerías, centros y complejos comerciales. Deberán tener su acceso principal desde calle de ancho no inferior a 15 m.

c) Grandes superficies comerciales (TGC): cuando la actividad comercial tiene lugar en locales de dimensiones superiores a las máximas establecidas en los apartados anteriores, pudiendo situarse en edificio exclusivo de uso comercial. Deberán tener su acceso principal desde calle de ancho no inferior a 15 m y requerirán de la obtención de autorización por parte de la Conselleria competente en materia de comercio con anterioridad a la obtención de cualquier licencia municipal”.

⁵⁹⁰ El uso hotelero se subdivide, a su vez, en las siguientes categorías (apartado 2 del art. II.2.4 de las Normas Urbanísticas del PGOU de Requena):

“a) Hoteles, hostales, pensiones y apartamentos en régimen de explotación hotelera (THO-1); y

b) Campamentos de turismo de uso colectivo, campamentos privados, campamentos juveniles, centros y colonias de vacaciones escolares y similares (THO-2)”.

⁵⁹¹ De conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, el PGOU precisa que han de distinguirse a su vez en este uso, principalmente en función de la actividad, los siguientes (apartado 4 del art. II.2.4 de las Normas Urbanísticas del PGOU de Requena):

“a) Con la categoría de *espectáculos públicos* (TESP-1): Exhibiciones cinematográficas (CIN); Exhibiciones teatrales o musicales (TEM); Espectáculos taurinos (TAU); Espectáculos circenses (CIR); Espectáculos deportivos (DEP); y Fiestas bailes y atracciones (FBA).

b) Con la categoría de *actividades recreativas* (TESP-2): Actividades culturales (CULT); Actividades taurinas (AT); Actividades deportivas (AD); Actividades feriales y parques de atracciones (AFPA); Establecimientos infantiles (EI); Actividades recreativas y de azar (ARA); Actividades de ocio y entretenimiento (AOE); y Actividades hosteleras y de restauración (AHR)”.

Por otra parte, el uso industrial se define como “el vinculado a aquellas actividades que implican el conjunto de operaciones que se ejecutan para la obtención, elaboración, transformación, reparación, almacenamiento y distribución de productos, incluso los talleres artesanales” (art. II.2.5 de las Normas Urbanísticas del PGOU).

A su vez, el PGOU divide este uso en cuatro categorías: actividad artesanal, taller, industria y gran industria⁵⁹².

A su vez, “en edificios, locales e instalaciones cubiertas o al aire libre, en función del aforo, cabe distinguir las siguientes circunstancias: a) Si el aforo no excede de 50 personas, tendrá fachada y salida a una vía pública o espacio abierto, de ancho no inferior a 5 m; b) Si el aforo es igual o excede de 50 personas y no es superior a 150, tendrá fachada y salida a una vía pública o espacio abierto, de ancho no inferior a 7 m; c) Si el aforo es igual o excede de 150 personas y no es superior a 700, tendrá fachada y salida a una vía pública o espacio abierto, de ancho no inferior a 12,50 m; d) Si el aforo excede de 700 personas, tendrá fachada y salida a dos vías públicas o espacios abiertos, cuya anchura mínima será de 7 m y la conjunta no inferior a 30 m”.

⁵⁹² En concreto, cada subcategoría viene definida por el PGOU de la siguiente manera (apartados 1 a 4 del art. II.2.5 de las Normas Urbanísticas del PGOU de Requena):

“1. Actividad artesanal (INA): Actividad incluida en el repertorio de oficios artesanos que desarrolla prioritariamente operaciones de carácter eminentemente manual, pudiendo emplear un máximo de 3 personas y una superficie máxima destinada a la actividad de 200 m². Tendrán esta consideración las bodegas de elaboración de vinos ubicadas en las pedanías y con las condiciones descritas o, aun ocupando más superficie, cuando su calificación sea, como máximo, sólo molesta.

2. Taller (INTA): Actividad que comprende operaciones de carácter manual (mecánico, físico o químico), empleando un máximo de 5 operarios y una superficie máxima destinada a la actividad de 200 m².

3. Industria (INI): actividad que comprende las mismas operaciones que las características de uso taller, con una razón máxima de potencia instalada a superficie de 0,150 KW/m² y un número máximo de 15 operarios. Podrán encuadrarse en esta clase de actividades con relaciones de los elementos señalados diferentes, a razón de 2 operarios por cada 0,075 KW de potencia instalada, hasta un máximo de 50 operarios.

4. Gran industria (INGI): actividad que comprende operaciones de cualquier índole, con relación de potencia instalada a superficie que exceda de la máxima propia del uso pormenorizado industria y sin limitación del número de operarios”.

T	Terciario
<i>TPC</i>	<i>Pequeño comercio</i>
<i>TMC</i>	<i>Comercio medio</i>
<i>TGC</i>	<i>Grandes superficies comerciales</i>
<i>THO</i>	<i>Hotelero</i>
<i>THO-1</i>	Hoteles, hostales, pensiones
<i>THO-2</i>	Campamentos
<i>TOF</i>	<i>Oficinas</i>
	<i>Espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas</i>
<i>TESP</i>	<i>Espectáculos públicos</i>
<i>TESP-1</i>	Espectáculos públicos
<i>CIN</i>	Exhibiciones cinematográficas
<i>TEM</i>	Exhibiciones teatrales o musicales
<i>TAU</i>	Espectáculos taurinos
<i>CIR</i>	Espectáculos circenses
<i>DEP</i>	Espectáculos deportivos
<i>FBA</i>	Fiestas, bailes y atracciones
<i>TESP-2</i>	Actividades recreativas
<i>CULT</i>	Actividades culturales
<i>AT</i>	Actividades taurinas
<i>AD</i>	Actividades deportivas
<i>AFPA</i>	Actividades feriales y parques de atracciones
<i>EI</i>	Establecimientos infantiles
<i>ARA</i>	Actividades recreativas y de azar
<i>AOE</i>	Actividades de ocio y entretenimiento
<i>AHR</i>	Actividades hosteleras y de restauración
IND	Industrial
<i>INA</i>	<i>Artesanal</i>
<i>INTA</i>	<i>Taller</i>
<i>INI</i>	<i>Industria</i>
<i>INGI</i>	<i>Gran industria</i>

FIGURA 46. *PGOU de Requena. 2013*. Tabla con los usos terciarios e industriales desglosados según sus notaciones. Art. II.2.13 del PGOU de Requena.

(ii) ZONAS VINCULADAS A LOS USOS INDUSTRIALES Y TERCARIOS

El PGOU de Requena se ocupa, como adelantábamos, de concretar cómo se relacionan los usos industriales y terciarios con los demás, a través del típico régimen de incompatibilidades. A tal fin, se prevén fundamentalmente diversas zonas de ordenación urbanística, entre las que destacan, por lo que aquí interesa, las vinculadas a los usos industriales y terciarios (cfr. Libro II de las Normas Urbanísticas del PGOU de Requena).

En efecto, el PGOU detalla en cada una de dichas zonas —seis de tipo industrial (IND-1 a IND-6)⁵⁹³ y tres terciarias (TER-1 a TER-3)⁵⁹⁴— una serie de

⁵⁹³ Como botón de muestra, cabe citar la zona industrial n.º 1 (IND-1), respecto de la que el art. II.5.137 de las Normas Urbanísticas del PGOU de Requena, sobre “usos pormenorizados”, prevé lo siguiente:

“1. El uso dominante es el industrial (IND).

determinaciones que las configuran (usos pormenorizados, condiciones de la manzana y el vial, parcela, posición de la edificación, intensidad de la edificación, número máximo de plantas, regulación de las alturas, cuerpos volados y elementos salientes y condiciones estéticas), entre las que destacan la relativa a los usos y sus compatibilidades.

6. La armonización ambiental

6.1. Las normas de aplicación directa

Como señala MARTÍN REBOLLO⁵⁹⁵, “las normas de aplicación directa, como su propio nombre indica, son disposiciones legales materiales de ordenación que tienen

2. Quedan expresamente prohibidos los siguientes usos: a) Residencial, excepto viviendas destinadas al personal encargado de la vigilancia y conservación. b) Terciario, excepto en su categoría TOF. c) Dotacional en sus categorías ED, TD e ID destinado a cementerios. d) Usos no urbanos.

3. Se permiten cualesquiera otros usos no incluidos en el número anterior, salvo que manifiestamente sean incompatibles con el dominante de la zona y no queden situados en áreas sobre las que se establezcan limitaciones específicas.

4. El régimen de usos que se establece estará sujeto a las condiciones de compatibilidad señaladas en el “Cuadro de compatibilidad de usos” de las presentes Normas Urbanísticas, sin perjuicio de las mayores limitaciones que puedan desprenderse de la normativa vigente de protección contra incendios o de ordenanzas municipales específicas”.

⁵⁹⁴ Asimismo, a modo ilustrativo cabe traer a colación la zona terciaria n.º 1 (TER-1), respecto de la que el art. II.5.180 de las Normas Urbanísticas del PGOU de Requena, sobre “usos pormenorizados”, prevé lo siguiente:

“1. El uso dominante es el terciario (T).

2. Quedan expresamente prohibidos los siguientes usos: a) Residencial, excepto viviendas destinadas al personal encargado de la vigilancia y conservación. b) terciario en su categoría THO-2. c) Industrial, excepto en sus categorías INA e INTA. d) Dotacional en sus categorías ED, TD e ID destinado a mercados de abastos y mataderos. e) Usos no urbanos.

3. Se permiten cualesquiera otros usos no incluidos en el número anterior, salvo que manifiestamente sean incompatibles con el dominante de la zona y no queden situados en áreas sobre las que se establezcan limitaciones específicas.

4. El régimen de usos que se establece estará sujeto a las condiciones de compatibilidad señaladas en el “Cuadro de compatibilidad de usos” de las presentes Normas Urbanísticas, sin perjuicio de las mayores limitaciones que puedan desprenderse de la normativa vigente de protección contra incendios o de ordenanzas municipales específicas”.

⁵⁹⁵ MARTÍN REBOLLO, L., “Estándares urbanísticos y normas de aplicación directa”, en *Fundamentos de derecho urbanístico*, vol. I, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, 2.ª ed., pág. 320. Como destaca este autor, “se trata de contenidos legales más o menos concretos, aunque a veces se enuncien en forma de principios y criterios genéricos, que tienen sin embargo distinta operatividad. [...] Las normas de aplicación directa se mueven más en la línea de principios y directrices genéricas y son de directa y prioritaria aplicación” (ibídem).

vocación de aplicabilidad directa e inmediata, haya o no haya Plan, de manera que, en principio, prevalecen sobre las determinaciones concretas de los planes”. Volveremos más adelante, en este mismo epígrafe, sobre este último aspecto de la vinculatoriedad.

Por lo que respecta a su objeto, cabe concluir que, como indica DOMÍNGUEZ MARTÍN⁵⁹⁶, son un instrumento regulado tradicionalmente por la normativa urbanística española con la finalidad de resguardar tanto el medioambiente como el patrimonio natural y cultural⁵⁹⁷.

El precedente relevante de dichas normas de aplicación directa en nuestra normativa urbanística⁵⁹⁸ lo encontramos en la LS 1956, que contenía dos de dichas normas: (i) una relativa a la prohibición de levantar construcciones en lugares próximos a las carreteras de nuevo trazado (art. 59 LS 1956)⁵⁹⁹; y (ii) la adecuación al entorno (art. 60 LS 1956)⁶⁰⁰, que, como veremos, ha pervivido en el tiempo con una dicción similar.

⁵⁹⁶ DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., “Las normas urbanísticas de aplicación directa en ausencia o defecto de previsiones en el planeamiento: aplicación por la jurisprudencia”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 238, 2007, pág. 58.

Cfr. en este mismo sentido CUERNO LLATA, J. R. y FERNÁNDEZ CARRAL, M.ª J., “Las normas de aplicación directa en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria: nota jurisprudencial”, *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, n.º 57, 2007, pág. 19.

⁵⁹⁷ Cfr. en idéntico sentido la citada STS de 26 de noviembre de 2008 (ROJ STS 6894/2008), que concluye que “tradicionalmente estas normas de aplicación directa se han venido configurando como mecanismos de protección del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural, en ausencia de normas urbanísticas o de ordenación del territorio, apelando para ello a normas de carácter sectorial, distintas de las urbanísticas, pero cercanas a un concepto más amplio del medio ambiente”.

⁵⁹⁸ Seguimos en este punto, fundamentalmente, la exposición de la evolución de la regulación legislativa de este instituto de MARTÍN REBOLLO, L., “Estándares urbanísticos...”, ob. cit., págs. 323-326.

⁵⁹⁹ Según el art. 59.1 LS 1956: “No podrán levantarse construcciones en lugares próximos a carreteras de nuevo trazado o que fueran objeto de variante, [...], sin que previa o simultáneamente se construyan las calzadas laterales a que dicha Ley se refiere o se reserven los terrenos suficientes para ello”.

⁶⁰⁰ Según el art. 60 LS 1956: “Las construcciones de toda clase en terrenos urbanos y rústicos habrán de adaptarse en lo básico, al ambiente estético de la localidad o sector para que no desentonen del conjunto medio en que estuvieren situadas, y a tal efecto: a) Las construcciones en lugares inmediatos o que formaren parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional, habrán de armonizar con el mismo. b) Igual limitación se observará cuando, sin existir conjunto de edificios, hubiere varios o alguno de

Estas dos previsiones se mantuvieron, con algunas variaciones, en el TRLS 1976 (arts. 72 y 73)⁶⁰¹. Además, el art. 98 del RPU vino a prever, de una forma no exenta de polémica⁶⁰², que las limitaciones del art. 73 TRLS 1976 serían de aplicación “en todo caso, existan o no aprobados Planes de Ordenación o Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento”. Además, el TRLS 1976 añadió una previsión más relativa a que, mientras no existiera plan o norma que lo autorizara, no cabría, en términos generales, edificar con altura superior a tres plantas (art. 74)⁶⁰³.

gran importancia o calidad. c) En las carreteras y caminos de trayecto pintoresco no se permitirá que la situación, masa o altura de los edificios o de sus muros y cierres limiten excesivamente el campo visual para contemplar las bellezas naturales o rompan la armonía del paisaje”.

En relación con este último extremo, de “armonía con el paisaje”, se trata, como vimos al analizar en el capítulo anterior la regulación sobre el paisaje, de un concepto jurídico indeterminado, pero con elementos de naturaleza reglada (cfr. la citada STSJ de Madrid de 15 de enero de 2002 —RJCA 2002/164—).

⁶⁰¹ El art. 72 TRLS 1976 establece que “No podrán levantarse construcciones en lugares próximos a las carreteras sino de acuerdo con lo que, además de lo que en esta Ley se dispone, establezca la legislación específicamente aplicable”.

Por su parte, el art. 73 TRLS 1976 prevé que “Las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto: a) Las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional habrán de armonizar con el mismo, o cuando, sin existir conjunto de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados. b) En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo”.

⁶⁰² Como recuerda DOMÍNGUEZ MARTÍN, el RPU confirió a estas normas “un carácter directo, que se impone sobre la autonomía municipal, limitando el margen de maniobra de la Administración municipal”. En este sentido, se alegó la ilegalidad de este precepto en tanto en cuanto añadía la citada precisión relativa a su carácter directo y prevalente sobre el plan, excediéndose supuestamente de lo previsto en el art. 73 TRLS 1976. El TS rechazó dicho reparo al concluir que la aplicación directa de este último precepto había sido reiterada por su propia jurisprudencia (cfr. STS de 18 de abril del 2000 —RJ 2000/4943—) (DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., “Las normas urbanísticas...”, págs. 61-63).

⁶⁰³ Según el art. 74 TRLS 1976: “Mientras no exista Plan o norma urbanística que lo autorice no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas medidas en cada punto del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables.

Cuando se trate de solares enclavados en núcleos o manzanas edificados en más de sus dos terceras partes, los Ayuntamientos podrán autorizar alturas que alcancen la media de los edificios ya construidos. [...]”.

Por su parte, el TRLS 1992 conservó estas dos últimas reglas: (i) por una parte, la de adaptación al ambiente —el art. 138 TRLS 1992 reproducía la regla del citado art. 73 TRLS 1976, si bien parte de ella [su letra a)] se consideraba como supletoria y el resto [la letra b)], básica, al haberse dictado con fundamento en la competencia estatal sobre medioambiente—; y (ii) por otra, la previsión sobre las alturas en defecto de plan (el art. 139 TRLS 1992 recogía la regla ya citada del art. 74 TRLS 1976, y la consideraba como norma supletoria).

Como ya indicamos, la STC 61/1997, de 20 de marzo, declaró la inconstitucionalidad de los preceptos del TRLS 1992 de carácter supletorio, quedando por lo tanto solo vigente el art. 138 b), que tenía carácter básico, y ello hasta que fue derogado y sustituido por el vigente art. 10.2 TRLS 2008⁶⁰⁴.

Sentado lo anterior, dado que nos encontramos ante una cuestión prevista en la normativa urbanística, hay que analizarla en la regulación propia autonómica. En este sentido, por lo que respecta a la Comunidad Valenciana, encontramos los precedentes de la actual regulación de este instituto en la LRAU (art. 3), que incluye disposiciones relativas a la debida adaptación al ambiente y el régimen de alturas en línea con la regulación previa estatal que hemos examinado.

Con posterioridad, este régimen se ve superado por la regulación de la LUV (art. 8), que contiene una regulación prácticamente igual a la de la LRAU, si bien, por lo que aquí interesa, se remite para el suelo no urbanizable a su normativa específica, que incluye normas de aplicación directa en el medio rural (cfr., fundamentalmente, el art. 12 LSNU y su desarrollo por el art. 100 ROGTU)⁶⁰⁵.

⁶⁰⁴ Conforme al vigente art. 10.2 TRLS 2008 “Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo”.

⁶⁰⁵ Según el art. 100 ROGTU:

“1. Exista o no planeamiento general, todos los actos de aprovechamiento y uso del suelo no urbanizable deberán ajustarse, en todo caso, a las siguientes reglas: *a)* No suponer un daño o un riesgo para la conservación de las áreas y recursos naturales protegidos. *b)* Ser adecuados al

Por último, la regulación de las normas de aplicación directa a las construcciones y edificaciones en el suelo no urbanizable de la LOTUP (art. 196) sigue fundamentalmente la prevista en la normativa anterior (art. 12 LSNU)⁶⁰⁶; en concreto, como ya apuntamos en apartados anteriores, recoge medidas de adaptación al ambiente y de alturas máximas en defecto de plan, sin perjuicio de efectuar, de forma innecesaria en nuestra opinión, una remisión genérica a la norma sectorial correspondiente en el caso de construcciones en lugares próximos a carreteras u otros

uso y la explotación a los que se vinculen y guardar estricta proporción con las necesidades de los mismos. *c)* En los lugares de paisaje abierto, el uso o aprovechamiento no podrá limitar el campo visual, ni romper el paisaje, así como tampoco desfigurarlos, en particular, las perspectivas de los núcleos e inmediaciones de las carreteras y los caminos. *d)* No podrá realizarse ningún tipo de construcciones en terrenos de riesgo natural. *e)* Los anuncios, carteles, vallas publicitarias o instalaciones de características similares, deberán ajustarse a lo que resulta de la legislación de carreteras.

2. Exista o no planeamiento general, en suelo no urbanizable en relación a las edificaciones y construcciones serán de aplicación directa las siguientes reglas: *a)* Las edificaciones y construcciones en suelo no urbanizable deberán ser acordes con su carácter aislado armonizando con el ambiente rural y su entorno natural, por lo que no podrán tener las características tipológicas de vivienda colectiva. A este efecto y con independencia de las reglas y limitaciones volumétricas de los planes, los tipos edificatorios se corresponderán con los tradicionales de la comarca en que se enclave, tanto en el tratamiento de cubiertas como en la disposición de huecos, materiales de fachada y composición general. Para justificar el cumplimiento de esa exigencia, los proyectos de estas edificaciones aportarán las referencias gráficas necesarias de viviendas tradicionales existentes. *b)* Las edificaciones no podrán tener medianeras o sin acabar, debiendo estar totalmente terminadas en todos sus paramentos exteriores y cubiertas, con empleo de las formas y los materiales que menor impacto visual negativo produzcan, así como de los colores habituales en la zona. *c)* Mientras no exista plan que lo autorice, no podrá edificarse o construirse con una altura superior a dos planteas incluida la baja, medidas en todas y cada una de las rasantes del terreno en contacto con la edificación, ni una pendiente de cubierta superior al 35%. *d)* En edificaciones o construcciones aisladas en medio rural, será obligatorio prever arbolado que permita su mejor integración paisajística. En estas edificaciones no podrán realizarse semisótanos y la altura del suelo de la planta baja sobre el terreno natural no podrá superar un metro de altura. *e)* En suelo no urbanizable las viviendas unifamiliares que se autoricen en terrenos de pendiente superior al 10 por ciento en cualquiera de sus puntos, no se podrán edificar con más de una planta de altura sobre el terreno natural ni podrá el suelo de la planta baja situarse en ningún punto a más de un metro de altura sobre el terreno natural. *f)* Con independencia de las mayores exigencias que pudiesen resultar de la legislación sectorial aplicable, en suelo no urbanizable no podrán realizarse cerramientos recayentes a caminos públicos, caminos rurales o caminos privados utilizados por más de una parcela, a distancias inferiores a 4 metros medidas desde el eje de dichos caminos.

3. Mientras no exista regulación expresa en el planeamiento territorial y urbanístico, serán determinaciones subsidiarias para las construcciones y edificaciones las siguientes: *a)* Tener el carácter de aisladas. *b)* Distanciarse, como mínimo, cinco metros a linderos y quince metros al eje de caminos o vías de acceso”.

Cfr., por lo que respecta a esta cuestión, FERNÁNDEZ FERRERAS, C., “Régimen del suelo no urbanizable...”, ob. cit. pág. 371-372.

⁶⁰⁶ Cfr. CASAR FURIÓ, M.ª E., “Tratamiento del suelo no urbanizable...”, ob. cit., pág. 886.

bienes de dominio público, así como a la normativa de prevención de incendios forestales y de residuos⁶⁰⁷.

Dicho esto, resulta oportuno que nos detengamos en uno de los aspectos de principal controversia en relación con este instrumento: su finalidad y alcance. En líneas generales, cabe concluir que, como señala DE VICENTE GONZÁLEZ⁶⁰⁸, se configuraron como principios que han de regir la ordenación de un territorio en ausencia de plan, pero que no es esa su única función: también constituyen prescripciones de aplicación directa que prevalecen sobre la ordenación recogida en los planes⁶⁰⁹.

⁶⁰⁷ Según el art. 196 LOTUP: “1. Las edificaciones situadas en el suelo no urbanizable deberán ser acordes con su carácter aislado y adecuadas al uso, explotación y aprovechamiento al que se vinculan, armonizando con el ambiente rural y su entorno natural, conforme a las reglas que el planeamiento aplicable determine para integrar las nuevas construcciones en las tipologías tradicionales de la zona o más adecuadas a su carácter.

2. Mientras no exista plan que lo autorice, no podrá edificarse con una altura superior a dos plantas medidas en cada punto del terreno natural, sin perjuicio de las demás limitaciones aplicables.

3. No podrán levantarse construcciones en lugares próximos a carreteras, vías pecuarias u otros bienes de dominio público, sino de acuerdo con lo que establezca la legislación específicamente aplicable.

4. Todas las edificaciones y actividades que se autoricen en suelo no urbanizable se ajustarán a la ordenación aprobada y a la normativa que regula la prevención del riesgo de incendios forestales y dispondrán de adecuados sistemas de depuración de los vertidos y residuos que generen”.

⁶⁰⁸ DE VICENTE GONZÁLEZ, J. L., “Normas de aplicación directa y protección del paisaje en la Ley de Cantabria 2/2001 de 25 de junio. ¿Límites a la discrecionalidad de la administración o conceptos jurídicos indeterminados?”, *Revista de Estudios de Administración Local*, n.º 292-293, 2003, págs. 283-284. Como señala este autor, bajo la denominación de normas de aplicación directa encontramos —como sucede aquí también con la LOTUP— dos realidades distintas: las que se aplican con carácter necesario y se superponen al plan, y las que son una suerte de derecho supletorio en ausencia de dicho plan (ídem, págs. 284-285).

Cfr. en este mismo sentido MARTÍN REBOLLO, L., “Estándares urbanísticos...”, ob. cit., pág. 320; CUERNO LLATA, J. R. y FERNÁNDEZ CARRAL, M.^a J., “Las normas de aplicación directa...”, pág. 20; y DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., “Las normas urbanísticas...”, págs. 65-66. Como indica esta autora, estas normas se han configurado como una forma de disponer de una ordenación mínima en ausencia de plan, que permita a los propietarios ejercitar sus derechos de edificación reconocidos por la Ley al contener la regulación mínima necesaria para la concesión de licencias por parte de la Administración responsable. Además, estas normas cumplen igualmente la función de ser una suerte de límite del plan, al ser de aplicación directa y prevalente sobre el mismo, permitiendo su impugnación cuando este sea contrario a aquellas (ídem, págs. 58-59).

⁶⁰⁹ Cfr., entre otras muchas, la STS de 21 de noviembre de 2000 (ROJ: STS 8486/2000), en la que se concluye que “En función de lo expuesto, es llano que la parte recurrente en la instancia, basó su argumentación, en la aplicación del artículo 138 del Real Decreto Legislativo 1/1992

Sin perjuicio de lo anterior, coincidimos en que dicha aplicación directa y prevalente sobre el plan “no significa que pueda utilizarse como ariete destructor de las determinaciones concretas y precisas de los Planes Urbanísticos sino como complemento de los mismos añadiéndose a sus previsiones” (STS de 21 de junio de 1985 —RJ 1985, 3593—)⁶¹⁰. En efecto, como defiende un importante sector de la doctrina, encabezado por SÁNCHEZ GOYANES⁶¹¹, el plan desempeña un papel muy

de 26 de junio, de idéntica redacción a la del artículo 73 de la Ley del Suelo de 1976, en sus apartados a) y b), aunque el apartado a) del artículo 138 citado, ha sido declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 61/1997 de 20 de marzo de 1977, conservando su validez el apartado b) de carácter básico, atinente a la prohibición de construir edificios en los lugares de paisaje abierto y natural, que limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo, precepto reproducido en el artículo 98.2.b) del Reglamento de Planeamiento. Es abrumadoramente reiterativa, la doctrina de este Tribunal -sentencia de 24 de octubre y 8 de noviembre de 1990, 16 de junio de 1993, 10 y 12 de abril de 1996 entre muchas otras- de que esos preceptos, se aplican en todo caso, existan o no Planes de Ordenación o Normas Complementarias o Subsidiarias de Planeamiento y son de inexcusable observancia”.

⁶¹⁰ MARTÍN REBOLLO, L., “Estándares urbanísticos...”, ob. cit., págs. 327-328. Asumido esto, el principal problema es, como destaca este autor, su control, siendo aplicable aquí la doctrina relativa a los conceptos jurídicos indeterminados. Cfr. ídem, pág. 326 y ss.

Por lo que respecta a esto último, del control de dicha discrecionalidad, cfr. DE VICENTE GONZÁLEZ, J. L., “Normas de aplicación directa...”, ob. cit., págs. 286-299.

⁶¹¹ SANCHEZ GOYANES, E., “Urbanismo y protección del paisaje. Las (mal) llamadas (y peor entendidas) Normas de Aplicación Directa. Anulación por el TSJ de Cantabria de licencia para 17 viviendas junto a la costa de Liencres”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 173, 1999, págs. 11-71.

Como señala este autor, glosando la jurisprudencia sobre el particular, “la *existencia de un planeamiento municipal* es un dato de relevancia en estos casos, de acuerdo con la doctrina de nuestro Tribunal Supremo, puesto que, en su tramitación, habrán tenido intervención los organismos sectoriales a los que está encomendada primariamente la defensa de aquellos mismos valores del patrimonio natural y cultural en general (SSTS de 16 de mayo de 1995, Ar. 3803, Ponente Excmo. Sr. Barrio Iglesias; 7 de diciembre de 1995, Ar. 8996, Ponente Excmo. Sr. Yagüe Gil).

Esa relevancia otorgada al dato de la previa existencia de un planeamiento municipal se refleja:

A) En la doctrina jurisprudencial que desestima la vulneración de esas normas de aplicación directa cuando el propio planeamiento contenía ya unas previsiones con los mismos objetivos proteccionistas y ha modulado las determinaciones urbanísticas precisamente en consecución de los mismos -salvo manifiesta oposición de éstas últimas a aquellos objetivos (SSTS de 1 de diciembre de 1992, Ar. 9737, Ponente Excmo. Sr. De Oro-Pulido y López; 12 de julio de 1994, Ar. 7338, Ponente Excmo. Sr. García-Ramos Iturralde).

B) En la doctrina que confiere eficacia decisiva -para estimar producida infracción del art. 73.b) TRLS-1976- a la circunstancia de estar considerado mediante el planeamiento *ad hoc* el terreno litigioso como perteneciente a un espacio más amplio objeto de especial protección (STS de 24 de febrero de 1992, Ar. 2791, Ponente Excmo. Sr. Rodríguez-Zapata Pérez) y, paralelamente -para no estimar producida tal infracción-, a la circunstancia de no estimarse en dicho planeamiento previo merecedor de especial protección (STS de 2 de octubre de 1991, Ar. 7789, Ponente Excmo. Sr. García-Ramos Iturralde) o de no imponerse en aquél normas

relevante y la citada aplicación directa y prevalente sobre este debe ser, por ende, muy matizada a la vista de lo que el propio plan prevea, requiere en todo caso de un especial esfuerzo probatorio y queda sujeta en cualquier caso al principio de proporcionalidad.

específicas de adecuación al entorno, aunque el resultado materializado pueda tildarse pericialmente de «discordante» o «agresivo» (STS de 28 de julio de 1990, Ar. 6158, Ponente Excmo. Sr. Barrio Iglesias).

C) En la doctrina que, ante la posible duda de colisión entre las previsiones del planeamiento o de la normativa aplicables en su práctica administrativa y las propias de aquella norma de aplicación directa, otorga fuerza vinculante, como *precedente administrativo*, a los actos anteriores de aplicación por la Administración de aquella normativa (SSTS de 9 de febrero de 1990, Ar. 962, Ponente Excmo. Sr. Delgado Barrio; 2 de octubre de 1991, antecitada).

D) En la doctrina que, en todo caso, requiere que en tales supuestos se acrediten, *con la más intensa de las exigencias*, las especiales *características del conjunto o paisaje* que se quiere proteger (SSTS de 29 de junio de 1993, Ar. 4894, Ponente Excmo. Sr. De Oro-Pulido y López; de 12 de julio de 1994, antecitada), la circunstancia de la *inmediación* a aquéllos de la construcción pretendida (SSTS de 4 de febrero de 1987, Ar. 2066, Ponente Excmo. Sr. Gordillo García; 16 de junio de 1993, Ar. 4884, Ponente Excmo. Sr. Esteban Álamo) -pues un cierto espacio de separación, como puede ser un vial, excluye tal inmediación (STS de 2 de octubre de 1991, antecitada)- y, en general, la concurrencia de los otros componentes del supuesto legal.

La *especial intensidad en la exigencia de acreditar* la concurrencia de [esta vulneración] sólo se ve satisfecha cuando se aporta un sólido conjunto probatorio que hace «palpable y visible la actuación» mediante, por ejemplo, *informe pericial, reconocimiento judicial y reportaje fotográfico completo* (SSTS de 31 de marzo de 1989, Ar. 2444, Ponente Excmo. Sr. De Oro-Pulido y López; de 14 de abril de 1992, Ar. 4041, Ponente Excmo. Sr. Martín del Burgo), o un *estudio completo de las características del lugar en relación con la edificación pretendida - aspecto, altura, configuración-* (STS de 31 de diciembre de 1988, Ar. 10293, Ponente Excmo. Sr. Delgado Barrio), pero no cuando un único informe pericial se expresa «con generalidad de afirmaciones y valoraciones estético-naturales», más propias de la apreciación del órgano judicial que de una prueba pericial (STS de 2 de julio de 1991, Ar. 5722, Ponente Excmo. Sr. Pastor López) o en términos de criterios subjetivos (STS de 14 de noviembre de 1986, Ar. 8082, Ponente Excmo. Sr. García-Estartús), o cuando sólo estudia los ángulos ecológicos o estéticos, desconociendo otros (STS de 28 de marzo de 1990, Ar. 2263, Ponente Excmo. Sr. Esteban Álamo) o cuando se limita a estimar que hay falta de armonía sin explicar cómo se conseguiría la armonización (STS de 2 de octubre de 1991, antecitada) o cuando, en definitiva, no es «serio y concienzudo» (STS de 22 de mayo de 1991, Ar. 4287, Ponente Esteban Álamo)”. Cfr. ídem, págs. 22-24.

Cfr. en el mismo sentido OTONÍN BARRERA, F., “Hacia la racionalización de las normas «de aplicación directa»: comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2002”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 7, 2003, págs. 105-117.

6.2. El desarrollo urbanístico sostenible. Los umbrales y los indicadores de sostenibilidad

Como indica NAREDO⁶¹², “Tras la aparición del Informe sobre Nuestro futuro común (1987-1988) coordinado por Gro Harlem Brundtland en el marco de las Naciones Unidas, se fue poniendo de moda el objetivo del desarrollo sostenible, entendiendo por tal aquel que permite «satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas». A la vez que se extendía la preocupación por la sostenibilidad, se subrayaba implícitamente, con ello, la insostenibilidad del modelo económico hacia el que nos ha conducido la civilización industrial”.

Así, por lo que aquí nos interesa, el concepto de desarrollo sostenible viene hoy en día referido, como destaca JORDÁ⁶¹³, a “la utilización de los recursos naturales y el disfrute del medio ambiente, de forma tal que sean satisfechas las necesidades del presente, pero sin comprometer las del futuro, esto es, observando las conductas o parámetros de comportamiento que resulten ser precisos para que los recursos de hoy puedan continuar satisfaciendo las necesidades medioambientales futuras”.

Sin perjuicio de lo anterior, como señala BURGESS⁶¹⁴, existen interpretaciones contrapuestas en torno al concepto de *sostenibilidad*. No obstante, lo cierto es que en todas se muestra la preocupación por el medioambiente —idea que, por otra parte, no es reciente, sino que estaba presente en la antigüedad—.

⁶¹² NAREDO PÉREZ, J. M., “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”, *Cuadernos de investigación urbanística*, n.º 41, 2004, pág. 7. Este autor denuncia un uso acrítico y banal de este término del desarrollo sostenible y así señala que “el término desarrollo sostenible está sirviendo para mantener en los países industrializados la fe en el crecimiento y haciendo las veces de burladero para escapar a la problemática ecológica y a las connotaciones éticas que tal crecimiento conlleva. [...] hace falta que la sociedad reaccione a las señales de deterioro en las condiciones de habitabilidad de la Tierra, corrigiendo el funcionamiento del sistema económico que lo origina” (ídem, págs. 10-11).

⁶¹³ JORDÁ CAPITÁN, E., *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2001, pág. 33.

⁶¹⁴ BURGESS, R., “Ciudad y Sostenibilidad: Desarrollo urbano sostenible”, en *La Ciudad Inclusiva*, Cuaderno de la CEPAL —Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (Naciones Unidas)—, n.º 88, 2003, pág. 193. Como señala este autor, “pensar que la humanidad podía «escapar» a la naturaleza o «dominarla» es una de las locuras que caracterizaron a la cultura occidental, al menos a partir del Iluminismo” (ibídem).

En efecto, el *desarrollo urbano sostenible* es un punto de encuentro entre urbanismo y medioambiente, como señala BASSOLS COMA⁶¹⁵; en concreto, existe un instrumento urbanístico a disposición de los municipios que juega un papel esencial a favor de la protección del medio ambiente —y, por ende, de dicho desarrollo sostenible—, como es la planificación urbanística y territorial. Es más, cabría concluir, como hace GONZÁLEZ GONZÁLEZ⁶¹⁶, que el “planeamiento urbano sostenible es el único medio viable de acomodar las actividades humanas en un entorno cada vez más amenazado y deteriorado”.

Sentado esto, es pertinente señalar que, como destaca PIÑAR MAÑAS⁶¹⁷, el desarrollo sostenible es hoy un verdadero principio jurídico. En concreto, por lo que respecta en primer lugar al ámbito comunitario, hay que destacar que se prevé que la Unión “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa” tanto en Europa como en sus relaciones con el resto del mundo (apartados 3 y 5 del art. 3 TUE). Es más, en la

⁶¹⁵ BASSOLS COMA, M., “La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible”, en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006, 2.ª ed., págs. 679-684.

Cfr. igualmente, en relación con el aspecto ambiental de la planificación territorial, AHUMADA RAMOS, F. J., “Planificación territorial y medio ambiente en España y en la Unión Europea”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 5, 2004, págs. 139-168.

⁶¹⁶ GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M.ª J., “La ciudad sostenible: planificación y teoría de sistemas”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 33, 2002, pág. 99.

Este asunto no es baladí. Como destaca BURGESS, “En el siglo pasado la población urbana del planeta pasó de poco más del 10% a casi el 50% del total y, según las proyecciones más recientes, entre 1975 y 2030 la tasa de urbanización pasará del 37,9% al 60,3% [...]” (BURGESS, R., “Ciudad y Sostenibilidad...”, ob. cit., pág. 198).

Y ello unido a que, por lo que respecta a España, como denunciaba en 2006 el autor JIMÉNEZ HERRERO, “el crecimiento económico en nuestro país se produce con una elevada intensidad de materia y energía por unidad de producto, y a costa, entre otras causas, de un fuerte consumo de capital natural y de la destrucción del territorio” (JIMÉNEZ HERRERO, L. M., “Ocupación del suelo y sostenibilidad en España”, *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n.º 58, 2006, pág. 12).

Cfr. asimismo, respecto de las singularidades en este punto de las ciudades españolas, PRATS, F., “Sostenibilidad y políticas urbanas y locales: el caso de las ciudades españolas” [en línea], en *La construcción de la ciudad sostenible*, 1997 <<http://habitat.aq.upm.es/cs/lista.html>> [consulta: 24 de mayo de 2015]; en concreto, como se indica en dicha publicación, esta constituye una versión de la obra *Primer Catálogo Español de Buenas Prácticas*, Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1996.

⁶¹⁷ PIÑAR MAÑAS, J. L., “El desarrollo sostenible como principio jurídico”, en *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Madrid: Civitas, 2002, pág. 45. Como destaca este autor, “En él se fundamenta el legislador cada vez con más normalidad e insistencia, y en él se amparan ya, con decisión creciente, los Tribunales”.

CDFUE se establece expresamente que “en las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad” (art. 37 CDFUE).

Por otra parte, en el ámbito interno y por lo que aquí interesa, encontramos consagrado este principio en la norma de cabecera estatal sobre el suelo; en concreto, el art. 2 TRLS 2008 regula el “principio de desarrollo territorial y urbano sostenible” y establece que las políticas públicas relativas a la ordenación y uso del suelo “tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible [...]”⁶¹⁸. Recientemente, además, el TC ha confirmado la constitucionalidad de dicha regulación del legislador estatal, así como que se trata de un principio clave de nuestro ordenamiento territorial y urbanístico (cfr. STC 141/2014, de 11 de septiembre; FJ 6.B)⁶¹⁹, sin perjuicio de que, a nuestro

⁶¹⁸ En este sentido, el art. 2.2 TRLS 2008 prevé que “en virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a: *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)* La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas. *d)* La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo”.

A su vez, el art. 2.3 TRLS 2008 establece: “Además de lo dispuesto en el apartado anterior, los poderes públicos propiciarán la consecución de un medio urbano que esté suficientemente dotado, en el que se ocupe el suelo de manera eficiente, y en el que se combinen los usos de forma funcional [...]”.

⁶¹⁹ Según establece la citada STC 141/2014, de 11 de septiembre: “Las tachas de inconstitucionalidad dirigidas al precepto deben desestimarse. El número 1 del precepto invoca el principio constitucional de la utilización de los recursos económicos y naturales conforme al interés general (arts. 47 y 128.1 CE) como fin u objetivo común y de carácter general para todas las políticas que tienen incidencia sobre el suelo, proclamando, además, como directriz de esas políticas el principio de desarrollo sostenible. El Estado ostenta para ello competencia ex art. 149.1.13 y 23 CE, puesto que el suelo es, al mismo tiempo, un recurso económico y un recurso natural valioso, limitado y no renovable. En aras de estos títulos competenciales, el Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo. Por ello, los números 13 y 23 del art. 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales, tal y como lleva a cabo el art. 2.2: protección de la naturaleza; del patrimonio cultural, del paisaje, preservación del suelo rural; ocupación eficiente del suelo; dotación suficiente de infraestructuras; combinación funcional de usos. Desde esos títulos competenciales, el Estado

juicio, la concreción de sus contornos específicos en un caso concreto no resultará nada sencilla —en parte porque debería poder materializarse en diversas soluciones de ordenación perfectamente válidas⁶²⁰—.

Por lo que respecta a la regulación de este principio en el ámbito de la Comunidad Valenciana, el art. 22 LOTUP exige que el plan general estructural contenga unos “objetivos, umbrales e indicadores de sostenibilidad territorial” con un horizonte temporal de 20 años, vinculantes para la evaluación y seguimiento del plan⁶²¹, y en concreto:

- (i) En relación con dichos *umbrales*, el plan deberá definir al menos los siguientes, con referencia a tres escenarios, con un horizonte a 4, 10 y 20 años: (a) una proyección de población; (b) índices máximos de ocupación sostenible de suelo para usos residenciales y de actividades económicas, de conformidad con la ETCV analizada en apartados anteriores; y (c), los recursos hídricos necesarios (en función de “los recursos disponibles o de los susceptibles de reasignación o de nueva generación mediante las infraestructuras oportunas”).

no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar. [...]

Por su parte, el párrafo 1 del número 3 dota de contenido positivo a las acciones llevadas a cabo por los poderes públicos responsables de las políticas públicas de carácter territorial, reiterando la idea clave del principio de sostenibilidad (ordenación territorial y urbanística equilibrada en cuanto a la ocupación y transformación de suelo), al que vincula de manera directa con la promoción de las condiciones necesarias para la efectividad de los derechos y deberes de los ciudadanos regulados en los artículos siguientes. Por ello, el pasaje legal impugnado encuentra cobertura constitucional no sólo en el art. 149.1.13 y 23, sino igualmente en el art. 149.1.1 CE”.

⁶²⁰ Cfr., en este sentido las SSTSJ de Cataluña de 1 de octubre de 2010 (ROJ: STSJ CAT 7512/2010) y de 17 de diciembre de 2013 (ROJ: STSJ CAT 14765/2013) que, aunque ciertamente producidas en aplicación última de un sistema normativo propio, entendemos que sus conclusiones son perfectamente válidas en el ámbito nacional. En concreto, esa última sentencia señalaba que “este tribunal por lo que hace referencia al desarrollo urbanístico sostenible ha ido centrando el concepto en el halo del ejercicio de la potestad discrecional del planeamiento urbanístico al punto de negar la posibilidad de un único modelo de desarrollo urbanístico cuando en la realidad cabe la perfecta posibilidad que se justifiquen, acrediten y avalen, en principio, pluralidad de ellos”.

⁶²¹ Por otra parte, el mismo art. 22.1 *in fine* LOTUP prevé que “En ausencia de previsión específica para el ámbito del plan o para los sectores de desarrollo, se considerará que el número total de habitantes será el resultante de aplicar 2,5 habitantes por el número de viviendas”.

- (ii) A su vez, el plan general estructural tendrá que definir igualmente un conjunto de *indicadores de sostenibilidad* para su evaluación y seguimiento —con las siguientes características: “sencillez, disponibilidad, fiabilidad, representatividad y comparabilidad”—.
- (iii) Por último, las *directrices estratégicas del desarrollo* del plan general estructural deberán ajustarse a los principios generales de crecimiento territorial y urbano previstos en la LOTUP⁶²².

En este sentido, como señala GOZALVO ZAMORANO⁶²³, los citados objetivos, umbrales, indicadores de sostenibilidad y directrices estratégicas están perfectamente integrados en el conjunto de elementos de ordenación estructural de la LOTUP, ocupando además un puesto preeminente y presentando algunas diferencias respecto de la regulación de este particular por la normativa anterior (esto es, tanto la LRAU,

⁶²² En concreto, el citado art. 22 LOTUP se remite a este respecto en su apartado 3.º a lo dispuesto en el art. 7 LOTUP, que regula los criterios generales de crecimiento territorial y urbano, que son los siguientes:

(i) Uno primero, clave, que versa sobre la clasificación de suelo urbano y urbanizable. Así, esta deberá ser la suficiente para la demanda debidamente justificada, sin especulación, “basándose en necesidades reales, previstas o sobrevenidas, y se justificará mediante parámetros objetivos que analicen las expectativas y posibilidades estratégicas de cada municipio en su contexto supramunicipal, de acuerdo con la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana”; y

(ii) Una serie de criterios complementarios a fin de procurar un desarrollo territorial y urbanístico sostenible; en concreto, que “la planificación territorial y urbanística: *a)* Priorizará la culminación de los desarrollos existentes y las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana frente a las nuevas ocupaciones del territorio. *b)* Fomentará la implantación de modelos urbanos diversos y eficientes desde el punto de vista del consumo de recursos, de la generación de emisiones y de residuos, y del coste de mantenimiento de sus infraestructuras y servicios. *c)* Incorporará la prevención de riesgos y peligros para la seguridad y salud pública y mitigará cualquier forma de contaminación. *d)* Optará de manera preferente por los tejidos urbanos compactos frente a los dispersos, salvo que la realidad territorial y su adecuación paisajística no lo permitan. *e)* Ordenará la secuencia espacial y la secuencia temporal de los desarrollos urbanísticos, dotándola de coherencia con las áreas urbanas ya existentes y con la estructura territorial supramunicipal. *f)* Evitará los continuos urbanizados y la conurbación de municipios, preservando corredores libres de edificación y de urbanización entre los distintos núcleos urbanos. *g)* Favorecerá la calidad de los tejidos urbanos, mediante la imbricación coherente de usos, actividades y tipologías urbanas, que generen unas estructuras y paisajes urbanos engarzados en la ciudad mediterránea tradicional. *h)* Garantizará la estructura y el mantenimiento de la funcionalidad de la infraestructura verde en el tratamiento de los tejidos diseminados en el medio rural. *i)* Favorecerá el uso del transporte público y la movilidad no motorizada, coordinando la planificación de las infraestructuras de comunicación con la de los suelos de nueva transformación”.

⁶²³ GOZALVO ZAMORANO, M.ª J., “El plan general estructural...”, ob. cit., págs. 93-96.

que introdujo este elemento de ordenación estructural⁶²⁴, como la LUV, que los desarrolló extensamente⁶²⁵). En concreto, la LOTUP (i) añade unos “objetivos, umbrales e indicadores” a lo que antes se enunciaba como “directrices”, partiendo en

⁶²⁴ Cfr. igualmente PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., *Derecho Urbanístico Valenciano*, ob. cit., págs. 288-289. Como explican estos autores, “Estas directrices se mencionan en los arts. 17.1.A y 21 LRAU. Deben plasmarse en el Plan General y son una determinación del máximo rango; puesto que el Plan Parcial (o de Reforma Interior) no puede alterarlas en ningún caso (art. 54.B.2 LRAU). Por ese motivo el RPLAN exige formalizarlas como documento de eficacia jurídicamente vinculante independiente de la memoria del Plan General (art. 51 RPLAN). Como su nombre indica no son normas directamente reguladoras del uso de los terrenos, sino disposiciones rectoras de las posibles modificaciones del propio Plan General y de los instrumentos de planeamiento derivado que lo han de desarrollar. Suponen la definición formal de los criterios y objetivos que dotan de finalidad inteligente al conjunto de determinaciones estructurales del Plan General; la formalización expresa del *para qué* de toda la ordenación en su conjunto, diferenciando los objetivos del Plan General de las determinaciones meramente instrumentales que éste ha articulado para alcanzar aquellos (art. 6 RPLAN). Su contenido (art. 7 RPLAN) se centrará en orientar los posibles planes de mejora modificativos del Plan General, contemplando las alternativas que estos pueden implementar y las limitaciones a las que deberán sujetarse”.

⁶²⁵ Cfr. también GARCÍA GILABERT, A., “El planeamiento general...”, ob. cit., págs. 512-513. Según esta autora, “sobre todo las determinaciones relativas a la sostenibilidad en coherencia con la vigente LOTPP pasan a convertirse en una pieza fundamental de un PGOU, constituyendo su esqueleto filosófico y de principios y objetivos fundamentales”.

En la misma línea, destaca ROMERO SAURA la extensa regulación de las directrices específicas sobre sostenibilidad, comprensiva de hasta siete materias distintas que se correlacionan con la LOTPP, y concluye que “tomando origen en este prolijo articulado es como se nutre el planeamiento urbanístico de una copiosa ración de elementos medioambientales que pasan a incorporarse al planeamiento municipal, precisamente a través de las Directrices Definitivas que alcanzan una notable hipertrofia en relación con la regulación anterior” (ROMERO SAURA, F., “Las determinaciones de...”, ob. cit., pág. 543).

Por último, en relación con la citada LOTPP, cabe señalar que, como destacaba LORA-TAMAYO VALLVÉ, esta introducía novedades muy interesantes “en cuanto a la exigencia de mínimos y máximos urbanístico-ambientales en aras a la consecución de un desarrollo sostenible y crea dos nuevas figuras, los umbrales y cuotas de sostenibilidad” (LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Desarrollo urbanístico y medio ambiente: hacia el desarrollo urbano sostenible*, Madrid: Dykinson, 2006, pág. 102). En relación con esta novedosa regulación de la LOTPP, cfr. igualmente BASSOLS COMA, M., “La planificación urbanística...”, ob. cit., págs. 682-683.

En efecto, como ya adelantamos, el art. 81 LOTPP establecía que “el Consell de la Generalitat establecerá, mediante decreto, indicadores de consumo de recursos, especialmente de agua, suelo y de energía, así como de emisión de contaminantes. al suelo, agua y atmósfera para todo el ámbito de la Comunidad Valenciana”. Por otra parte, el art. 83 LOTPP preveía que las cuotas de sostenibilidad son “las aportaciones derivadas de las acciones consumidoras de recursos o emisoras de contaminantes a las acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida”.

Por lo que respecta a su interrelación con el planeamiento, cabe destacar que el art. 84.1 LOTPP disponía que si el planeamiento municipal sobrepasa, por causa justificada, los umbrales que se hayan establecido, entonces “los municipios contribuirán a la sostenibilidad destinando, anualmente y durante la vigencia del plan, una cantidad cuyos parámetros se determinarán por la normativa reglamentaria, a programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida” regulados en dicha norma —arts. 73 a 80 LOTPP—.

dos el desarrollo de este elemento de ordenación estructural y ganando relevancia aquel primer elemento que es más objetivo y cuantificable, y que es además vinculante para el seguimiento del plan correspondiente; (ii) en efecto, enriquece y objetiva las anteriores directrices con índices y datos que traen causa del crecimiento urbanístico, y que constituirán un techo para el plan (v. g., el número de habitantes, los m² de techo, los m³ por habitante y año); (iii) además, se prevé que los citados umbrales o limitaciones se contemplen a 4, 10 y 20 años, lo que facilitará el control de su cumplimiento y el confrontarlos con las dotaciones en cada momento a fin de poder verificar si hay algún tipo de déficit que corregir⁶²⁶; y (iv) todo lo anterior tiene reflejo en el aspecto documental, ya que, a diferencia de la LUV, no se incluyen en un documento aparte, sino que se contienen en las normas urbanísticas estructurales (cfr. art. 34 LOTUP).

6.3. La evaluación ambiental estratégica de planes y programas

Como hemos adelantado en apartados anteriores, vamos a examinar aquí un elemento clave de nuestro vigente sistema territorial y urbanístico, incluido el valenciano, que ha venido cobrando cada vez mayor relevancia: la evaluación del componente ambiental a la hora de adoptar decisiones sobre instrumentos de corte territorial o urbanístico con una posible incidencia sobre el medioambiente⁶²⁷.

6.3.1. Antecedentes de la regulación comunitaria, estatal y autonómica, en particular, la evaluación de impacto ambiental de proyectos

Tal y como destaca ALMENAR MUÑOZ⁶²⁸, a quien seguimos en este epígrafe, cabe situar el nacimiento de la técnica de la evaluación de impacto ambiental —como

⁶²⁶ Como vimos en su momento, el art. 22.1 LOTUP *in fine* parte de una asunción clave, en defecto de justificación en contrario, en relación con el dato de la población, y establece que “en ausencia de previsión específica para el ámbito del plan o para los sectores de desarrollo, se considerará que el número total de habitantes será el resultante de aplicar 2,5 habitantes por el número de viviendas”.

⁶²⁷ En relación con lo anterior, como indicábamos, constituye en nuestra opinión un *remedio* especialmente útil de cara a controlar los aspectos más controvertidos de los planes de *mejora* analizados en detalle en apartados anteriores de este mismo capítulo.

⁶²⁸ ALMENAR MUÑOZ, M., “La tramitación de planes y programas. Especial referencia al procedimiento de evaluación ambiental”, en *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, págs. 192 y ss.; que cita a DE LA MAZA ASQUET, C. L., “Evaluación de Impactos

procedimiento que resulta de la actuación preventiva— en los Estados Unidos de América; en concreto, con la aprobación del *The National Environmental Policy Act*, “NEPA”, el 1 de enero de 1970.

En este sentido, como indica CUYÁS PALAZÓN⁶²⁹, el antecedente de la evaluación ambiental estratégica aquí analizada es la citada normativa estadounidense, dado que la voluntad del legislador fue que se sometiera a evaluación ambiental cualquier decisión que pudiera resultar en un efecto ambiental significativo, incluidos por tanto no solo los proyectos, sino también *los planes, programas y políticas*. Posteriormente, esa herencia americana llega a Europa, no sin pocas dificultades, lo que resulta finalmente en su introducción por fases: (i) una primera, en la que se impondría a proyectos públicos y privados: la denominada *evaluación de impacto ambiental*⁶³⁰; y (ii) una segunda, en la que se haría extensiva a planes y programas: la *evaluación ambiental estratégica*⁶³¹, que aquí nos ocupa.

Ambientales”, en *Manejo y conservación de recursos forestales*, Santiago (Chile): Editorial Universitaria, 2007, págs. 579-609.

Como señala la primera de las autoras, la intención de la NEPA se podía sintetizar en “Potenciar la comprensión de los sistemas ecológicos y la importancia del mantenimiento de los recursos naturales; Establecer una política y una administración ambiental que compatibilizara el desarrollo de las actividades productivas con las personas y el medio ambiente; Crear un Consejo supervisor con capacidad decisoria de Calidad Ambiental”. *Ibíd.*

⁶²⁹ CUYÁS PALAZÓN, M.ª M., *Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica. Adaptado a la Ley 8/2007 de suelo y a la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, Barcelona: Atelier, 2007, págs. 268-271.

En el mismo sentido, HERVÉ ESPEJO, que por ello concluye que la evaluación ambiental estratégica como tal —esto es, sobre planes y programas—, es incorporada en el ámbito de la Unión Europea bastante más tarde, ya que esta solo pudo imponerse con la ulterior de las directivas citadas, la Directiva 2001/42/CE, cuyo plazo de transposición era el 2004. HERVÉ ESPEJO, D., “Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica”, *Revista de Derecho*, vol. XXIII, n.º 1, 2010, pág. 31.

Cfr. igualmente en lo relativo al tortuoso origen y evolución hasta su aprobación en el ámbito comunitario a GARRIDO CUENCA, N. M.ª, “La evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 5, 2004, págs. 77-79.

⁶³⁰ Introducida por la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, derogada por la vigente Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (y modificada esta por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014).

⁶³¹ Incorporada por la vigente Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

En línea con lo anterior, podemos sintetizar la evolución de estos dos instrumentos en nuestro país y en la Comunidad Valenciana a la luz de la transposición de las directivas comunitarias, empezando por la que introdujo la denominada evaluación de impacto ambiental.

Como señala DE MIGUEL PERALES⁶³², “uno de los conceptos básicos que subyacen a cualquier ámbito del medio ambiente es el de prevención: siempre es mejor evitar un daño que repararlo [...]” y, precisamente, “Uno de los instrumentos legales fundamentales para conseguir llevar a la práctica este concepto de prevención es la evaluación de impacto ambiental”.

Pues bien, en la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, se establecieron los criterios para llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental de una serie de *proyectos*. La incorporación al Derecho interno estatal se efectuó mediante el Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, cuyos preceptos tenían el carácter de legislación básica estatal, a tenor de lo dispuesto en el art. 149.1.23.a) CE, siendo objeto de desarrollo por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre⁶³³. Como se adelantó, el objeto de esas normas era la evaluación de proyectos, no de planes urbanísticos⁶³⁴.

⁶³² DE MIGUEL PERALES, C., *Derecho español del medio ambiente*, Madrid: Civitas, 2000, pág. 91.

⁶³³ En este sentido, en la relevante STS de 17 de noviembre de 1998 (ROJ: STS 6794/1998) se glosaba este instituto de la siguiente forma: “La transposición de dicha Directiva [85/337/CEE, de 27 de junio de 1985] a nuestro Derecho interno se llevó a cabo a través del Real Decreto Legislativo número 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, cuya normativa se desarrolla en el Reglamento para su ejecución, aprobado por Real Decreto número 1131/1988, de 30 de septiembre. De ese conjunto normativo fluye la idea de que la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA, en lo sucesivo) constituye una técnica singular que introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente (preámbulo del Real Decreto Legislativo en el inciso primero de su párrafo segundo), que supone y garantiza una visión más completa e integrada de las actuaciones sobre el medio en que vivimos (preámbulo del Real Decreto, en su párrafo segundo) y, en definitiva, una mayor reflexión en los procesos de planificación y de toma de decisiones (ídem); se trata de tener en cuenta a priori las incidencias que puedan derivarse de los procesos técnicos de planificación y de decisión, de tal manera que no se ejecute ninguna actividad que conlleve incidencias notables, sin que previamente se haya realizado un estudio evaluatorio de las mismas (preámbulo de la norma reglamentaria, en su párrafo tercero). De esa técnica evaluatoria, de la EIA, forma parte, a modo de precipitado, la Declaración de Impacto Ambiental (DIA en lo sucesivo), en la que se plasma un juicio prospectivo, técnico y jurídico, de la Autoridad competente de medio ambiente, que determina, en relación con un proyecto dado, y a los solos efectos ambientales, si su realización es o no conveniente y, en caso afirmativo, las condiciones que deban establecerse en orden a la adecuada protección del

En la Comunidad Valenciana se reguló el citado procedimiento de evaluación ambiental en 1989 mediante la aprobación de la LIA, desarrollada por el Decreto 162/1990, de 15 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, y se sometieron por primera vez en el ámbito de la Comunidad Valenciana desde la entrada en vigor de esta normativa los planes de ordenación del territorio y urbanísticos (cfr. apartados 8 del Anexo I tanto de la LIA como del Decreto 162/1990, de 15 de octubre). Esta norma era más proteccionista que la estatal⁶³⁵.

medio ambiente y los recursos naturales (v. Real Decreto Legislativo en su artículo 4.1, y Real Decreto en sus artículos 16 y 18, así como el concepto técnico que sobre ella incluye éste en su anexo 1). Pero además, de aquel conjunto normativo deriva también otra idea acerca de cual sea la funcionalidad procedimental y la eficacia jurídica de ese "juicio" o DIA; ésta ha de ser remitida a la Autoridad competente sustantiva, es decir, al órgano de la Administración que ha de dictar la resolución administrativa de autorización del proyecto (artículo 19 del Real Decreto), ha de hacerse pública en todo caso (artículo 4.3 del Real Decreto Legislativo), y si en el procedimiento de otorgamiento de la autorización sustantiva está prevista la previa notificación de las condiciones al peticionario, ésta se hará extensiva al contenido de la Declaración de Impacto (artículo 21 del Real Decreto); sin embargo, la Autoridad competente sustantiva, lejos de quedar absolutamente vinculada por aquel juicio, puede discrepar de él en cualquiera de los aspectos que lo integran, esto es, tanto en el aspecto referido a la conveniencia de ejecutar el proyecto, como en el del contenido del condicionado al que haya de sujetarse (artículo 20 del Real Decreto); discrepancia que, de producirse, será resuelta por el Consejo de Ministros o por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, según cual sea la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto (artículos 4 y 5 del Real Decreto Legislativo y 20 del Real Decreto)".

⁶³⁴ Como señala la STS de 7 de julio de 2004 (ROJ: STS 4882/2004) "las EIA y su correspondiente (o precipitado) DIA, giran en torno al concepto de proyecto, concepto que no es asimilable, en modo alguno, al de política, plan o programa: a) El concepto de proyecto aparece unido al de trabajos de construcción, obra o instalación, esto es, a la idea de instalación o realización, conectándose con el requisito de la autorización, como exige la normativa comunitaria. b) Por política, debe entenderse la inspiración, orientación o directriz que rige la actuación de una entidad pública en un campo determinado. c) Por plan, el conjunto de objetivos coordinados y ordenados temporalmente por la aplicación de una política; y, d) Por programa, la articulación de una serie de proyectos previstos en un área determinada".

⁶³⁵ En efecto, poco después, en concreto, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, que modificaba el citado Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, esta se circunscribió a exigir por dicha evaluación de impacto ambiental tan solo a ciertos proyectos (*i. e.*, "Proyectos de urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos", "cuando se desarrollen en zonas especialmente sensibles, designadas en aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE, o en humedales incluidos en la lista del convenio de Ramsar" [apartado 3.º de la letra c) del Grupo 10 del Anexo I] o "Proyectos de urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos (proyectos no incluidos en el anexo I)" cuando así lo decidiera el órgano ambiental caso por caso [letra b) del Grupo 6 del Anexo II]).

La citada Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, fue objeto de ulteriores modificaciones⁶³⁶, que resultaron finalmente en el texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que seguía ciñéndose únicamente a la evaluación de proyectos, circunstancia esta que cambió en el año 2013, cuando se derogó dicha norma y se aprobó la vigente LEA, que analizaremos en el epígrafe siguiente, y que unifica en una única regulación tanto la evaluación de proyectos como de planes y programas —incluidos, por tanto, ciertos planes de ordenación del territorio y urbanísticos—.

6.3.2. *La evaluación ambiental estratégica: antecedentes comunitarios y transposición al ordenamiento estatal y autonómico*

Como concluían GOODLAND y TILLMAN⁶³⁷, la evaluación de impacto ambiental a nivel de proyectos debía robustecerse para influir de forma decisiva en ellos y no ser una mera justificación ulterior a lo ya diseñado. Es más, lo anterior no era suficiente

⁶³⁶ Como se señala en el propio Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, “Tras una modificación menor en el anexo I operada por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, la primera modificación significativa del Real Decreto Legislativo 1302/1986 se lleva a cabo con la Ley 6/2001, de 8 de mayo, previamente con el Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, que traspuso la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, y subsanó determinadas deficiencias en la transposición de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, que habían sido denunciadas por la Comisión Europea. En el año 2003, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986 en cuatro de sus preceptos.

Finalmente, en el año 2006 se realizaron dos modificaciones trascendentales del citado Real Decreto Legislativo. La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente introdujo importantes cambios para dar cumplimiento a las exigencias comunitarias previstas en las directivas antes citadas, así como para clarificar y racionalizar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. 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, permitió la adecuación de la normativa básica de evaluación de impacto ambiental a la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo. Esta modificación supuso el reconocimiento real y efectivo, a lo largo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, del derecho de participación pública, conforme a lo previsto en el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998”.

⁶³⁷ Cfr. GOODLAND, R. y TILLMAN, G., “Strategic Environmental Assessment: Strengthening the Environmental Assessment Process”, en *Environmental Assessment (EA) in Africa, A World Bank Commitment* (resultados del taller organizado por el Banco Mundial en Durban en fecha 15 de junio de 1995), Washington: Banco Mundial, 1996, págs. 1 y ss.

y debía seguir avanzándose en lo que se denominaba “evaluación ambiental estratégica”, que se situaba a un nivel superior y tenía mayor alcance, aplicable además a políticas, programas y planes.

Como vimos, esto último tuvo lugar en el ámbito comunitario mediante la citada Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medioambiente —la denominada “evaluación ambiental estratégica”—, que debía ser transpuesta al ordenamiento interno antes del 21 de julio de 2004.

En concreto, el art. 2.b) de la citada Directiva 2001/42/CE define la *evaluación medioambiental* como “la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión [...]”, de conformidad con lo establecido en la propia norma. Como destaca NIETO MORENO⁶³⁸, el concepto tiene un carácter eminentemente descriptivo, que permite a su vez concluir lo siguiente en relación con este instituto: (i) su configuración esencialmente procedimental⁶³⁹; y (ii), que su regulación incide en el carácter previo de dicha evaluación a la aprobación del plan o programa, de forma que en este deberán tenerse en cuenta los resultados de aquella (cfr. art. 9 Directiva 2001/42/CE). Además, la regulación comunitaria de este procedimiento únicamente regula sus rasgos básicos y elementales, dejando a los Estados miembros su detalle.

Abundando en lo anterior, y siguiendo a CUYÁS PALAZÓN⁶⁴⁰, se define la evaluación ambiental estratégica como el “procedimiento administrativo establecido en o para la aprobación de los planes, programas, políticas o actos legislativos con incidencia sobre el medio ambiente, con el fin de analizar ambientalmente el ámbito o sector

⁶³⁸ NIETO MORENO, J. E., *Elementos Estructurales de la Evaluación Ambiental de Planes y Programas*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2011, págs. 91-94 (monografía asociada a la *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n.º 17).

⁶³⁹ En este sentido, el Considerando 9.º de la citada Directiva 2001/42/CE prevé que esta “tiene por objeto cuestiones de procedimiento y sus requisitos deben integrarse en los procedimientos existentes en los Estados miembros o incorporarse a procedimientos establecidos específicamente”.

⁶⁴⁰ CUYÁS PALAZÓN, M.ª M., *Urbanismo ambiental...*, ob. cit., págs. 268-270.

objeto de ordenación así como las propuestas y sus eventuales efectos, siendo el acto administrativo que ponga fin al mismo de trámite o definitivo, de naturaleza discrecional, de imperativa observancia, de obligada información y consulta públicas e inserción en el acto de aprobación”.

Como cabe inferir de lo hasta aquí apuntado, la aprobación de dicha Directiva supuso un avance notable respecto de la situación precedente. Como destaca FERNÁNDEZ TORRES⁶⁴¹, ayudaba a paliar las carencias detectadas en la aplicación del instituto de la evaluación de impacto ambiental, focalizado por su propia naturaleza en actuaciones aisladas, posibilitando con ello el análisis de sus efectos acumulativos, sus efectos indirectos e incluso las eventuales alternativas.

Como apuntamos, la Comunidad Valenciana fue pionera en este particular y previó además un régimen transitorio en tanto en cuanto no se produjera la transposición por el Estado de la citada Directiva⁶⁴². Así, la DT 2.^a LOTPP preveía que mientras no se desarrollara la normativa para la evaluación ambiental estratégica, se seguirían

⁶⁴¹ FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas Urbanísticos*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, pág. 21. Como señala este autor, la razón de dicho avance es clara: “su implantación altera, incluso más, transforma primero el procedimiento de elaboración y aprobación del planeamiento territorial y urbanístico y, segundo, su propia significación esencial. Mientras que la evaluación de impacto ambiental se proyecta sobre actuaciones aisladas, de modo que generalmente no es posible ponderar ni sus efectos acumulativos, sinérgicos e indirectos de cada una de ellas desagregadas, ni las eventuales alternativas, la evaluación ambiental estratégica sí permite abordar todos estos extremos, así como las medidas llamadas a mitigar sus consecuencias más negativas, paliando de esta manera sus carencias más acusadas” (ibídem).

En el mismo sentido, DE TOLEDO JÁUDENES, J., “Comentario al Artículo 15. Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano”, en *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, vol. I., Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2007, págs. 415 y ss.

⁶⁴² Cfr. igualmente, además de la autora que venimos siguiendo en este apartado (ALMENAR MUÑOZ, M., “La tramitación de planes y programas...”, ob. cit., págs. 192-202), FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La Evaluación Ambiental Estratégica...*, ob. cit., págs. 28-32; FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. J. y DÍAZ MÉNDEZ, E., *La evaluación ambiental de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio*, Las Rozas (Madrid): La Ley, 2006, págs. 118 a 133; y SÁNCHEZ SANTOS, J., “Interrelación del control preventivo ambiental con el procedimiento aprobatorio de Planes urbanísticos y de Ordenación Territorial”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2006, págs. 739-759.

realizando estudios de impacto ambiental conforme a la LIA y su normativa de desarrollo, si bien con el contenido adicional correspondiente⁶⁴³.

La citada incorporación al ordenamiento jurídico español tuvo lugar con bastante retraso (en el año 2006) mediante la LEAE, que entró en vigor el 30 de abril de 2006, si bien resultaba de aplicación a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal fuera anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, se produjera con posterioridad al 21 de julio de 2006, salvo que la Administración pública competente decidiera, caso por caso y de forma motivada, que ello fuera inviable (DT 1.ª.2 LEAE).

Pues bien, la LEAE desplazó en la Comunidad Valenciana el anterior marco normativo autonómico en lo que concernía a la evaluación ambiental de planes y programas (que, como indicábamos, se contenía en la LIA, su regulación de desarrollo y en la regulación transitoria de la LOTPP).

Además, era preciso tener en consideración también el art. 15 TRLS 2008, de carácter básico, que prevé igualmente el sometimiento a evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y que incide en una serie de particularidades (v. g., la necesidad de contar con un mapa de riesgos naturales, de

⁶⁴³ Así, la DT 2.ª LOTPP preveía que debían incluirse además “el análisis y la integración de las políticas territoriales en la propuesta de planificación, y evaluar los efectos de una actuación concreta sobre el territorio. En concreto incluirán los siguientes contenidos: *a)* Definición de objetivos, que serán todos los expresados en esta ley, además de los de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana u otros más pormenorizados si fuera procedente. *b)* Descripción de los impactos directos que quieren producir sobre el territorio o la sociedad a través de la actuación de que se trate. [...]. *c)* Descripción de los impactos indirectos o no voluntarios que puede producir la actuación de que se trate sobre la sociedad y el territorio. [...]. *d)* La descripción de los impactos directos o indirectos se referirá a los efectos socioeconómicos y a los efectos urbanístico-territoriales. *e)* Medidas correctoras o compensatorias de dichos impactos”. Y a ello había que añadir, conforme a lo previsto en dicha disposición, el correspondiente estudio de paisaje.

A su vez, a fin de verificar el desarrollo de este contenido, resultaba preciso acudir a la Orden de 3 de enero de 2005, de la Conselleria de Territorio y Vivienda, por la que se establecía el contenido mínimo de los estudios de impacto ambiental que se hubieran de tramitar ante esa Conselleria (cfr. el apartado 5 de su Anexo, relativo al “Contenido mínimo de los Estudios de Impacto Ambiental de los Instrumentos de Ordenación del Territorio”).

informes en materia de recursos hídricos, costas, carreteras y demás infraestructuras, así como sobre sostenibilidad económica).

Sin perjuicio de lo anterior, tras la aparición de la LEAE, la Comunidad Valenciana no disponía de una regulación específica que coordinara los mecanismos previstos en aquella con los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo. Un paso en esa dirección lo dio la reforma de la LUV operada el 2010 por la LMU, al suprimir la figura del concierto previo y al disponer que el Ayuntamiento iniciara el procedimiento de evaluación ambiental estratégica conforme a la LEAE antes de la redacción técnica del plan general. No obstante, lo anterior no era suficiente y la propia LMU previó que el Consell debía aprobar una norma que regulara dicha coordinación, circunstancia que no tuvo lugar hasta años después con la LOTUP, que analizaremos en el apartado siguiente.

Es más, antes de la existencia de la LOTUP tuvo lugar una actualización de la norma interna de transposición de la Directiva que aquí nos ocupa. Como ya vimos, en el 2013 se aprobó la LEA, que deroga la anterior normativa aprobada en el 2006 (*i. e.*, la LEAE). Volveremos también sobre este extremo en el apartado siguiente.

Visto lo anterior, y antes de que nos detengamos en la regulación vigente de este instituto de la evaluación ambiental estratégica, es oportuno precisar su relación con la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Como advierte NIETO MORENO⁶⁴⁴, ambos institutos comparten el mismo objetivo último: integrar la variable ambiental en el proceso decisorio, fundamentándose por tanto en principios comunes. Pese a estar regulada por una normativa específica, la evaluación ambiental estratégica es una pieza más del concepto global de evaluación ambiental: “una especie de un género común”.

En línea de principio cabría decir, como apuntan DEL FÁVERO y KATZ⁶⁴⁵, que ambos tienen procesos similares, pero conllevan dificultades prácticas distintas. En este

⁶⁴⁴ NIETO MORENO, J. E., *Elementos Estructurales...*, ob. cit., págs. 78-87.

⁶⁴⁵ DEL FÁVERO, G. y KATZ, R., “La evaluación ambiental estratégica (EAE) y su aplicación a políticas, programas y planes”, *Estudios Públicos*, n.º 64, primavera 1996, pág. 101.

sentido, como ya concluyera CLARK⁶⁴⁶, es cierto que en términos generales los métodos de evaluación de la evaluación ambiental estratégica y de la evaluación de impacto ambiental son similares, pero existen diferencias tanto “en la escala y oportunidad del estudio, así como en el grado de detalle que se requiere”.

Pero lo que es más relevante, con la evaluación ambiental estratégica se busca analizar el proceso estratégico de toma de decisiones que precede a la aprobación de un proyecto concreto. Ello implica ponderar e integrar las variables medioambientales en el estado inicial del proceso de toma de decisiones correspondientes, previo en cualquier caso a la consideración de un proyecto concreto que encuentre cobertura en dicho plan, programa o política⁶⁴⁷.

⁶⁴⁶ CLARK, B. D., “Alcance y objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)”, *Estudios Públicos*, n.º 65, verano 1997, pág. 7.

Respecto de las concretas diferencias entre la evaluación ambiental estratégica y la de impacto ambiental, cfr. CUYÁS PALAZÓN, M.ª M., *Urbanismo ambiental...*, ob. cit., págs. 288-292.

Además de lo anterior, adviértase igualmente que la conceptualización de la propia evaluación ambiental estratégica ha sufrido una evolución que tiene mucho que ver con lo que se está aquí apuntando. Como señala PARTIDÁRIO, “la EAE [evaluación ambiental estratégica] ha evolucionado según dos escuelas de orientación fundamentales: la escuela de proyecto, ya expresada en el desarrollo de la EIA [evaluación de impacto ambiental] de proyectos, y que influenció la EAE con las metodologías de base EIA, y la escuela de política y planeamiento que ha influenciado la EAE con abordajes de naturaleza más estratégica. [...] La EAE se desarrolló porque la sociedad necesitaba instrumentos que permitiesen la inclusión de las cuestiones ambientales en planeamiento de largo-plazo y en abordajes sustentables. Eso es lo específico de la EAE y no es una metodología de base-EIA la que conseguirá dar respuesta a esos desafíos” (PARTIDÁRIO, M. R., “Conceptos, evolución y perspectivas de la Evaluación Ambiental Estratégica” [en línea], contribución al *Seminario de Expertos sobre la Evaluación Ambiental Estratégica en Latinoamérica en formulación y gestión de políticas (Santiago de Chile, 20-22 de noviembre de 2006)*, (actualizado el 14 de enero de 2008), págs. 8 y 9 <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/ease_taller08_m2_anexo1.pdf> [consulta: 17 de mayo de 2015]).

Por último, cfr., por lo que respecta a la metodología de dicha evaluación, JILBERTO HERRERA, R. y BONILLA MADRIÑÁN, M., *Guía de evaluación ambiental estratégica* [en línea], Santiago de Chile: CEPAL —Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (Naciones Unidas)—, Serie: Documentos de Proyectos, n.º 287, 2009 <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/3734>>.

⁶⁴⁷ Cfr. en este sentido las SSTS de 7 de julio de 2004 (ROJ: STS 4882/2004) y de 25 de junio de 2014 (ROJ: STS 2587/2014). En esta última, se concluye que “la Administración recurrente, al pretender que el sometimiento a declaración de impacto ambiental del Plan General de Ordenación Urbana de la Rinconada aprobado definitivamente el 20 de abril de 2007, enerva la eventual necesidad de sometimiento a Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Sectorización impugnado, está desconociendo la distinta finalidad a la que están llamadas una y otra técnicas horizontales de protección medioambiental. A esta cuestión tuvimos ocasión de referirnos en nuestra reciente STS de 6 de noviembre de 2013 (Recurso de Casación 3370/2010) en la que, recordando lo dicho a su vez en la STS de 18 de septiembre de 2013

Abundaremos en estas cuestiones en el apartado siguiente al analizar la imbricación de la evaluación ambiental estratégica con los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento.

6.3.3. *La nueva regulación unificada, bajo la LOTUP, de la evaluación ambiental estratégica y el procedimiento de aprobación de instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos*

Como señala ALMENAR MUÑOZ⁶⁴⁸, a quien venimos siguiendo en este apartado, uno de los aspectos más urgentes que tenía que abordar la LOTUP era precisamente este, el de adaptar el procedimiento de aprobación de los instrumentos urbanísticos al procedimiento de evaluación ambiental estratégica (traspuesto a nuestro ordenamiento en el 2006 mediante la LEAE, que entró en vigor hace ya más de 8 años, y recogido actualmente en la LEA de 2013, que deroga a la anterior normativa).

La citada LEA ofrece la particularidad de que unifica en una sola norma las disposiciones que regulaban la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de

(Recurso de casación 5375/2010), dijimos que: «[...] Como indica la exposición de motivos de la LEPP de 2006, su finalidad es precisamente adelantar la toma de decisión ambiental a la fase anterior a la aprobación del proyecto, configurando así la denominada Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como un instrumento de prevención que permita integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos. [...] garantizando que las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente de las actuaciones inversoras sean tenidas en cuenta antes de la adopción y durante la preparación de los planes y programas en un proceso continuo, desde la fase preliminar de borrador, antes de las consultas, a la última fase de propuesta de plan o programa. [...] Por otra parte, el procedimiento de EAE es independiente de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos, tal y como se deduce de la Ley de Suelo, 8/2007, de 28 de mayo, y su Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, de 20 de junio (TRLS08), que en su artículo 15.1 han establecido que "los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso" [...]

⁶⁴⁸ ALMENAR MUÑOZ, M., "La tramitación de planes y programas...", ob. cit., págs. 189-190. Como señala esta autora, para dar satisfacción a ello, la LOTUP establece "ex novo un mecanismo de elaboración y evaluación del planeamiento urbanístico donde las variables ambiental, territorial, paisajística, económica y cultural confluyen en un mismo procedimiento administrativo, denominado de evaluación ambiental y territorial estratégica, desde una óptica unitaria y global de la planificación urbanística, que pretende contribuir a agilizar la tramitación de planes y dotar de seguridad jurídica a todos los operadores que intervienen en el campo del urbanismo y de la ordenación del territorio" (ídem, pág. 190).

impacto ambiental (esto es, la LEAE y el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, respectivamente), e incluso establece un esquema similar para ambos procedimientos. En este sentido, define la evaluación ambiental como el “procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o de adopción de planes y programas, así como respecto del de autorización de proyectos o, en su caso, respecto de la actividad administrativa de control de los proyectos sometidos a declaración responsable o comunicación previa, a través del cual se analizan los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos. La evaluación ambiental incluye tanto la «evaluación ambiental estratégica» como la «evaluación de impacto ambiental»” (art. 5.1.a) LEA).

Efectuado este inciso, volvemos a la LOTUP. En línea con lo que hemos visto, los objetivos de la “evaluación ambiental y territorial estratégica” de los planes y programas que se marca la LOTUP son: “a) Integrar los criterios y condicionantes ambientales, junto a los funcionales y territoriales, a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan o programa, desde el inicio de los trabajos preparatorios hasta su aprobación; b) Asegurar la efectiva participación del público, y de las instituciones y organismos afectados por el plan o programa, en su elaboración, así como la transparencia en la toma de decisiones de planificación; c) Conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible, en sus dimensiones económica, social y ambiental” (art. 47 LOTUP).

La LOTUP regula tres tipos de procedimientos para la aprobación de los planes, dependiendo de si están sometidos a una evaluación ambiental estratégica ordinaria, simplificada o de si se trata de actuaciones territoriales estratégicas (art. 45 LOTUP).

En este sentido, quedan sometidos a la primera de dichas evaluaciones, la ordinaria, una serie de planes y programas, así como sus modificaciones⁶⁴⁹, que adopte o apruebe una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida

⁶⁴⁹ Cfr., en relación con la exigencia de sometimiento también a dicha evaluación de las modificaciones de los planes y programas que se refieren aquí, la STS de 8 de junio de 2015 (ROJ: STS 2535/2015).

por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consell (art. 46.1 LOTUP)⁶⁵⁰.

Sentado lo anterior, el órgano ambiental y territorial determinará si un plan o programa debe ser objeto de evaluación ambiental y territorial estratégica simplificada u ordinaria en una serie de supuestos donde no resulta tan claro *prima facie* que el efecto sobre el medioambiente vaya a ser tan significativo (v. g., ciertas modificaciones menores de los planes y programas, o cuando estos establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión)⁶⁵¹.

Por lo que respecta al procedimiento de evaluación ambiental estratégica⁶⁵², se compone de las siguientes fases sucesivas (art. 49 LOTUP):

⁶⁵⁰ En concreto, el art. 46.1 LOTUP establece que son objeto de dicha evaluación los instrumentos que se acaban de citar cuando: “a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental relativos a: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, riesgos naturales e inducidos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbanizado o rural, o del uso del suelo. b) Requieran una evaluación conforme a la normativa comunitaria, estatal o autonómica reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000. c) La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, los planes de acción territorial, los planes generales estructurales, las actuaciones territoriales estratégicas o cualesquiera otros planes o programas y aquellas modificaciones de los antes enunciados que establezcan o modifiquen la ordenación estructural, y así lo establezca el órgano ambiental y territorial”.

Sin perjuicio de ello, como puntualiza el art. 46.2 LOTUP, “los planes y programas relativos a la defensa de la nación, la protección civil en casos de emergencia y los de carácter financiero o presupuestario quedan excluidos de la aplicación del procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica”.

⁶⁵¹ En concreto, el art. 46.3 LOTUP prevé que “el órgano ambiental y territorial determinará si un plan o programa debe ser objeto de evaluación ambiental y territorial estratégica simplificada u ordinaria en los siguientes supuestos: a) Las modificaciones menores de los planes y programas mencionados en el apartado 1 [ver nota a pie de página anterior]; b) Los planes y programas mencionados en el apartado 1 que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión. Quedan incluidos en estos supuestos aquellos planes o programas que suponen una nueva ocupación de suelo no urbanizable para realizar operaciones puntuales de reordenación o ampliación limitada de bordes de suelos consolidados, a los que se refieren los artículos 72.3.b y 73.1.d de esta ley, salvo que se establezca su innecesidad en la declaración ambiental y territorial del plan general estructural. c) Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado 1. El órgano ambiental y territorial resolverá sobre estos casos teniendo en consideración los criterios del anexo VIII de esta ley”.

⁶⁵² El procedimiento ordinario de evaluación incluye todas las fases que seguidamente se relacionan; el simplificado, solo las fases (i) a (iv).

- (i) *Solicitud de inicio* de la evaluación del órgano promotor⁶⁵³ del plan ante el órgano sustantivo, que es el competente para aprobar dicho plan o programa, acompañada de un *documento inicial estratégico* —denominado anteriormente por la LEAE, “documento consultivo o de inicio”— y un borrador del plan o programa (apartados 1 y 2 del art. 50 LOTUP).
- (ii) El órgano sustantivo remitirá al órgano ambiental y territorial⁶⁵⁴ la solicitud y la documentación que la acompaña presentadas por el órgano promotor, una vez que haya comprobado que incluye la documentación preceptiva (art. 50.3 LOTUP).
- (iii) *El órgano ambiental y territorial examinará la documentación presentada en el plazo de 15 desde su recepción.* Si apreciara que falta algún documento preceptivo, requerirá al órgano promotor, informando de ello al órgano sustantivo, para que en el plazo de 10 días proceda a la subsanación de la documentación, interrumpiéndose el cómputo del plazo para la finalización de la evaluación. Si así no lo hiciera, se tendrá al promotor por desistido de su petición, previa resolución del órgano ambiental y territorial (art. 50.4 LOTUP).

Asimismo, se introduce como novedad que, si el órgano ambiental y territorial estima de modo inequívoco que el plan o programa es manifiestamente inviable, podrá declarar la inadmisión en el plazo de 30 días, previa audiencia al órgano sustantivo y al órgano promotor, por un plazo de 10 días, que suspenderá el plazo para declarar la inadmisión. Esta resolución será recurrible

⁶⁵³ Es el órgano de la administración pública que inicia el procedimiento para la adopción del plan y, en consecuencia, debe integrar los aspectos ambientales y territoriales en su contenido a través precisamente de esta evaluación (art. 48.a) LOTUP).

⁶⁵⁴ Como señala el art. 48.c) LOTUP, “es el órgano autonómico, dependiente de la conselleria competente en ordenación del territorio y medio ambiente que realiza el análisis técnico de los expedientes de evaluación ambiental y territorial, formula las declaraciones ambientales y territoriales estratégicas, y que, en colaboración con el órgano promotor y sustantivo, vela por la integración de los aspectos ambientales, junto a los territoriales y funcionales, en la elaboración del plan o programa. Podrá delegarse el ejercicio de las competencias en esta materia en los ayuntamientos, siempre que se trate de planes que afecten única y exclusivamente a la ordenación pormenorizada definida en la presente ley y se acredite disponer de medios técnicos y personales necesarios para el ejercicio de la competencia”.

tanto en vía administrativa como, en su caso, judicial (art. 50.4 *in fine* LOTUP).

- (iv) A continuación, el mismo órgano ambiental y territorial someterá el documento que contiene el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico a *consultas de las Administraciones Públicas afectadas*⁶⁵⁵ y *personas interesadas*⁶⁵⁶, por un plazo máximo de 45 días hábiles⁶⁵⁷ (art. 51.1 LOTUP).

Finalizado lo anterior, y en el plazo de cuatro meses desde la recepción del documento de solicitud (prorrogable por otros dos en el caso de que se trate de

⁶⁵⁵ En concreto, según lo previsto en el art. 48.d) LOTUP, son “aquellas administraciones públicas que tienen competencias específicas en las siguientes materias: población, salud humana, biodiversidad, geodiversidad, fauna, flora, suelo, agua, aire, factores climáticos, paisaje, bienes materiales, patrimonio cultural incluido en el patrimonio histórico, educación, sanidad, ordenación del territorio y urbanismo”.

⁶⁵⁶ A estos efectos, el art. 48.f) LOTUP establece que “se entenderá por público interesado:

1.º Toda persona física o jurídica que tenga la consideración de interesado según la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común.

2.º Cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que cumpla los siguientes requisitos: *a.* Que tenga, entre los fines acreditados en sus estatutos, la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por el plan o programa de que se trate. *b.* Que lleve, al menos, un años legalmente constituida y venga ejerciendo, de modo activo, las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos, y esté inscrita en el registro habilitado a tal efecto en la Conselleria competente. *c.* Que según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el plan o programa”.

⁶⁵⁷ Transcurrido este plazo sin que se haya recibido el pronunciamiento, el procedimiento continuará en los términos establecidos en la LEA; en particular, el art. 19.1 LEA que prevé de forma novedosa las particularidades de este elemento clave de dicha evaluación y establece en concreto que “[...] Transcurrido este plazo sin que se haya recibido el pronunciamiento, el procedimiento continuará si el órgano ambiental cuenta con elementos de juicio suficientes para elaborar el documento de alcance del estudio ambiental estratégico. En este caso, no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente.

Si el órgano ambiental no tuviera los elementos de juicio suficientes, bien porque no se hubiesen recibido los informes de las Administraciones públicas competentes que resulten relevantes, o bien porque, habiéndose recibido, éstos resultasen insuficientes para decidir, requerirá personalmente al titular del órgano jerárquicamente superior de aquel que tendría que emitir el informe, para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora. El requerimiento efectuado se comunicará al órgano sustantivo y al promotor, y suspende el plazo previsto en el artículo 17.2.

En todo caso, el promotor podrá reclamar a la Administración competente la emisión del informe, a través del procedimiento previsto en el artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 julio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”. Volveremos con más detalle sobre las particularidades de este mecanismo en el capítulo siguiente, en el epígrafe correspondiente a la tramitación de la DIC [cfr. apartado 2.5.2 del capítulo V].

una evaluación ordinaria o cuando la complejidad del documento lo requiera), el órgano ambiental y territorial deberá elaborar y remitir al órgano promotor y al órgano sustantivo, según proceda, uno de los siguientes documentos (art. 51 LOTUP):

- (a) El *documento de alcance* del estudio ambiental y territorial estratégico — denominado anteriormente, por la LEAE, “documento de referencia”— (en el que se determinará la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación que debe tener el citado estudio e instará a la continuación de la tramitación por el procedimiento ordinario), junto con las contestaciones recibidas a las consultas realizadas⁶⁵⁸;
- (b) El *informe ambiental y territorial estratégico*, por considerar que el plan o programa no tiene efectos significativos sobre el medioambiente y el territorio, resolviéndose la evaluación ambiental y territorial estratégica por el procedimiento simplificado⁶⁵⁹.

A partir de esta resolución, concluye el procedimiento simplificado de evaluación ambiental y territorial estratégica del plan o programa, continuando con el procedimiento de su aprobación mediante la oportuna información pública, consultas a los organismos afectados, aprobación definitiva y publicación, de conformidad con lo previsto en el art. 57 LOTUP o su normativa sectorial⁶⁶⁰.

⁶⁵⁸ Se establece la importante novedad de que este documento de alcance caducará si, transcurridos dos años desde su notificación al órgano promotor, ampliables por otros dos, este no hubiere remitido al órgano ambiental y territorial la documentación preceptiva para continuar con este procedimiento (art. 51.6 LOTUP).

⁶⁵⁹ Cabe advertir que el informe ambiental y territorial estratégico perderá su vigencia si, una vez publicado en el DOCV, no se hubiera procedido a la aprobación del plan o programa en el plazo máximo de 4 años desde su publicación (art. 51.7 LOTUP).

Por otra parte, es pertinente señalar que esta resolución no será susceptible de recurso, sin perjuicio de los que, en su caso, procedan en vía judicial contencioso-administrativa frente a la disposición de carácter general que hubiese aprobado el plan o programa, o bien, sin perjuicio de los que procedan en vía administrativa frente al acto, en su caso, de aprobación del plan o programa (art. 51.7 *in fine*).

⁶⁶⁰ En concreto, el art. 57 LOTUP prevé los siguientes trámites:

“a) Información pública durante un periodo mínimo de cuarenta y cinco días [...].

- (c) Una resolución que considere que, aunque pueden derivarse de la ejecución del plan o programa efectos significativos sobre el medioambiente y el territorio, *su tramitación debe realizarse simultáneamente con la del proyecto* y la evaluación ambiental se llevará a cabo conforme a la legislación de evaluación de impacto ambiental de proyectos, emitiendo un *documento de alcance* que abarcará la valoración ambiental de los aspectos propios del plan y los específicos del proyecto.
- (v) Una *versión preliminar del plan o programa*, elaborada por el órgano promotor, que incluirá un *estudio ambiental y territorial estratégico* —cuyo equivalente bajo la LEAE era el denominado informe de sostenibilidad ambiental— (art. 52 LOTUP).
- (vi) A continuación, el órgano promotor someterá la versión preliminar del plan o programa y del estudio ambiental y territorial estratégico al proceso de *participación pública, información pública y consultas*, mediante las actuaciones previstas en el plan de participación correspondiente, por un plazo

b) Durante el mismo plazo de información pública se consultará a los organismos afectados, con petición de los informes exigibles conforme a la legislación sectorial, así como a las entidades suministradoras de los servicios públicos urbanos que pudieran resultar afectadas. La falta de emisión de dichos informes en el plazo de un mes permitirá proseguir la tramitación de las actuaciones. [...].

c) Si, como consecuencia de informes y alegaciones, se pretende introducir cambios sustanciales en la propuesta de plan, antes de adoptarlos se comunicará a los interesados y, mediante resolución del alcalde, se someterán a información pública por el plazo de veinte días, acompañados de los informes y alegaciones que sustenten la modificación propuesta. La publicación y notificación a los interesados se harán conforme al artículo 53 de esta ley. Durante ese periodo se admitirán, para su examen y consideración, nuevas alegaciones referidas a los cambios propuestos; podrán inadmitirse las que reiteren argumentos y redunden en aspectos previamente informados. En este caso de introducción de cambios sustanciales en la propuesta de un plan o programa que hubiera sido objeto de un procedimiento simplificado de evaluación ambiental y territorial estratégica, por ausencia de efectos significativos sobre el medio ambiente y el territorio, será necesario requerir del órgano ambiental y territorial un informe que determine si las modificaciones que se pretende introducir no tendrán efectos significativos sobre el medio ambiente y el territorio o si requieren la tramitación del procedimiento ordinario de evaluación ambiental y territorial estratégica, por ser previsible que se produzcan efectos significativos sobre el medio ambiente y el territorio.

d) Una vez concluidas las anteriores actuaciones, el plan será sometido a aprobación por el Pleno del Ayuntamiento u órgano que corresponda. [...].”

mínimo de 45 días hábiles (apartados 1 y 3 del art. 53 LOTUP)⁶⁶¹. Durante esta fase, se podrán formular alegaciones y observaciones, y se podrán aportar la documentación o medios de prueba que se estimen adecuados (art. 53.4 LOTUP)⁶⁶².

- (vii) Tras el periodo de participación pública y consultas, el órgano promotor redactará una *propuesta de plan o programa*, introduciendo las modificaciones derivadas de dicho trámite, formará el expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica y remitirá tanto la propuesta de plan o programa como el expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica al órgano ambiental y territorial (art. 54.1 LOTUP) —esta fase, junto con la que se refiere en el punto siguiente, serán las equivalentes bajo la LEAE a la denominada “memoria ambiental”—.

⁶⁶¹ Además, la LOTUP establece una cautela para el caso de que, a resultados de los informes y alegaciones recibidos, se pretendiera introducir cambios sustanciales en la versión preliminar del plan; en concreto, exige que “antes de adoptarlos se comunicará a los interesados y se publicará anuncio de información pública en el «Diari Oficial de la Comunitat Valenciana», dándose audiencia por el plazo de veinte días, acompañada de los informes y alegaciones que sustenten la modificación propuesta. En ese periodo, se admitirán, para su examen y consideración, nuevas alegaciones referidas a los cambios propuestos; podrán inadmitirse las que reiteren argumentos y redunden en aspectos previamente informados [...] No se tendrán en cuenta los informes o alegaciones recibidos fuera de los plazos establecidos” (apartados 5 y 6 del art. 53 LOTUP).

Respecto de lo que se entiende por modificaciones sustanciales, cabe traer a colación la STS de 3 julio 2014 (RJ 2014\3652) que señala que “conviene recordar que la doctrina expresada, entre otras, en las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1995 (RJ 1995, 7510), con cita de la de 23 de junio de 1994 (RJ 1994, 5339), y en la de 27 de abril de 1999 (RJ 1999, 3094) definen las modificaciones sustanciales como aquellas que implican una alteración fundamental del modelo de planeamiento elegido, de los criterios y soluciones básicos del Plan o de su propia estructura. En concreto, la jurisprudencia ha considerado alteraciones sustanciales las relativas a la clasificación del suelo, la alteración de la superficie afectada cuando, por su extensión o por su intensa relevancia dentro de la estructura del Plan, altere seriamente el modelo territorial elegido, y el cambio importante en el número de viviendas a construir o en la superficie destinada a Sistemas Generales. Por el contrario, no ha considerado modificaciones sustanciales los cambios en la normativa urbanística, en la zonificación, la ampliación de Zonas Verdes y otras alteraciones puntuales, si, pese a ellas el Plan mantiene las líneas básicas esenciales y criterios determinantes que lo configuran, los cambios mínimos en la red viaria, el cambio de sistema general a local, el cambio en la clasificación o en la calificación urbanística de determinadas parcelas, la modificación de la delimitación de Unidad de Ejecución, los cambios de usos irrelevante desde la perspectiva del modelo territorial adoptado, y las correcciones gramaticales, numéricas o de detalle”.

⁶⁶² Una vez finalizado lo anterior, el órgano promotor elaborará el documento de participación pública, que sintetizará sus resultados y justificará cómo se toman en consideración en la propuesta de plan o programa, que referimos a continuación (art. 53.6 LOTUP).

- (viii) El órgano ambiental y territorial realizará un *análisis técnico del expediente*⁶⁶³ y emitirá, en su caso, la correspondiente *declaración ambiental y territorial estratégica* en el plazo máximo de tres meses (prorrogable por otros tres cuando la complejidad del asunto lo requiera), desde que se le presente toda la documentación⁶⁶⁴. Además, se publicará en el DOCV y se pondrá a disposición del público en la página web de la Generalitat⁶⁶⁵.
- (ix) Una vez emitida la declaración ambiental y territorial estratégica, se remitirá al órgano promotor a los efectos de que incluya en el plan o programa, si las hubiera, las determinaciones establecidas en la citada declaración, antes de la aprobación del plan o programa (art. 55.1 LOTUP).
- (x) En el plazo de tres meses desde la recepción de la documentación completa, el órgano competente⁶⁶⁶ resolverá sobre la aprobación el plan o programa

⁶⁶³ Deberá verificar que dicho expediente está completo y analizará los impactos significativos de la aplicación del plan o programa en el medio ambiente y el territorio, incluido lo relativo al cambio climático (art. 54.3 LOTUP).

⁶⁶⁴ Cfr. apartados 4 a 6 del art. 54 LOTUP y apartados 3 a 5 del art. 24 LEAE, en los que, en línea con lo apuntado anteriormente en relación con la fase previa de consultas a las Administraciones Públicas afectadas, se prevén una serie de mecanismos para que el órgano ambiental y territorial *fuere* la emisión de los informes y la documentación que precisa para poder emitir su declaración ambiental estratégica.

⁶⁶⁵ Tal y como recuerda la LOTUP, esta declaración “tendrá naturaleza de informe preceptivo y determinante. Por tanto, no será susceptible de recurso alguno, sin perjuicio de los que, en su caso, procedan en vía judicial contencioso-administrativa frente a la disposición de carácter general que hubiese aprobado el plan o programa, o bien, sin perjuicio de los que procedan en vía administrativa o judicial frente al acto, en su caso, de aprobación del plan o programa” (art. 54.9 LOTUP).

Y ello, en línea con la abundante jurisprudencia que confirma la no impugnación autónoma de las resoluciones ambientales que se dictan en el seno del procedimiento principal de aprobación de los planes; cfr., en este sentido, entre otras muchas, la STS de 14 de noviembre de 2008 (RJ 2008\6900), que concluye que “las declaraciones ambientales que, tomando en consideración las circunstancias de esta índole, integran la decisión medio ambiental, tienen un carácter instrumental o medial, en relación con la decisión final de llevar a cabo un determinado proyecto, en este caso la instalación de una planta de recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado en Mugardos (A Coruña). La consecuencia lógica que se deriva de la indicada naturaleza jurídica, por tanto, es que no estamos ante un acto administrativo definitivo, «ex» artículo 25.1 de la LJCA, que pueda ser impugnado de modo autónomo en sede jurisdiccional, sino de un acto de trámite, no cualificado por las circunstancias previstas en el citado artículo 25.1, que puede ser impugnado únicamente con motivo de la impugnación del acto administrativo que ponga fin al procedimiento, en este caso con la autorización de la instalación”.

⁶⁶⁶ Si el órgano promotor no fuera el competente para la aprobación definitiva del plan o programa, deberá remitir la propuesta de plan y la declaración ambiental y territorial

(verificando la inclusión de las determinaciones de la declaración ambiental y territorial estratégica, y tomando en consideración razonada los estudios y documentos sectoriales que lo acompañan —art. 55.2 LOTUP—)⁶⁶⁷ y gestionará su publicación y demás medidas de publicidad de las decisiones adoptadas (art. 55.6 y apartados 1 y 2 art. 56 LOTUP).

- (xi) Por último, se introduce un importante elemento sobre el que pivota la eficacia real de esta técnica de prevención: se deberá aplicar un plan de seguimiento ambiental y territorial, tras la aprobación del plan o programa y durante su ejecución, para verificar el cumplimiento de las previsiones ambientales y territoriales (art. 56.3 LOTUP)⁶⁶⁸.

En síntesis, después de todos estos años, nuestro ordenamiento autonómico se ha dotado finalmente de una regulación procedimental de la evaluación ambiental de los planes que se imbrica con el propio procedimiento urbanístico de su tramitación y aprobación. De esta forma, se logra que se analicen todas las variables de tipo ambiental y urbanístico en un único procedimiento, con las ventajas que ello tiene tanto desde el punto de vista práctico —se logra una mayor agilidad— como de la debida coordinación de todos los agentes involucrados en su análisis.

estratégica al órgano que ostente la competencia para su aprobación definitiva (art. 55.1 LOTUP).

⁶⁶⁷ Adviértase, por último, que esta declaración perderá su vigencia si, una vez publicada en el DOCV, no se hubiera procedido a la adopción o aprobación del plan o programa en el plazo máximo de dos años desde su publicación, salvo la posible prórroga por otros dos años en caso de que no se hayan producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron de base para realizar dicha evaluación (apartados 4 a 8 del art. 56 LOTUP).

⁶⁶⁸ En concreto, la LOTUP incluye una novedosa regulación en nuestro ordenamiento autonómico, muy interesante de cara a forzar el cumplimiento de esta obligación, ampliamente olvidada por parte de las autoridades competentes. Así, el art. 56.3 LOTUP prevé que “En el caso de los planes urbanísticos y territoriales, con ese fin el órgano promotor elevará al órgano ambiental y territorial informes de seguimiento con la periodicidad mínima prevista en la declaración ambiental y territorial estratégica. Tratándose de planes municipales, los informes de seguimiento tendrán una periodicidad mínima cuatrienal o una vez por mandato corporativo, para verificar el cumplimiento de sus previsiones y objetivos, de acuerdo con los indicadores recogidos en el plan. *No se podrán promover modificaciones de dichos planes sin el cumplimiento del citado requisito*” [énfasis añadido].

7. La parcelación del suelo no urbanizable

Por último, analizaremos en este capítulo una cuestión estrechamente vinculada, en un sentido amplio, con la ubicación de usos en un espacio determinado de suelo no urbanizable. Se trata de la cuestión de la parcelación de esta clase de suelo, cuyo descontrol en épocas pretéritas ha constituido uno de los aspectos más problemáticos del deterioro del ámbito rural, si bien, a nuestro juicio, parte de dicha situación ha ido solventándose mediante una regulación urbanística sobre este particular cada vez más preventiva y detallada.

7.1.1. *Concepto de parcelación y finalidad de su regulación cuando viene referida al suelo no urbanizable*

Como señalan ROMERO SAURA Y ROMERO ALOY⁶⁶⁹, en el suelo rústico “se han venido efectuando segregaciones más o menos incontroladas, en las que se obtenían parcelas con cabida suficiente para albergar una vivienda, generalmente unifamiliar, con unas infraestructuras y servicios elementales pero suficientes para propiciar asentamientos de pésima calidad que perduran hoy y que ofrecen una muy difícil solución. En el origen de este fenómeno de importante magnitud se encuentra un proceso de parcelación al margen de la ley”. Proceso que, como denunciara BERTRÁN ABADÍA⁶⁷⁰, no era algo propio de tiempos pasados (los años 70 y 80), sino que se ha venido reproduciendo en épocas más recientes debido a múltiples causas, entre las que destaca la crisis económica, los avances industriales y constructivos, y el rechazo a tomar medidas impopulares.

⁶⁶⁹ ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.^a J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., pág. 175. Como señalan estos autores, “Hubo que esperar a la promulgación del TRLS 1976, para que su art. 96 dispusiera que en ningún caso se considerarían solares, ni se permitiría edificar en los lotes resultantes de una parcelación que no se ajustara al plan de ordenación y que, además, hubiera obtenido la correspondiente licencia. Mandato que, a pesar de su claridad, tardó demasiado tiempo en impregnar la cultura urbanística” (ibídem).

⁶⁷⁰ BETRÁN ABADÍA, R., “Regularización de edificaciones y parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable”, en *La disciplina urbanística, el suelo no urbanizable, las parcelas ilegales y el nuevo código penal*, actas I y II Jornadas celebradas en Zaragoza en 1994 y 1996, respectivamente, Zaragoza: Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Gobierno de Aragón, 1997, pág. 156.

Antes de analizar la regulación de dicha parcelación, es preciso que nos detengamos en su concepto y alcance. Como señala RUEDA PÉREZ⁶⁷¹, se trata de un término de la normativa urbanística, no de la civil, y hay que entenderlo en síntesis como “la fragmentación simultánea o sucesiva de terrenos”. Por su parte, desde la perspectiva civil y notarial, comprende las operaciones documentales de segregación y división de fincas. Estos actos no revisten la importancia de la enajenación, pero van más allá de la simple administración, por lo que se califican como actos de disposición. Por último, la parcelación se califica según su finalidad, que podrá ser urbana o rústica, siendo la normativa aplicable distinta para una u otra.

En la misma línea se pronuncia GREGORI MARÍ⁶⁷², que, además de señalar que hay que ubicarla dentro del ejercicio del derecho de propiedad —que le permite a su titular efectuar aquellas operaciones que entienda más procedentes para la

⁶⁷¹ RUEDA PÉREZ, M. A., “Parcelaciones en suelo no urbanizable”, *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, n.º 14, 2005, págs. 76-77. Como precisa este autor, es relevante el discriminar los dos conceptos señalados: división y segregación “Civilmente la división supone la desaparición jurídica de la finca matriz y la creación o nacimiento de dos o más fincas que entran en el tráfico jurídico como nuevas. Registralmente supone la cancelación de la hoja registral de la finca matriz y la apertura de tantas hojas nuevas como fincas nuevas. Y fiscalmente la operación está gravada con el IAJD sobre el valor de la totalidad de la finca matriz que se divide. Esta figura civil se corresponde con la fragmentación simultánea.

La segregación supone el desgajamiento de una finca nueva de otra antigua que permanece pero reducida en su cabida. La finca o fincas segregadas son nuevas. La finca matriz, aunque reducida, sigue siendo la misma. En el Registro se le abre folio a la finca o fincas segregadas, pero no se cancela el folio de la finca matriz que subsiste con el mismo número. Y fiscalmente está gravada con el mismo impuesto pero sobre el valor de lo segregado. Urbanísticamente se corresponde con la fragmentación sucesiva.

Cualquier operación de ese tipo es lícita desde el punto de vista civil siempre que el que la realice tenga el poder de disposición del inmueble; es decir, se concibe como una facultad derivada del derecho de propiedad (TS. 24.12.1990, 13.3.1990)” (ídem, pág. 77).

⁶⁷² GREGORI MARÍ, F., *El régimen urbanístico...*, ob. cit., págs. 248-249. Como señala este autor, estos conceptos son un mecanismo para frenar la actividad de los particulares a fin de que no se generen parcelas no viables o inadecuadas, incluido en el suelo urbano. En concreto: (i) “La Unidad Mínima de Cultivo (en adelante UMC) determina una superficie de parcela que permite su explotación idónea con los medios ordinarios, por debajo de la cual se considera que la explotación agrícola no es viable económicamente. Se delimita o determina por su tamaño o superficie, según su cualidad de secano o regadío, que condiciona el tipo de cultivo”; y (ii) “La Parcela Mínima Edificable (en adelante PME) determina una superficie de parcela que permite su edificación, por debajo de la cual, tal edificación no es admisible. En este caso el elemento definidor no es solo la superficie, sino otras circunstancias, como las dimensiones lineales o perimetrales, la longitud de fachada, la de profundidad, etc.” (ídem, pág. 250).

Por lo que respecta a la conformación del derecho de propiedad del suelo no urbanizable en el que se encuadra esta facultad, cfr. MONFORT FERRERO, M.ª J., “La propiedad del suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana”, *Revista de Derecho Civil Valenciano*, n.º 1, 2007.

conformación de sus fincas—, recuerda que viene unida a la idea de indivisibilidad o de *parcela mínima indivisible*, que “depende de la naturaleza del suelo, de si es rústico o urbano, de su clasificación como urbano o urbanizable, e incluso del tipo de aprovechamiento —industrial, residencial, etc.— o de cultivo —de secano, de regadío, de huerta, etc.—. De este modo se puede hablar de “unidad mínima de cultivo” (en el ámbito agrario) y de “parcela mínima edificable” (en el ámbito urbanístico)”⁶⁷³. Volveremos sobre estos dos conceptos más adelante en este mismo epígrafe.

En este sentido, como concluye BARREDA BARBERÁ⁶⁷⁴, la filosofía que subyace a las limitaciones para dividir el suelo, según este sea no urbanizable o no, es distinta. Cuando se trate de suelo urbano o urbanizable sujeto a un instrumento equidistributivo, entonces lo que realmente se pretende es que los lotes que resulten permitan materializar en cada uno de ellos el aprovechamiento que prevé el plan. Cuando estamos ante suelo no urbanizable, la finalidad que se busca es que en las parcelas que se formen se puedan llevar a cabo los usos y actividades que se estiman más propios de este tipo de suelo.

En síntesis, como señalan ROMERO SAURA Y ROMERO ALOY⁶⁷⁵, el legislador concibe la parcelación no tanto como una operación con sustantividad propia, sino como una actuación que debe tener unos límites claramente establecidos, a fin de evitar los efectos no queridos que pudiera conllevar; así, “el legislador entiende implícitamente que la parcelación, tanto en suelo urbano como urbanizable, es siempre urbanística.

⁶⁷³ Como se destaca en la STS de 28 de diciembre de 2012 (ROJ: STS 9025/2012) “el concepto de parcelación en suelo no urbanizable o rústico no puede en ningún caso desvincularse del de parcela o unidad mínima de cultivo a sus efectos, es decir, de la superficie mínima que debe reunir una finca en suelo rústico como para poder ser considerada finca independiente”.

⁶⁷⁴ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 259.

⁶⁷⁵ ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.^a J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., pág. 182.

En la misma línea, CANO MURCIA, A., *El régimen jurídico...*, ob. cit., pág. 235. Como concluye este autor, “El concepto de parcelación tiene pues dos puntos de vista, el urbanístico por un lado y el agrario o rústico por otro, habiéndose definido de forma no uniforme según la Comunidad Autónoma de que se trate, si bien hay un denominador común en toda la legislación, cual es el impedir que el suelo no urbanizable o rústico se transforme mediante la técnica de la división jurídica en nuevas fincas, que aun teniendo una superficie igual o superior a la mínima de cultivo puedan dar lugar a la aparición de nuevos asentamientos o urbanizaciones ilegales” (ibídem).

No ofrece ninguna dificultad la realización de parcelaciones no urbanísticas en suelo no urbanizable (las que se realizan de acuerdo con la unidad mínima de cultivo), pero el problema a atajar es aquella parcelación que puede ser urbanística en suelo no urbanizable, ya que este suelo ni cumple ni puede cumplir las ineludibles exigencias que conlleva un asentamiento urbano”⁶⁷⁶.

En coherencia con lo anterior, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, la LOTUP exige que, al llevar a cabo la zonificación estructural de las zonas rurales, se establezcan en el suelo rural común las normas básicas que “prevengan la parcelación urbanística y la edificación incontrolada, estableciendo las superficies mínimas indivisibles, alturas máximas, ocupación máxima de parcela y otras determinaciones análogas” —art. 26.b) LOTUP—. A partir de ahí, deberán detallarse los parámetros reguladores de la parcelación, constituyendo estos una determinación de ordenación pormenorizada —art. 35.1.g) LOTUP—.

7.1.2. Regulación y condicionantes de la parcelación de suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana

Pues bien, por lo que respecta a las reglas que rigen la parcelación del suelo urbanizable no programado y el no urbanizable, resulta necesario acudir al marco general, que lo encontramos en la normativa básica estatal. En primer lugar, se establece que en el suelo en situación rural “quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza” (art. 9.3 TRLS 2008). Además, resulta preceptiva la autorización expresa para llevar a cabo dicha parcelación, siendo el silencio negativo (art. 9.8.a) TRLS 2008)⁶⁷⁷. Por último, entrando en todo el detalle de que es capaz dicha norma

⁶⁷⁶ Como señalaba la STS de 23 de noviembre de 1995 (ROJ: STS 5927/1995) “El concepto de parcelación urbanística viene establecido en el artículo 94 del texto refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1.976 como la división de terrenos en dos o más lotes que pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población, considerándose ilegal toda parcelación urbanística -artículo 96 de la Ley del Suelo- en suelo urbano sin previa aprobación del Plan General, o del Plan Parcial del sector correspondiente en suelo urbanizable, y no pudiéndose realizar tales parcelaciones en suelo no urbanizable”.

⁶⁷⁷ En concreto, el art. 9.8 TRLS 2008 establece que “[...] serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen: a) Movimientos de tierras, explanaciones,

estatal, el art. 17.2 TRLS 2008 prevé dos cuestiones fundamentales: (i) la normativa autonómica es la que recoge los requisitos para parcelar⁶⁷⁸; y (ii) la necesaria verificación del cumplimiento de esos requisitos por los notarios y registradores⁶⁷⁹.

Sentado lo anterior, pasamos a analizar los condicionantes a que debe sujetarse en la Comunidad Valenciana la parcelación del suelo que aquí nos interesa (esto es, el urbanizable no programado y el no urbanizable)⁶⁸⁰:

- (i) Como ya vimos, es preceptiva la licencia de parcelación que autorice el acto de división o segregación de las fincas o terrenos, cualquiera que sea su finalidad, salvo en los supuestos en que resulte innecesaria⁶⁸¹, previa declaración del Ayuntamiento correspondiente —arts. 213.f), 228.1., 229.e) y 230.1 LOTUP—. El plazo para su otorgamiento es de un mes y el silencio, negativo —arts. 221.1.a) y 223 LOTUP—.

parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación”.

⁶⁷⁸ Como señala este art. 17.2 TRLS 2008: “La división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Esta regla es también aplicable a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva”.

⁶⁷⁹ Asimismo, conforme al art. 17.2 *in fine* TRLS 2008: “En la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción.

Los notarios y registradores de la propiedad harán constar en la descripción de las fincas, en su caso, su cualidad de indivisibles”.

⁶⁸⁰ En este sentido, como destaca la STSJCV de 17 de junio de 2008 (ROJ: STSJ CV 4033/2008) “no puede olvidarse que las limitaciones que se imponen a las parcelaciones en esa clase de suelo buscan evitar el desarrollo ilícito de usos urbanísticos en el mismo”.

⁶⁸¹ Como señala el art. 228.1 LOTUP, resulta innecesaria la licencia “cuando: a) La división o segregación sea consecuencia de una reparcelación, expropiación, programas de actuación, declaraciones de interés comunitario, obras o servicios públicos o cesión, ya sea forzosa o voluntaria, gratuita u onerosa, a la administración, para que destine el terreno resultante de la división al uso o servicio público al que se encuentre afecto. b) La división o segregación haya sido autorizada expresamente por el municipio con motivo del otorgamiento de otra licencia urbanística”.

Por lo que respecta a los supuestos de innecesariedad de dicha licencia, cfr. RUEDA PÉREZ, M. A., “Parcelaciones en suelo no urbanizable”, ob. cit., págs. 70-76.

- (ii) Asimismo, como también adelantamos, no cabe parcelar estos terrenos en contra de lo dispuesto en la normativa agraria⁶⁸² o forestal⁶⁸³, o de similar naturaleza, que le sea de aplicación (arts. 208.1c) y 230.2 LOTUP), ni en contra de lo dispuesto en los planes especiales que prevén la ordenación de ámbitos situados en el suelo no urbanizable en los que se ubiquen núcleos de viviendas consolidados que deben minimizar su impacto territorial (arts. 230.2 *in fine* y 210 a 212 LOTUP)⁶⁸⁴.

Por lo que respecta a la citada normativa agraria —que es la que, con mayor asiduidad, hay que aplicar en casos de parcelación de suelo no urbanizable—, el art. 23 de la LMEA, que es de carácter básico, define la unidad mínima de

⁶⁸² En concreto, como veremos con mayor detalle en este mismo apartado, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, resultan de aplicación fundamentalmente la LMEA aprobada en 1995, el Decreto 217/1999, de 9 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se determina la extensión de las Unidades Mínimas de Cultivo y la LOMEACV autonómica de 2002.

⁶⁸³ Como señala BARREDA BARBERÁ, la normativa urbanística estatal ya introdujo una alusión a esta normativa en su día —de la que la LOTUP es aquí heredera—, dado que la finalidad que subyace en la limitación impuesta por esta normativa sectorial es distinta a la agraria y se traduce en concreto en garantizar su aprovechamiento forestal (BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 264).

En concreto, son indivisibles, salvo por causa no imputable al propietario, las parcelas forestales cuya superficie se inferior al mínimo que establezca cada Comunidad Autónoma (art. 26 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes). Como destacaba RUEDA PÉREZ, en la Comunidad Valenciana la LFCV no establecía esa superficie mínima y proponía, por tanto, la aplicación las 2,5 hectáreas de secano [cfr. apartado 1 del art. único del Decreto 217/1999, de 9 de noviembre, del Gobierno Valenciano], que, efectivamente, es manifiestamente escaso en terreno forestal (RUEDA PÉREZ, M. A., “Parcelaciones en suelo no urbanizable”, ob. cit., pág. 84).

No obstante, esta situación ha cambiado con el vigente PATFOR de 2013, que analizamos en el capítulo anterior, y que ya recoge la superficie mínima; en concreto, el art. 18 PATFOR prevé que “1. Se establece la superficie administrativa mínima de veinticinco hectáreas forestales continuas. 2. Tendrán la condición de indivisibles los terrenos forestales que pertenezcan al mismo propietario y cuya división dé lugar a terrenos forestales de superficie inferior a veinticinco hectáreas”.

⁶⁸⁴ Y ello por cuanto la ordenación que proponga el correspondiente plan especial deberá respetar la parcelación de características rurales existente, sin perjuicio de los ajustes que resulten necesarios para cumplir los condicionantes legales (cfr. arts. 210 a 212 LOTUP). Se trata de viviendas cuya implantación tuvo lugar al margen de los procesos formalizados de urbanización y edificación, sobre las que no cabe ya adoptar medidas de restauración de la legalidad urbanística o hayan quedado fuera de ordenación.

Cfr., con relación a este extremo, ESCUÍN PALOP, C., “Los grupos consolidados de viviendas ilegales en el suelo no urbanizable: actuaciones de minimización del impacto ambiental en la Ley Valenciana 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 296, 2015, págs. 115-166.

cultivo, en los términos anteriormente apuntados⁶⁸⁵, y establece que serán las Comunidades Autónomas las que determinen su extensión tanto para secano como para regadío⁶⁸⁶.

En este sentido, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, el Decreto 217/1999, de 9 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se determina la extensión de las Unidades Mínimas de Cultivo, fijó estas en 2,5 hectáreas en secano y 0,5 hectáreas en regadío —considerando estas, previa comprobación por la Conselleria competente, la parcela cultivada en la que se justifique su derecho a riego— (cfr. apartado 1 del art. único del citado Decreto 217/1999). Posteriormente, en el 2002 la LOMEACV, además de declarar la vigencia del Decreto 217/1999, da cuenta de un par de excepciones a la parcelación rústica por debajo de la unidad mínima de cultivo (arts. 63.1 *in fine* y 64 LOMEACV)⁶⁸⁷.

- (iii) Por último, y lo que es más relevante, está proscrita la denominada “parcelación urbanística”, entendida tradicionalmente como aquella que da

⁶⁸⁵ En concreto, la describe como la “superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona” (art. 23.1 LMEA).

⁶⁸⁶ Cfr. DE LA CUESTA SÁENZ, J. M.^a, “Régimen de las unidades mínimas de cultivo”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, n.º 3, 1997, págs. 59-74. Como señala este autor, constituyen un límite del dominio de los referidos en el art. 348 CC, que afecta a las concretas facetas del *ius disponendi* como son la división y la segregación (ídem, pág. 60).

⁶⁸⁷ En consecuencia, las citadas excepciones vigentes en la actualidad serían las siguientes: (i) si la finalidad es la construcción o instalación de pozos, transformadores, depósitos y balsas de riego, cabezales comunitarios de filtraje y abonado, ampliaciones de caminos en beneficio de una colectividad o construcciones agrícolas y ganaderas —previa justificación, audiencia a los interesados conocidos y resolución favorable de la Conselleria competente—; (ii) si es en favor de colindantes, siempre que como consecuencia de ello, ninguna de ambas fincas sea inferior a la unidad mínima de cultivo; (iii) si la porción segregada se destina de modo efectivo, dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario, siempre que se haya obtenido la licencia urbanística correspondiente y posteriormente se acredite la finalización de la construcción, en el plazo que se establezca en la correspondiente licencia; y (iv) si se produce por causa de expropiación forzosa; (apartado 3 del art. único del citado Decreto 217/1999; arts. 63.1 *in fine* y 64 LOMEACV; y, por remisión, de ambos, el art. 25 LMEA).

Por lo demás, en relación con estas excepciones, cfr.: Gregori MARÍ, F., *El régimen urbanístico...*, ob. cit., págs. 256-259; BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 263-264 y 270 —que critica la falta de justificación suficiente de la anterior excepción n.º (iii)—; y RUEDA PÉREZ, M. A., “Parcelaciones en suelo no urbanizable”, ob. cit., págs. 84-90 y 100-101—que contiene un análisis pormenorizado de dichas excepciones—.

lugar a núcleo de población⁶⁸⁸ —si bien este concepto ha sido parcialmente superado en la actualidad y está más vinculado ahora con la finalidad de la parcelación como tal⁶⁸⁹—. En concreto, según la LOTUP, la Administración no puede autorizar parcelaciones urbanísticas⁶⁹⁰, ni siquiera cuando lo que

⁶⁸⁸ Cfr. entre otras muchas en relación con este extremo, que es bastante casuístico, la STS de 12 noviembre 2003 (ROJ: STS 7095/2003), en la que se señala gráficamente que “la pura división de una finca rústica puede ser un acto sin ninguna significación urbanística, pero si después se hacen vías de acceso de 6,5 metros de ancho en la forma en que se muestra en el muy significativo plano o dibujo que obra el folio 7 del expediente administrativo, y se dota a cada parcela de agua y energía eléctrica, con alojamientos para contadores eléctricos de fábrica de ladrillos y cerramiento de los accesos mediante colocación de cancelas metálicas y cerramiento de unos 165 metros lineales ejecutado con postes metálicos y malla electrosoldada, entonces no cabe ninguna duda de que lo que era una división rústica tiene una indudable vocación urbanística porque (se busque o no se busque intencionadamente) posibilita la formación de un núcleo de población, aunque sea incipiente. No es lógico, en casos como éste, impedir a la Administración el uso de sus facultades en defensa del interés público urbanístico hasta que de verdad pueda decirse que ha surgido un núcleo de población. El ordenamiento jurídico no avala esa conclusión, porque define a las parcelaciones ilegales en términos de potencialidad, es decir, como aquella división que simplemente pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población. Y esto es lo que ocurre en el caso de autos”.

⁶⁸⁹ Como señalan ROMERO SAURA y ROMERO ALOY, la parcelación urbanística ha sido tradicionalmente entendida por la norma estatal como aquella que da lugar a la formación de núcleo de población. La interpretación de este concepto indeterminado, a concretar por el plan correspondiente, ha sido controvertida y ha dificultado enormemente el concepto de parcelación como tal. De hecho, ello ha propiciado la revisión de este concepto por parte de la normativa urbanística autonómica, siendo su nota definitoria, en general, en la actualidad, la finalidad de dicha parcelación, si bien manifestada en términos diversos (ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.^a J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., págs. 180-188).

En términos parcialmente coincidentes, cfr. GARCÍA-ÁLVAREZ, G., “La prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico: evolución legislativa y tendencias actuales”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 29, 2006, págs. 69-70. Como señala este autor, “existe una tendencia a adelantar la línea de defensa a un momento anterior. [...] Ello ha llevado a que, en muchos casos, las legislaciones autonómicas prohíban la segregación o división de fincas, o negocio jurídico *inter privatos* de efecto equivalente, no sólo cuando aboca a la formación de un núcleo no previsto en el planeamiento, sino cuando racionalmente proceda a facilitar usos constructivos que podríamos —o deberíamos, desde una perspectiva prescriptiva— considerar atípicos en el medio rural” (ídem, pág. 70).

⁶⁹⁰ Como señala el art. 230.3 LOTUP, “Está prohibida, por considerarse parcelación urbanística: a) Toda división o segregación de terrenos en dos o más lotes cuando tenga por finalidad la edificación o, en su caso, crear las infraestructuras requeridas para que la edificación tenga lugar, salvo en los supuestos de edificación excepcionalmente autorizables conforme a la presente ley. b) Los actos ejecutados con las mismas finalidades que las descritas en el apartado precedente y que, sin división o segregación de la finca, subdividan, enajenen o arrienden cuotas o porcentajes indivisos de ella para uso individualizado de varios titulares, mediante asociaciones o sociedades, divisiones horizontales, copropiedades, acciones o participaciones, que conlleven la modificación del uso rústico de la finca matriz de la que procedan, con el fin de eludir el cumplimiento de esta ley”.

exista sea una presunción legal de que tales actos tienen finalidad urbanística⁶⁹¹ (apartados 3 y 4 del art. 230 LOTUP)⁶⁹².

Por otra parte, como ya adelantamos, el papel que desempeñan los notarios y registradores es especialmente relevante de cara a verificar el cumplimiento de los requisitos y, por ende, de la finalidad perseguida mediante la implantación de este instituto⁶⁹³ (cfr. art. 17.2 *in fine* TRLS 2008; apartados 5 y 8 del art. 230 LOTUP; y arts. 78 a 82 RIRP)⁶⁹⁴.

⁶⁹¹ En este sentido, el art. 230.4 LOTUP prevé que “Se presume la presencia de finalidad urbanística cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes: a) Que existan ya de hecho en los terrenos, o esté proyectada su instalación, infraestructuras o servicios innecesarios para las actividades relacionadas con la utilización y explotación de los recursos naturales de la tierra mediante el empleo de técnicas normales y ordinarias, o de carácter específicamente urbano. b) Que dé lugar a una finca de superficie inferior a la mínima exigible por esta ley para una vivienda aislada y familiar, salvo que no se aumente el número de fincas respecto de las antes existentes, por haber simultánea agrupación o agregación a finca o fincas colindantes de porción o porciones segregadas, siempre que ninguna de las fincas resultantes de tales operaciones sea inferior a la calificada como indivisible en alguna licencia o autorización anterior y, en su caso, se cumplan las normas sobre indivisibilidad establecidas por razones urbanísticas. Se estimará que no concurre esta circunstancia cuando quede acreditada que la finalidad de la división o segregación está vinculada exclusivamente a la explotación agraria, conforme a lo dispuesto en la legislación agraria o forestal, o de similar naturaleza, que le sea de aplicación”.

En relación con la citada indivisibilidad de las parcelas por razones urbanísticas, cfr. art. 229 LOTUP; y ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.^a J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., págs. 202-205.

Por otra parte, como señala RUEDA PÉREZ, no estamos en realidad ante una verdadera *presunción*. Es una regla o disposición legal, nada más. Si concurren los hechos que establece la norma, no cabe que el Ayuntamiento otorgue la correspondiente licencia (RUEDA PÉREZ, M. A., “Parcelaciones en suelo no urbanizable”, ob. cit., págs. 90-91).

Por último, con relación al uso excesivo de las presunciones en esta materia, cfr. CANO MURCIA, A., *El régimen jurídico...*, ob. cit., págs. 233-234.

⁶⁹² Y ello, sin perjuicio de que, como destacan ROMERO SAURA y ROMERO ALOY, en la Comunidad Valenciana se prevén una serie de supuestos en los que cabe la parcelación urbanística en suelo no urbanizable (ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.^a J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., págs. 189-190). En línea con lo que apuntaban estos autores en relación con la normativa anterior (cfr. ídem, págs. 189-190), en la actualidad, dichos supuestos vendrían fundamentalmente recogidos en las letras e) y f) del art. 197 LOTUP, de entre los que cabe destacar a estos efectos: (i) que la parcela precisa para implantar ciertas actividades industriales y productivas, de necesario emplazamiento en el medio rural, deberá ser superior a una hectárea; y (ii) que la parcela exigible para la posible implantación de ciertas actuaciones terciarias o de servicios en el medio rural será al menos de media hectárea.

⁶⁹³ Cfr. RUEDA PÉREZ, que concluye que el régimen jurídico de las parcelaciones no es más que el establecimiento de una serie de cautelas tendentes a procurar la indivisibilidad de las fincas en los supuestos anteriormente analizados, que se materializan en un control triple y sucesivo: municipal (mediante el otorgamiento de la correspondiente licencia o de su innecesariedad), notarial (en el momento del otorgamiento de las escrituras de segregación y división) y

Por último, se prevé expresamente que será ilegal, a efectos urbanísticos, toda parcelación que sea contraria a los condicionantes previstos en la LOTUP —aquí analizados—y al planeamiento territorial o urbanístico aplicable⁶⁹⁵. En ningún caso, los lotes resultantes se considerarán solares ni se permitirá edificar en ellos (art. 230.6 LOTUP), sin perjuicio de las obligaciones de restauración de la legalidad urbanística (art. 238.1.c) LOTUP)⁶⁹⁶ y de las sanciones administrativas que correspondan (bien por llevar a cabo una parcelación ilegal en suelo no urbanizable o pendiente de programación, que viene tipificada como infracción muy grave —arts. 246.2 *in fine*, 251.3 y 261 LOTUP—, bien por, sin contradecir el planeamiento en vigor, realizar una parcelación sin el título habilitante, que viene tipificada como infracción leve —arts. 246.4 y 265.2 LOTUP—).

regstral (a la hora de proceder a la inscripción de dichas escrituras) (RUEDA PÉREZ, M. A., “Parcelaciones en suelo no urbanizable”, *ob. cit.*, págs. 62-70).

⁶⁹⁴ Cfr. el extenso análisis de la problemática en relación con estos aspectos registrales, incluida la controvertida regulación incluida en el RIRP aprobado en 1997 y lo categórico del vigente art. 17.2 TRLS 2008, en CAMY ESCOBAR, J., “La calificación registral de los actos de parcelación urbanística en Andalucía”, *Aletheia: Cuadernos Críticos del Derecho*, n.º 1, 2011, págs. 1-144; y BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, *ob. cit.*, págs. 265-267.

⁶⁹⁵ En concreto, se impone la máxima sanción, la nulidad, para las parcelaciones de una finca rústica que dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo, siempre que no pueda acogerse a ninguna de las excepciones normativas anteriormente referidas (art. 63.2 LOMEACV). No obstante, no hay una similar previsión para el caso de que nos encontremos ante una parcelación urbanística, con la diferencia de trato inexplicable que ello comporta; cfr. en este sentido, RUEDA PÉREZ, M. A., “Parcelaciones en suelo no urbanizable”, *ob. cit.*, pág. 100.

⁶⁹⁶ Dichas operaciones de restauración consistirán en la reagrupación de las parcelas, acompañada de cualesquiera otras que resulten necesarias a tal fin, como la roturación de caminos, desmonte o desmantelamiento de servicios y demolición de vallados —art. 238.1.c) LOTUP—.

CAPÍTULO QUINTO

EL RÉGIMEN DE LAS ACTUACIONES EN EL SUELO NO URBANIZABLE EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Hemos comenzado el presente trabajo analizando, en los dos primeros capítulos, qué cabía entender por suelo rural, el instituto urbanístico de la clasificación del suelo y la incidencia de este en la configuración del derecho de propiedad inmobiliaria, en particular, en las facultades del propietario del suelo rural en la Comunidad Valenciana.

Asimismo, hemos profundizado en los dos capítulos anteriores en todo lo que incide en la configuración, en sentido amplio, de los usos posibles en el suelo rural clasificado como no urbanizable. Y ello, desde un doble punto de vista: uno más general, el territorial, y otro más concreto, el del planeamiento urbanístico, insistiendo en este último en el papel clave de la variable medioambiental.

En concreto, en el anterior capítulo nos hemos extendido, entre otras cuestiones, en el análisis detallado de una serie de instrumentos de planeamiento urbanístico singulares y propios de la Comunidad Valenciana (los planes *de mejora*), que permitían dar cobertura a importantes usos industriales y terciarios en suelos reclasificados *ad hoc* al margen del planeamiento general correspondiente; y ello, complementado con el estudio de la praxis de los últimos años en relación con dichos proyectos. El motivo de este análisis ha sido la conexión evidente que existe, a nuestro juicio, entre dichos instrumentos y el objeto del presente trabajo, pese a que a resultas de aquellos el suelo dejara de ser en puridad no urbanizable.

Pues bien, en el presente capítulo, nos vamos a centrar propiamente en el examen de los mecanismos que, ya desde hace años, ha previsto el ordenamiento jurídico —en particular, por lo que aquí interesa, el valenciano— para el establecimiento en suelo no urbanizable (fundamentalmente, sin mediar reclasificación alguna como en el capítulo anterior) de dichos usos urbanísticos (industrial y terciario), que no son los naturales o propios del suelo rural (*i. e.*, el uso agrícola o ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos

naturales)⁶⁹⁷. Como ya hemos adelantado, esto último reviste un carácter excepcional; nos referimos con ello a los que se han venido denominando tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, con su consiguiente reflejo en la normativa estatal y autonómica, como usos específicos “de interés público o social” (en particular, algunos de ellos de carácter terciario e industrial), y que son muy relevantes tanto desde un punto de vista territorial como económico.

1. La cobertura tradicional de la utilidad pública o interés social como determinante de los usos posibles. Algunas implantaciones avaladas por la jurisprudencia

1.1. Introducción. Antecedentes relativos a usos de “interés público o social” en suelo no urbanizable previstos en la normativa estatal

A modo de introducción, cabe señalar que, como indican ROMERO SAURA Y ROMERO ALOY⁶⁹⁸, “La LRRR 2013 ha mantenido la redacción del art. 13.1 TRLS 2008, si

⁶⁹⁷ Como señala la STSJCV de 5 de julio de 2013 (ROJ: STSJ CV 3201/2013), “En pura teoría el suelo rural es un suelo rústico previsto para agricultura y ganadería, ahora bien, no podemos olvidar que sirve de base física de obras e infraestructuras (Carreteras, redes de telecomunicación vías férreas) y de la actividad industrial con carácter limitado; bien porque existen actividades que sólo pueden llevarse a cabo en suelo rural (actividad minera, gasolineras), bien porque resulte conveniente y de interés público que dichas actividades estén ubicadas en suelo rural por las molestias y contaminación que producen (industrias contaminantes). Este fue el motivo por el que las leyes han previsto desde antiguo un procedimiento que permita la reclasificación y utilización del suelo rural para las distintas actividades, lo que ha llevado tanto al legislador como al planificador a una regulación minuciosa”.

⁶⁹⁸ ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.ª J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., págs. 224-225.

Así, tal y como señalan estos autores, en la STS de 7 de abril de 2000 (RJ 2000\4925), se dice: “La jurisprudencia de esta Sala, en especial la sentencia de esta Sección de 5 de junio de 1995, ha declarado, en interpretación de los preceptos que se invocan, que la realización sobre suelo no urbanizable de edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de instalarse en el medio rural o de edificios aislados destinados a vivienda familiar, en lugares donde no exista la posibilidad de formación de núcleo de población está sujeta a la obtención de dos autorizaciones distintas. Es precisa, en primer lugar, la autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se otorga según el procedimiento establecido en el artículo 43.3 del TRLS/1976, desarrollado en el artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística, a efectos de intervenir en la implantación de edificaciones o instalaciones en un suelo no destinado a recibirlas que sólo en determinados casos pueden emplazarse en él. Es necesaria, en segundo lugar, la licencia de obras del Ayuntamiento correspondiente, que se tramita por el procedimiento establecido en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, a los efectos de intervención puramente urbanística que resultan de exclusiva competencia municipal”.

bien ha sido objeto de una traslación, pasando a formar parte del art. 8.2. Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades. Por lo que se refiere al suelo en situación de suelo rural [...]. Se añade que, con carácter excepcional, también podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y al desarrollo rural, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

La rúbrica de utilidad pública o interés social aparece en el TRLS 1976 con una formulación que ha variado poco, ya que el art. 85 trata de la autorización de «edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población». Esta previsión contiene un desigual pronunciamiento, puesto que, de una parte, queda claro que la vivienda unifamiliar es autorizable, sometida a la condición de no dar lugar a la formación de un núcleo de población. El otro pronunciamiento encierra un concepto jurídico indeterminado que deberá valorarse *ad casum*.

Para la valoración de este requisito, el art. 44.4. RGU establece el procedimiento tendente a evaluar la existencia de la utilidad pública o interés social, previo a la expedición de la correspondiente licencia municipal de edificación. Posteriormente, las legislaciones autonómicas, en la medida que regulan las intervenciones de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos, se han producido fallos jurisprudenciales, señalando el distinto carácter de las respectivas actuaciones”.

Por otra parte, la STS de 19 de mayo de 2000 (RJ 2000\5466), determina que “La jurisprudencia a que nos acabamos de referir precisa que la autorización del artículo 44.2 del Reglamento de Gestión tiene una finalidad claramente diferenciada de la licencia prevista en el artículo 9 del RSCL y, en su caso, del Reglamento de Actividades Molestas. La autorización del artículo 44 del RGU sólo tiene por objeto comprobar la utilidad pública o interés social de las edificaciones o instalaciones (o la no formación de núcleo de población en el caso de edificios aislados dedicados a viviendas unifamiliares) mientras que la licencia del artículo 9 RSCL o la del Reglamento de actividades molestas atienden al ámbito propio de la intervención municipal de la edificación y uso del suelo o de las actividades clasificadas. Así, entre otras muchas, sentencia de 3 de julio de 1990, a propósito de un edificio dedicado a casacuartel de la Guardia Civil; de 12 de junio de 1991, sobre caseta para equipos transmisores; 7 de noviembre de 1991, sobre vivienda o de 17 de noviembre de 1998, sobre actividad de extracción de mineral de barita”.

Por último, como concluyen ROMERO SAURA y ROMERO ALOY⁶⁹⁹, “Las legislaciones de las comunidades autónomas se han atenido a este criterio básico de utilidad pública o interés social del TRLS 1976, a la hora de regular los usos e instalaciones admisibles en el suelo no urbanizable. La STC 164/2001, de 11 de julio, al examinar la constitucionalidad del art. 20 LRSV (hoy art. 8.2. TRLS 2008, según modificación LRRR 2013), cuando trata de las «actuaciones específicas» en suelo no urbanizable, llevó al TC a insistir en la diferenciación de dos categorías de suelo no urbanizable: la especial, integrada por aquél en el que concurren valores merecedores de protección al que, según el FJ 32, no se le aplican las referidas autorizaciones de interés público, y el suelo no urbanizable común u «ordinario» en el que se prevé la realización de eventuales actuaciones de interés público. Para el TC, 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 realizar determinadas actuaciones de interés público en el suelo no urbanizable, constituye para el TC la oportunidad de «agregación de valor económico a la propiedad del suelo no urbanizable común cuando en este suelo se autoricen actuaciones de interés público»”.

Tras estas breves notas introductorias, resulta oportuno, dada su relevancia, que nos detengamos en la regulación de la norma estatal de esta habilitación excepcional de implantación de usos de tipo urbanístico sobre suelo no urbanizable —desde sus comienzos hasta la regulación vigente—, que constituye el marco legal de la normativa autonómica valenciana, en la que profundizaremos más adelante.

1.1.1. Los primeros pasos en la conformación de una regulación del uso “urbanístico” del suelo rústico: la LS 1956

En la primera ley propiamente urbanística —la LS 1956— ya se regulaba este supuesto. Así, se establecía que la propiedad de los terrenos de suelo rústico quedaba sujeta, entre otras, a una importante limitación edificatoria. En concreto, que la

⁶⁹⁹ Ídem, págs. 226-227.

facultad de edificar se debía ejercitar en proporción de 1 m³, como máximo, por cada 5 m² de superficie, salvo contadas excepciones, entre las que se encuentra una en la línea de la que aquí nos ocupa (art. 69.1.2.^a LS 1956).

En efecto, se permitía que dicha limitación fuera orillada tanto por ciertas construcciones destinadas a explotaciones agrícolas, silos o viviendas obligatorias en fincas mejorables (art. 69.1.2.^a.a) LS 1956) como, lo que es más relevante a nuestros efectos, “Construcciones o instalaciones necesariamente vinculadas a determinados terrenos: las que desarrollaren un fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico, que exija emplazarlas en el medio rural, y la edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos, en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población, en todos los cuales podrán permitirse mayores volúmenes de edificación [...]” (art. 69.1.2.^a.b) LS 1956).

El procedimiento para legitimar este uso excepcional estaba previsto en el art. 46.3 LS 1956, que venía relacionado precisamente con ciertas modificaciones puntuales de planeamiento. En concreto, se exigía que el proyecto de modificación se sometiera a información pública por plazo de un mes y se requiriera la aprobación, con un quórum reforzado, tanto de la entidad local de turno como de la Comisión Provincial o Central de Urbanismo.

Como señala PAREJA I LOZANO⁷⁰⁰, la posibilidad que recogía la normativa de incrementar en algunos supuestos el coeficiente de edificabilidad que venía

⁷⁰⁰ PAREJA I LOZANO, C., *Régimen del suelo...*, ob. cit., pág. 60.

El autor recoge a continuación una serie de pronunciamientos jurisprudenciales muy ilustrativos sobre este extremo, entre los que destaca la STS de 16 diciembre de 1977 (Az. 361), que señala que “aun admitiendo dialécticamente que la calificación urbanística fue la de suelo rústico, la limitación rigorista del volumen máximo edificable de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados, que derivaría en un aprovechamiento constructivo excesivo por parte del proyecto de edificación, ha de rechazarse, habida cuenta de que finalidad turística del proyecto, acreditada en las actuaciones, permite aumentar dicho volumen con apoyo en el art. 69-1-2.^a-b) de la mencionada Ley del Suelo, sin que pueda aducirse que no se ha seguido lo dispuesto en el art. 46, párr. 3, del texto legal, pues la remisión a este precepto lo es tan sólo en cuanto a su procedimiento, de suerte que no es necesario la elaboración de un proyecto de modificación del Plan, lo que sería desproporcionado con la concreta finalidad perseguida y atentaría al principio de congruencia, sino que basta con que, de algún modo, al otorgar la licencia amparadora del mayor volumen haya existido información pública por plazo de un mes y el acuerdo municipal haya observado el quórum reforzado del art. 303 de la Ley de Régimen Local, requisitos que han de darse aquí por existentes, pues la información pública consta en el expediente, y en lo que afecta al quórum de votación no se ha acreditado por la

establecido para el suelo rústico favoreció su progresiva transformación *urbana* al margen del planeamiento general. De este modo, se desvirtuaba una de las determinaciones esenciales de ese instrumento, que no era otra que la de establecer la clasificación del suelo. En efecto, todo ello vino propiciado por la redacción tan

Corporación Municipal que no concurriese el mismo, de donde se sigue la no vulneración del art. 69 de la Ley del Suelo”.

En el mismo sentido, cita dicho autor la STS de 13 de febrero de 1979 (Az. 608), que llega incluso a apreciar innecesaria la tramitación recogida en el art. 46.3 LS 1956 en el caso examinado de una edificación —en concreto, una central telefónica que se estimaba de suma importancia— en suelo rústico (si bien es cierto que, al parecer, de la lectura de los antecedentes, la parcela tenía una categorización de suelo rústico un tanto *discutible*): “CONSIDERANDO: Que acierta completamente el Tribunal «a quo», al desestimar el recurso promovido por el Colegio Oficial de Arquitectos de León y Asturias, y confirmar los acuerdos del Ayuntamiento de Ribadesella, por estimar que la licencia de construcción de que se trata debe considerarse bien concedida, pues que: a) lo fue «por la importancia y necesidad inaplazable que Ribadesella tiene de una Central Automática» (telefónica); b) la construcción no ha de desentonar del conjunto de la zona, según informa el arquitecto municipal, por haber venido concediéndose licencias de construcción tipo chalet, de planta baja y piso, y por la especial orografía del terreno que cierra esta parcela, por un gran paredón en ángulo de cantera; c) la parcela en cuestión está enclavada en lugar próximo al núcleo urbano de la Villa y limítrofe con la zona residencial de la Playa de Santamarina; d) Las Ordenanzas municipales en que se basa el colegio de Arquitectos, para formalizar el presente recurso, se encuentran, al parecer, desfasadas y pendientes de una completa revisión.

CDO.: Que este conjunto de circunstancias evidencia que la situación del contorno de la parcela de autos, en poco coincide con la prevista en el art. 69 de la Ley del Suelo, de 12 mayo 1956 (terrenos de suelo rústico), por lo que, si incluso cuando se trata de terrenos de esta naturaleza, se permite, como excepción, un volumen de edificación superior al permitido en el regla 2.^a, del número 1.º de dicho artículo, siendo una de las excepciones previstas, la de construcciones que sirven para el desarrollo de un fin nacional, social, asistencial, entre otros, y, en el supuesto que nos ocupa, el fin perseguido no podía ser de más utilidad, en cuanto representaba una modernización de las instalaciones telefónicas de la repetida Villa, es obvio que, por todo ello, el caso de que se trata queda comprendido entre aquellos que, por razones objetivas y de utilidad pública, consienten una derogación del porcentaje del volumen de edificabilidad, en las zonas propiamente rústicas, como norma general. [...]

CDO.: Que el conjunto de circunstancias concurrentes en este caso, permite estimar que la licencia en cuestión debe ser mantenida, como justamente ha hecho la Sala de Oviedo, ya que existen razones suficientes para considerar autorizable esta construcción, a pesar de no haberse cumplimentado la prava tramitación ordenada en el art. 46-3, al que remite el art. 69-1-2.^a-b) de la Ley del Suelo antes citada; ya que, por otra parte, se trata de un requisito pensado para proyectos de modificación de un régimen general, instituido por Planes y Proyectos, y por las Normas y Ordenanzas correspondientes, mediante la formación de un Plan y normas complementarias, con un alcance muy superior al reducido y concreto del supuesto en litigio”.

Sin perjuicio de todo lo anterior, como acertadamente señala este autor, existen otros pronunciamientos jurisprudenciales que responden a un criterio más sensibilizado con los graves problemas derivados de la falta de control de las ocupaciones de suelo rústico, entre los que apunta las SSTS de 20 de enero y 3 de julio de 1965 (Az. 400 y 5775), 22 de marzo de 1966 (Az. 1807) y 28 de junio de 1977 (Az. 3460), que interpretan como excepcional y de aplicación restringida la autorización que hemos analizado, recogida en el art. 69.1.2.^a b) LS 1956.

genérica de las finalidades que podían justificar dicho incremento del coeficiente de edificabilidad, unido a la interpretación del precepto que nos ocupa tanto por las Administraciones implicadas como por el Tribunal Supremo. Se puso excesivamente el acento en dichas finalidades, sin que se prestara atención en muchas ocasiones a los demás requisitos cuyo cumplimiento debía acreditarse para autorizar el incremento (v. g., su necesario emplazamiento en el medio rural y la inexistencia de peligro de formación de un núcleo de población), e incluso se omitía en algunas ocasiones el cumplimiento de los requisitos procedimentales correspondientes —cfr. art. 46.3 LS 1956—.

1.1.2. Los cimientos de la actual regulación legal del uso excepcional de corte “urbanístico” del suelo no urbanizable: la parca regulación del TRLS 1976

1.1.2.1 Introducción

Como destaca SUSTAETA ELUSTIZA⁷⁰¹, el TRLS 1976 consideró como uno de sus ejes esenciales el planeamiento y el instituto de la clasificación del suelo como determinante del contenido del derecho de propiedad. En este sentido, como señala FERNÁNDEZ DE GATA⁷⁰², si bien el TRLS 1976 introdujo importantes modificaciones, mantuvo los principios de la LS 1956 y muchos de sus artículos.

En el TRLS 1976 se preveía que en el suelo no urbanizable solo se podían realizar: (i) construcciones destinadas a explotaciones agrícolas relacionadas con la naturaleza y destino de la finca y (ii) las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas (arts. 86.1 y 85.1.2.^a TRLS 1976). No obstante, al margen de esos dos supuestos, se preveía la posibilidad, tras seguir el procedimiento bifásico correspondiente —que veremos a continuación—, de autorizar “edificaciones e instalaciones de utilidad pública o

⁷⁰¹ SUSTAETA ELUSTIZA, A., *Propiedad y Urbanismo. (Lo urbanístico como límite del derecho de propiedad)*, Madrid: Montecorvo, 1978, pág. 229. Como señala este autor, “El Plan exige como punto de partida incuestionable, la clasificación del suelo en sus distintos tipos y categorías. [...] La clasificación del suelo a través del Plan de Ordenación es fundamental a todo efecto y de modo particular al de determinar el régimen jurídico al que aquél ha de quedar afecto” (ibídem).

⁷⁰² FERNÁNDEZ DE GATA SÁNCHEZ, D., “El Proyecto de Ley de Suelo en la evolución del ordenamiento urbanístico y territorial español”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 230, 2006, pág. 20.

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” (arts. 86.1 y 85.1.2.^a *in fine* TRLS 1976, y 44 RGU)⁷⁰³. Sin perjuicio de todo ello, como cláusula de cierre, se disponía que si el ámbito concreto debía ser objeto de una especial protección, no podría ser dedicado a usos que implicaran transformación de su destino o naturaleza o lesionaran el valor específico que se quisiera proteger (art. 86.2 TRLS 1976)⁷⁰⁴.

Sorprendentemente, como veremos en detalle en los epígrafes siguientes, esta parca regulación ha constituido durante años el esquema normativo que ha regido la

⁷⁰³ Como cautela, el TRLS 1976 preveía que (i) las construcciones que finalmente se implantaran debían ser adecuadas a su condición aislada, conforme a lo previsto por el plan correspondiente, quedando prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas; y (ii) que se respetaran las normas de parcelación sobre suelo no urbanizable correspondientes y no se efectuaran fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria —cfr. capítulo IV.7 anterior de este trabajo— (arts. 86.1 y reglas 3.^a y 4.^a del primer apartado del art. 85 TRLS 1976 y art. 44 RGU).

⁷⁰⁴ Como concluye con meridiana claridad la STS de 7 de julio de 1997 (ROJ: STS 4820/1997): “La doctrina de este Tribunal, desde hace muchos años, es constante, uniforme, inequívoca, en cuanto se refiere a la protección del suelo no urbanizable, tanto en su categoría de no urbanizable común del artículo 86.1 de la Ley del Suelo Texto Refundido de 1976, como en la categoría de no urbanizable de especial protección del artículo 86.2. Una vez más hay que recordar que la protección del *suelo no urbanizable común* se diversifica en dos direcciones, que no son opuestas ni contradictorias sino compatibles, o complementarias, en cuanto tienden a la preservación de tales suelos. Así en una primera sólo se podrán autorizar por la Comisión Provincial de Urbanismo u Organismo análogo de las Comunidades Autónomas, edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social en las que, además, concorra la necesidad de que hayan de emplazarse en el medio rural, como especifica el artículo 85.1.2.a; o bien, edificios aislados destinados a vivienda familiar, en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población, y estos edificios han de ser adecuados a su condición aislada, por lo que el precepto prohíbe las edificaciones características de las zonas urbanas. En una segunda dirección, el artículo 96.1 expresa, tajantemente, que en el suelo no urbanizable no se podrán realizar parcelaciones urbanísticas tal como las define el artículo 94.1; es decir que puedan dar lugar a la formación de un núcleo de población; de ahí que el artículo 85.1.2.a salga al paso de tal posibilidad cuando al permitir en el suelo no urbanizable común edificios aislados destinados a vivienda familiar, exija que se levanten en lugares en los que no exista posibilidad de que forme un núcleo de población. Por lo que se refiere al *suelo no urbanizable de especial protección* del artículo 86.2, no puede olvidarse que los usos propios de este suelo son aquellos que constituyen la base productiva de su aprovechamiento, es decir, el agrícola, el pecuario, y el forestal, lo que determina una más específica protección; de ahí que el precepto prohíba una dedicación o utilización de tales suelos que implique transformación de su naturaleza o lesione el valor específico que se quiera proteger. En todo caso, otorgada una autorización por los Organismos citados, será la Administración Municipal la que posteriormente decida en definitiva, a través de la licencia correspondiente (Sentencias de 4 diciembre 1991, 16 junio y 5 diciembre 1994, 6 marzo y 10 y 24 mayo 1995 y 23 abril y 19 y 25 julio 1996 y 13 mayo 1997, por no citar sino algunas de las más recientes)” [la cursiva es nuestra].

implantación de usos urbanísticos en nuestro país. Esta deficiente regulación ha propiciado la producción de una abundante jurisprudencia preocupada por intentar poner un poco de orden en esta cuestión tan relevante que afectaba a la mayor parte del territorio nacional.

Vamos a analizar ahora los supuestos permitidos sobre suelo no urbanizable (como acabamos de indicar, siempre que su eventual protección no lo impidiera), relevantes al objeto de nuestro trabajo, y que son básicamente dos: los relativos a obras públicas y las edificaciones e instalaciones de “utilidad pública o interés social”.

1.1.2.2 Construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas

En relación con el segundo supuesto que veíamos de uso autorizado con carácter general para el suelo no urbanizable, relativo a “construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas”, señala PAREJA I LOZANO⁷⁰⁵ que el art. 85 TRLS 1976 se refiere a construcciones vinculadas con obras públicas, pero no autoriza estas como tal expresamente. No obstante, ello no es ningún impedimento para permitir las obras, pues el legislador partiría precisamente de la premisa de la necesidad de ubicación de algunas de esas obras en suelo no urbanizable.

Sentado lo anterior, considera el citado autor que las “obras públicas” autorizables con carácter general sobre suelo no urbanizable a las que se refiere el precepto son algunas de las contempladas en el art. 1 de la Ley General de Obras Públicas de 1877⁷⁰⁶; en concreto, las de general uso y aprovechamiento —esto es, las grandes

⁷⁰⁵ PAREJA I LOZANO, C., *Régimen del suelo...*, ob. cit., pág. 97.

⁷⁰⁶ Según el citado art. 1 de Ley General de Obras Públicas, de 13 de abril de 1877 (Gaceta de Madrid n.º 105, de 15 de abril de 1877, páginas 138 a 142), “Para los efectos de esta ley, se entiende por obras públicas las que sean de general uso y aprovechamiento, y las construcciones destinadas á servicios que se hallen á cargo del Estado, de las provincias y de los pueblos.

Pertenecen al primer grupo: los caminos, así ordinarios como de hierro, los puertos, los faros, los grandes canales de riego, los de navegación y los trabajos relativos al régimen, aprovechamiento y policía de las aguas, encauzamiento de los ríos, desecación de lagunas y pantanos y saneamiento de terrenos. Y al segundo grupo: los edificios públicos destinados á servicios que dependan del Ministerio de Fomento”.

obras públicas—, pero no aquellas destinadas a servicios concretos a cargo de distintas Administraciones Públicas⁷⁰⁷.

Por otra parte, las construcciones e instalaciones deben estar “vinculadas” a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Pues bien, como indican GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO⁷⁰⁸, los criterios para estimar dicha conexión pasan por la “vinculación directa funcional con la obra pública” en cuestión, como pudieran ser las estaciones de servicio de las carreteras y los servicios propios de las áreas de descanso de las autopistas. En cualquier caso, al tratarse de un concepto jurídico indeterminado, la citada “vinculación” será preciso establecerla a la luz de las circunstancias concurrentes, ponderando las repercusiones urbanísticas que pudiera tener la instalación planeada, máxime en los casos de ausencia de una previsión normativa específica sobre dicho concepto. En este sentido, debía tenerse especialmente en cuenta la previsión que prohibía las edificaciones características de las zonas urbanas⁷⁰⁹.

1.1.2.3 Edificaciones e instalaciones de “utilidad pública o interés social” que hayan de emplazarse en el medio rural. Concepto y procedimiento

Como vimos, el TRLS 1976 también prevé la posibilidad de autorizar edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social —no especifica cuáles— que hayan de emplazarse en el medio rural. En este caso, no obstante, no basta solo con la obtención de una simple licencia por parte del Ayuntamiento, sino que se requería, como se indicó, una autorización del Ministro o la Comisión Provincial de Urbanismo, según procediese, tras seguir el procedimiento bifásico correspondiente (arts. 86.1 y 85.1.2.^a *in fine* TRLS 1976, y 44 RGU).

⁷⁰⁷ PAREJA I LOZANO, C., *Régimen del suelo...*, ob. cit., págs. 99-100.

En sustento de esta conclusión aporta cierta jurisprudencia, si bien él mismo reconoce que esta no se ha pronunciado de forma expresa sobre esta específica cuestión (cfr. SSTs de 8 de octubre de 1982 —Az. 6352—, de 4 de octubre de 1982 —Az. 6317— y de 31 de octubre de 1984 —Az. 5737—).

En el mismo sentido, ese autor cita a MIRÓ I MIRÓ, “Equipaments, serveis i grans obres públiques sobre sòls no urbanitzables”, en *Tractament del sòls no urbanitzable*, Servei de Parcs naturals de la Diputació de Barcelona, febrero 1986.

⁷⁰⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, ob. cit., pág. 407.

⁷⁰⁹ PAREJA I LOZANO, C., *Régimen del suelo...*, ob. cit., págs. 102-103.

Por lo que respecta al citado procedimiento bifásico para autorizar “edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural”, el TRLS 1976 se remitía a la aprobación de ciertos planes especiales (art. 43.3 TRLS 1976, por remisión del art. 85.1.2.^a *in fine* TRLS 1976). En concreto, se exigía “la aprobación previa por el Ministro de la Vivienda o por la Comisión Provincial de Urbanismo, información pública durante quince días en la capital de la provincia, comunicación a los Ayuntamientos afectados y aprobación definitiva de los citados Órganos” (art. 43.3 TRLS 1976). Sin perjuicio de ello, el art. 44.2 RGU modulaba dicho procedimiento, de forma que los hitos a seguir para obtener el permiso eran los siguientes:

- (i) Petición del interesado ante el Ayuntamiento respectivo (en la que se hicieran constar los siguientes extremos: a) datos identificativos del solicitante; b) emplazamiento y extensión de la finca en que se pretenda construir, reflejados en un plano de situación; c) superficie ocupada por la construcción y descripción de sus características fundamentales; y d) “justificación de estos extremos y de la necesidad de su emplazamiento en el medio rural, y de que no se forma núcleo de población” —extremo este examinado en el capítulo anterior y sobre el que volveremos más adelante—).
- (ii) Informe del Ayuntamiento sobre la petición, que debía posteriormente elevar el expediente a la Administración central o provincial, según el caso⁷¹⁰.
- (iii) Información pública durante 15 días, en la capital de la provincia —acordada por el Ministro correspondiente o la Comisión Provincial de Urbanismo, según procediese—.
- (iv) Transcurrido el plazo, procedía que la autoridad u órgano competente de los enunciados en el número anterior adoptase la resolución definitiva. En ella tenía que valorarse “la utilidad pública o interés social de la edificación o instalación, cuando dicha utilidad o interés no venga atribuida por aplicación

⁷¹⁰ En concreto, al Ministerio del ramo, cuando se tratara de capitales de provincia o municipios de más de 50.000 habitantes, o a la Comisión Provincial de Urbanismo respectiva, en los demás casos.

de su legislación específica, así como las razones que determinen la necesidad de emplazarse en el medio rural”.

Como vemos, esta autorización queda sujeta a un procedimiento especial que quiebra el régimen ordinario de licencias urbanísticas municipales, coligiéndose de ello que tiene carácter excepcional. Por lo tanto, la interpretación sobre su contenido material debe ser igualmente restrictiva⁷¹¹.

Por otra parte, por lo que aquí interesa, en ese procedimiento especial debe quedar debidamente justificada la concurrencia de los dos requisitos expresamente previstos

⁷¹¹ PAREJA I LOZANO, C., *Régimen del suelo...*, ob. cit., pág. 103.

En el mismo sentido, tal y como cita también este autor, ARGULLOL MURGADAS, E. “Régimen del suelo no urbanizable”, en *Estudios de Derecho Urbanístico*, Madrid: I.E.A.L., 1984, y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, ob. cit., págs. 405-407.

Asimismo, aquel autor sustenta igualmente esta postura en la jurisprudencia, y en concreto en SSTs como las de 30 de abril de 1983 (Az. 2291), 8 de octubre de 1982 (Az. 6352) y 24 de marzo de 1986 (Az. 2331). Sin perjuicio de incidir sobre esta cuestión más adelante, resulta oportuno traer a colación, por su claridad, la última de las sentencias, que concluye lo siguiente:

“[...] el tema se contrae, a su vez, a precisar, si, conforme exige el citado artículo 85, nos hallamos ante una pretensión de levantar unos edificios e instalaciones que puedan merecer el calificativo de ser de «utilidad pública o interés social». [...] tales determinaciones constituyen conceptos jurídicos indeterminados que habrá de fijar mediante la subsunción o aplicación del supuesto legal que contienen las circunstancias de hecho para las que, conforme al espíritu y finalidad de la Ley, fueron establecidos. Ciertamente, se trata de una situación de carácter excepcional, que como tal requiere una interpretación de carácter restrictivo, como tiene reconocido el Tribunal Supremo en Sentencias como la de 28 de junio de 1977 (RJ 1977\3460) y las en ella citadas; por ello no puede bastar con el interés público general o la utilidad social que toda actividad privada negocial comporta al buscar el servir a una determinada necesidad de los ciudadanos para obtener con ello un lícito lucro, porque ello evidentemente desnaturalizaría, por su excesiva generalidad, el concepto. Y también por ello la doctrina ha insistido en que el carácter de utilidad pública debe tener una previa habilitación legal en la específica normativa en base a la cual se pretende realizar la instalación, para no dejar al arbitrio de la propia Administración la obligación de cumplimiento por ella de la ordenación urbanística que le impone el artículo 57.1 de la Ley del Suelo. Pero además, la propia Ley acota el ámbito aplicable de la excepción al precisar que los edificios o instalaciones además de tener ese carácter de utilidad pública o interés social «hayan de emplazarse en el medio rural», requisito que la doctrina ha venido refiriendo a instalaciones vinculadas funcionalmente a dicho ambiente, como una escuela de capacitación agraria, y que en el presente caso se concretaría en la constatación de que la instalación en cuestión no podría ser emplazada en terrenos calificados como urbanizables -o de «reserva urbana», conforme a la anterior terminología- bien por hallarse agotados tales terrenos y porque su ubicación en ellos resultaría altamente inadecuada. Por tanto si, como la Administración ha venido declarando, no existen óbices para la construcción del complejo solicitado en terreno urbanizable, ni, sobre todo, se estima que tenga el carácter de utilidad pública o interés social que la normativa aplicable exige, el recurso interpuesto contra las resoluciones que así también lo estimaron no puede prosperar”.

en la habilitación legal ya apuntados: a) la utilidad pública o interés social y b) la necesidad de emplazamiento en suelo rural (arts. 86.1 y 85.1.2.^a *in fine* TRLS 1976, y 44.2.1.º.d) RGU).

Por lo que respecta al primero de esos requisitos, relativo a la *utilidad pública o interés social* de las construcciones, si bien pudo exigirse al principio por parte de la doctrina una habilitación legal expresa en cada caso, lo cierto es que el RGU estableció un criterio menos restrictivo⁷¹². En efecto, tal y como dispone expresamente el art. 44.2.4.º RGU, en la resolución que adopte el órgano competente habrá de valorarse la utilidad pública o interés social de la edificación o instalación, cuando esta “no venga atribuida por aplicación de su legislación específica”.

⁷¹² Ídem, pág. 104. Al parecer, tras cierto desarrollo jurisprudencial, se amplió bastante el objeto de lo que las autoridades competentes entendían por construcciones autorizables (cfr. *ibídem*).

En este sentido, trae este autor a colación la STS de 13 de julio de 1984 (Az. 4675), que versaba sobre acuerdos de la Comisión Provincial de Urbanismo y de un Ayuntamiento que, respectivamente, aprobaron la construcción de un «Centro Comercial de Carretera» y concedieron licencia de obras, y que asumió, en lo sustancial, el criterio recogido en las fundamentaciones de la sentencia apelada, que se sintetizan a continuación: “[...] si bien, como regla general, el artículo 86 en relación con su anterior vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, establece que en los terrenos clasificados como suelo no urbanizable -rústico-, no se podrán realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas, sin embargo se eximen o excepcionan de ello a las «edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en medio rural»; que la instalación de un «hipermercado», puede considerarse así, independientemente de la creación de nuevos puestos de trabajo, pues esa nueva estructura comercial, configura un elemento básico de transformación y reforma de nuestro sector comercial, propiciando unas innovaciones que lo dotan de una dinamicidad mercantil provechosa para el comportamiento del sector, y, en definitiva, para los intereses nacionales, engendrando, además, otro interés social, pues al vender sus productos a mejores precios, satisface los intereses de los consumidores, con la transcendencia que ello tiene en la sociedad de nuestros días; y que la ubicación de un hipermercado en esos terrenos, no produce los efectos nocivos que el legislador quiere evitar con las limitaciones impuestas en los citados artículos 85 y 86 de la Ley del Suelo, puesto que la instalación comercial, aparece como un elemento excepcional y aislado que no incide en la del Suelo, de la densidad de población, etc. Criterio que esta Sala, en la datada sentencia, completa aclarando, en resumen, que la declaración de interés social o de utilidad pública de la obra o instalación no exige una previa habilitación legal, distinta de la contenida en el precitado artículo 85.2 de la Ley, en relación con el 44.2.4.º del Reglamento de Gestión, dado que la propia norma atribuye la competencia para, resolver estos expedientes, a la autoridad urbanística; que la existencia del interés social no se limita, por norma alguna, al supuesto de que el titular de la explotación sea un ente público, pues es sabido que los particulares pueden gestionar actividades en las que concurra interés social y éste no es incompatible con la existencia de beneficio mercantil; que el interés social no es identificable exclusivamente con el interés social, ni con la gestión de este carácter; y que el interés social no se constriñe por el repetido artículo 85.2 a actividades o sectores determinados, sino que ampara potencialmente a todo tipo de instalaciones, sin especificar el fin concreto a que puedan ser dedicadas”.

Por lo que atañe al segundo requisito, *la necesidad de emplazamiento en suelo rural*, debe existir una relación directa de la construcción autorizable con el suelo rural y la necesidad de que no haya efectivamente otros emplazamientos alternativos en otras categorías de suelo más apropiadas⁷¹³. Como veremos más adelante, este requisito, que ha perdurado en el tiempo y en la normativa autonómica valenciana sujeto a ciertas modulaciones, resulta capital.

Por otra parte, como también examinaremos, la Administración superior que debía autorizar estos usos excepcionales disponía de una facultad no enteramente discrecional a la hora de apreciar la concurrencia de los requisitos apuntados, precisamente a resultas de los conceptos que se manejaban (*i. e.*, utilidad pública o interés social, necesidad de emplazamiento en suelo no urbanizable), que se encontraban en la órbita de los conceptos jurídicos indeterminados⁷¹⁴.

⁷¹³ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, ob. cit., pág. 407.

En relación con ello, cabe mencionar, entre otras, la citada STS de 24 de marzo de 1986 (Az. 2331), en la que se concluye que “[...] la propia Ley acota el ámbito aplicable de la excepción al precisar que los edificios o instalaciones además de tener ese carácter de utilidad pública o interés social «hayán de emplazarse en el medio rural», requisito que la doctrina ha venido refiriendo a instalaciones vinculadas funcionalmente a dicho ambiente, como una escuela de capacitación agraria, y que en el presente caso se concretaría en la constatación de que la instalación en cuestión no podría ser emplazada en terrenos calificados como urbanizables -o de «reserva urbana», conforme a la anterior terminología- bien por hallarse agotados tales terrenos y porque su ubicación en ellos resultaría altamente inadecuada”.

Cfr. igualmente en relación con este extremo la STS de 11 de diciembre de 2003 (ROJ: STS 7984/2003) que incide en que la autorización para llevar a cabo actuaciones específicas en suelo no urbanizable requiere que se acredite que las instalaciones o edificaciones para las que se solicita dicha autorización hayan de emplazarse en el medio rural, lo que no sucede en el caso enjuiciado de una solicitud de autorización para construir en dicho suelo unos módulos de viviendas para la integración social y erradicación del chabolismo.

⁷¹⁴ PAREJA I LOZANO, C., *Régimen del suelo...*, ob. cit., págs. 121-122.

En este sentido es oportuno citar, como hace este autor, la STS de 29 de febrero de 1988 (Az. 1509) que, si bien de una manera un tanto alambicada, concluye lo siguiente: “[...] por lo que concierne a aquella utilidad pública o interés social de la instalación si bien la primera no exige una declaración formal expresa de su realidad, como, por ejemplo, la que es exigida para la expropiación forzosa -Sentencias de 4 de octubre de 1982 (RJ 1982\6317), 24 de abril y 13 de julio de 1984 (RJ 1984\2005)- y, el segundo, no se identifica exclusivamente con el interés oficial de la gestión de este carácter, ni el artículo 85 del Texto Refundido lo constriñe a actividades o sectores diferenciados, a tenor de las Sentencias de 13 de julio de 1984 (RJ 1984\4675) y 25 de febrero de 1985 (RJ 1985\2642), si que conforme a la de 15 de octubre de 1985 (RJ 1985\4595), que cita a la de 22 de junio de 1982 (RJ 1982\4829), que ambas expresiones legales son conceptos jurídicos indeterminados, en cuya valoración la Administración actúa con un margen de apreciación mal llamado discrecionalidad, pero ello no

Sea como fuere, como señala MORALO IZA⁷¹⁵, el margen de discrecionalidad de que goza la Administración no le exime de su obligación de acreditar en el correspondiente expediente administrativo la utilidad pública o el interés social concurrente. El ejercicio de esta potestad queda bajo el control de toda discrecionalidad administrativa. En concreto, cuando la Administración otorga una calificación urbanística aplica una doble técnica jurídica: los conceptos jurídicos indeterminados y cierto margen de la discrecionalidad del planificador. Esta discrecionalidad se corresponde al fin y al cabo con la libertad que tiene la

le exime de aportar al expediente el materia probatorio necesario para acreditar que su decisión viene apoyada en una realidad fáctica que garantice su legalidad, requisito impuesto expresamente por el artículo 44 del Reglamento Gestión, que, en su apartado d) de su número 2, exige la justificación por el interesado de estos extremos, y en el número 4 que en la resolución habrá de valorarse la utilidad pública o interés social de la edificación o instalación y es esto, precisamente, lo que evita la inseguridad jurídica a que la Comunidad apelante se refiere al combatir la sentencia, pues, como explica la que acabamos de reproducir, «ha de recordarse que la discrecionalidad de la Administración no impide el ejercicio por los Tribunales de la facultad concedida e impuesta por el art. 106 de la Constitución (RCL 1978\2836 y ApNDL 1975-85, 2875) de controlar la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican -Sentencia de 20 de octubre de 1981 (RJ 1981\3797)- y que la motivación adecuada constituye un requisito esencial en los actos administrativos de particular trascendencia en los de carácter discrecional, ya que de no exigirse la discrecionalidad quedaría degradada a la arbitrariedad -Sentencia de 30 de junio de 1982 (RJ 1982\5249)-»”.

No obstante, lo anterior parecía no ser una cuestión del todo pacífica para la jurisprudencia que se ocupaba de resolver sobre estas cuestiones. En este sentido, apunta aquel autor la STS de 2 de julio de 1986 (Az. 6838), que concluye que “[...] Como se aprecia con la simple lectura de los textos legales acabados de mencionar [arts. 85-1-2.ª TRLS 1976 y 44-1-2.ª RGU], el legislador no ha querido sacrificar de forma absoluta las demandas de determinados intereses particulares, sin con ellos se satisfacen a la vez otros de mayor alcance, públicos o sociales, supeditando uno y otros a los rígidos esquemas de la planificación, concebida con abstracción y generalidad. De ahí la potestad discrecional que concede a los órganos administrativos en los citados preceptos, para poder autorizar («podrán autorizarse», se dice literalmente) «edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que hayan de emplazarse en el medio rural...». [...] En el presente caso, la discrecionalidad se refiere a la apreciación de la existencia de un interés social en el mantenimiento y aplicación de las instalaciones de que se trata, en el mismo medio rústico en que ya fue construida y autorizada por el Ayuntamiento demandante la primera nave y en su encaje en lo dispuesto en los preceptos tan mencionados de la Ley del Suelo y Reglamento de Gestión Urbanística. [...] la discrecionalidad se ha ejercido de forma razonable, ajena a toda sospecha de desviación de poder”.

⁷¹⁵ MORALO IZA, V. M., “Calificación urbanística...”, ob. cit., págs. 525 y 526.

Cfr. igualmente, por lo que respecta a la discrecionalidad y su control, PEÑARRUBIA IZA, J. M.ª, “La moderna jurisprudencia sobre la discrecionalidad técnica”, *Revista de Administración Pública*, n.º 136, 1995, pág. 327 y ss.; DELGADO BARRIO, J., “El control de la discrecionalidad de la actividad urbanística”, en *Derecho y Urbanismo: principios e instituciones comunes*, Madrid: CGPJ, Escuela Judicial, 2003, pág. 119 y ss.; y DESDENTADO DAROCA, E., *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico...*, ob. cit., págs. 413 y ss.

Administración para autorizar o no un determinado uso en una concreta categoría de suelo dependiendo de los fines de protección que amparan las leyes, la planificación territorial o la planificación urbanística.

Abundando en lo anterior, como advierte BARREDA BARBERÁ⁷¹⁶, “De una u otra forma, con esa utilidad pública o interés social se pretende transmitir la idea de un beneficio claro a favor de la colectividad (STS de 24 de junio de 1992), sin que quepa constreñirlo a actividades o sectores determinados (STS de 13 de julio de 1984)”.

Sin perjuicio de ello, como destaca PAREJO ALFONSO⁷¹⁷, la normativa urbanística autonómica ha escogido el especificar esos conceptos jurídicos indeterminados de “utilidad pública” e “interés social”, y ello mediante la puntualización de aquellas actividades y usos autorizables excepcionalmente, previa la autorización correspondiente. En este sentido, como indica MORALO IZA⁷¹⁸, el margen de discrecionalidad se ha visto significativamente reducido mediante la introducción de usos definidos y elementos reglados. Volveremos sobre esta cuestión más adelante, en este mismo epígrafe, al analizar la regulación propia de la Comunidad Valenciana.

⁷¹⁶ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 130-131. Como desgrana este autor, “el Tribunal Supremo ha apreciado la existencia de utilidad pública o interés social en la construcción de una pista de maniobras y un pabellón para exámenes teóricos de una jefatura Provincial de Tráfico (STS de 13 de julio de 1988), un establecimiento residencial hospitalario (STS de 8 de octubre de 1982), aulas para escuelas y para maestros (STS de 20 de enero de 1987), y un centro de formación profesional para inmigrantes (STS de 25 de febrero de 1987). También se ha dicho que las viviendas anejas a las construcciones de utilidad pública o interés social —para guardas o porteros, por ejemplo—, son admisibles en función de su carácter accesorio [En este punto, se remite el autor a ORTEGA GARCÍA, Á., “Utilización urbanística del suelo no urbanizable”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 75, 1981, pág. 53; y la STS de 16 de junio de 1986]. Por el contrario, la utilidad pública o el interés social se han excluido si se causan daños a la comunidad —como el empeoramiento de las condiciones de abastecimiento de agua potable [STS 20 de octubre de 1998] y el deterioro paisajístico ocasionado por una piscifactoría (STS de 2 de junio de 1992)—, o concurre la simple pretensión del mantenimiento de una actividad [STS de 25 de junio de 1996], una clara privatización del aprovechamiento (STS de 23 de enero de 1989), o el preponderante interés crematístico de los promotores, que se aprecia en un casino de juego (STS de 4 de octubre de 1983), un teatro (STS de 29 de enero de 1992) y una discoteca al aire libre (STS de 29 de febrero de 1988)” (ibídem).

⁷¹⁷ PAREJO ALFONSO, L., “El Estatuto de la Propiedad urbana”, en *Manual de Urbanismo*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, 2001, pág. 85.

⁷¹⁸ MORALO IZA, V. M., “Calificación urbanística...”, ob. cit., pág. 527.

Por último, es preciso no perder de vista que este tipo de construcciones y, en general, cualquiera que pretenda emplazarse en suelo no urbanizable viene condicionada a la ordenación que pudiera establecer el plan para este tipo de suelo, y que puede restringirlas e incluso prohibirlas (v. g., como consecuencia del establecimiento de espacios objeto de especial protección o mediante el establecimiento de las correspondientes incompatibilidades)⁷¹⁹.

1.1.3. El afianzamiento del sencillo esquema normativo del uso urbanístico del suelo no urbanizable bajo el TRLS 1992. Algunas actuaciones avaladas por la jurisprudencia

La deficiente regulación de los usos urbanísticos del suelo no urbanizable no mejoró bajo el TRLS 1992. En línea con las normas anteriores, esta preveía que en suelo no urbanizable no podían realizarse otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guardaran relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca, y que se ajustaran en su caso a los planes o normas de los órganos competentes en materia de agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Estas construcciones e instalaciones podían ser autorizadas por los Ayuntamientos (art. 16.3.1.ª TRLS 1992).

Asimismo, resulta especialmente interesante destacar al objeto de nuestro trabajo que, como en la normativa precedente, se recogía la posibilidad de que el órgano autonómico competente autorizara “edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar, en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población” (art. 16.3.2.ª TRLS 1992); en concreto, de acuerdo con el siguiente procedimiento, en términos similares a la regulación anterior: (i) petición ante el Ayuntamiento, con justificación en su caso de la utilidad pública o interés social; (ii) informe del Ayuntamiento que, junto con la documentación presentada, debía elevar este al órgano autonómico competente; (iii) información pública durante 15 días, al menos; y (iv) resolución definitiva del órgano

⁷¹⁹ PAREJA I LOZANO, C., *Régimen del suelo...*, ob. cit., pág. 104.

autonómico, y todo ello, sin perjuicio de la necesidad de obtener licencia municipal de obras correspondiente (art. 16.3.2.^a TRLS 1992).

Como destaca PORTO REY⁷²⁰, esta regulación es la misma que la prevista en la norma que la precedía (cfr. arts. 86.1 y 85.1.2.^a *in fine* TRLS 1976), si bien con las siguientes diferencias: a) se elimina, quizá por ser obvia, la exigencia del respeto a las incompatibilidades de usos señaladas en el planeamiento general; b) se añade que el primer conjunto de construcciones será autorizado por el Ayuntamiento, extremo este que era deducible con carácter general; c) se incorporan en la propia Ley las cuatro fases del procedimiento de autorización por el órgano *autonómico* —siendo de aplicación en lo no contrario a dicha norma los apartados 2 a 4 del citado art. 44 RGU—; y d) se destaca expresamente la necesidad de obtener, además de esa autorización autonómica, la correspondiente licencia municipal.

Por otra parte, como se adelantó en el apartado anterior, los tribunales han venido estableciendo una amplia doctrina jurisprudencial que avala algunos de estos usos urbanísticos sobre suelo no urbanizable en aplicación de la normativa urbanística que hemos visto (tanto del TRLS 1992 como del previo TRLS 1976 y del resto de legislación urbanística), cuyo estudio resulta especialmente relevante de cara a contextualizar adecuadamente la vigente regulación autonómica sobre este particular, que será objeto de ulterior análisis y que constituye uno de los temas principales de nuestro trabajo. Siguiendo a SIBINA TOMÀS⁷²¹, cabría sintetizar algunas de las ideas fundamentales que resultan de los pronunciamientos jurisprudenciales del siguiente modo:

- (i) Las autorizaciones para explotaciones agrarias conformes a la naturaleza de la finca son de competencia municipal. Por el contrario, los usos agrarios intensivos que exceden de ello exigen su declaración de interés social y la

⁷²⁰ PORTO REY, E., “El suelo rústico...”, ob. cit., pág. 338.

⁷²¹ SIBINA TOMÀS, D., “La legislación urbanística...”, ob. cit., pág. 58 y ss.

previa autorización del órgano autonómico competente que valore su concurrencia⁷²².

- (ii) Si bien no resulta del todo pacífico, lo cierto es que una abundante jurisprudencia admite que las estaciones de servicio deben incluirse en la acepción legal de “construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas”⁷²³.
- (iii) Como se indicaba, las obras e instalaciones no vinculadas con la explotación agraria y las de usos agrarios intensivos que exceden del uso racional y propio de la finca precisan de dos autorizaciones: una previa autonómica y otra

⁷²² La STS de 28 de noviembre de 2000 (Az. 9990) ilustra perfectamente esta cuestión y establece lo siguiente:

“[...] el motivo fundado en la infracción del artículo 85 del TRLS/1976 debe prosperar, si se tiene en cuenta que la licencia solicitada lo es para cuatro naves que van a coger 2.000 cabezas de ganado porcino en una finca que inicialmente tenía poco más de una hectárea y media, y que posteriormente se adicionaron otras hasta un total de cinco hectáreas y media.

El precepto del artículo 85 del TRLS supedita las edificaciones que no requieren autorización a las: «... explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajusten, en su caso, a los planes o normas del Ministerio de Agricultura...».

En nuestra opinión, una explotación porcina de las características de la cuestionada en estos autos no es una explotación agrícola. Tampoco guarda relación con la naturaleza y destino de la finca, como lo prueba el que la finca originaria sólo tenía una hectárea y media (las más de cuatro hectáreas adquiridas no sirven para validar lo que inicialmente no era posible). La justificación de la relación con la naturaleza destino de la finca la debería haber suministrado el terreno (pastizal) y el sistema de cría (extensivo), y ni los terrenos tienen esa naturaleza, ni, aunque la tuvieran, explicarían la instalación de un número de cabezas, 2.000, que en manera alguna puede considerarse extensivo dada la superficie sobre la que ha de asentarse la explotación (obsérvese que lo dicho en absoluto supone que una explotación porcina no ha de emplazarse en el suelo no urbanizable, sino que para ello es necesario cumplir el requisito de la autorización previa de la Comisión Provincial de Urbanismo exigido por los artículos 85 del TRLS y 44 del Reglamento de Gestión).

Finalmente, no puede entenderse que la intervención de la Comisión en el procedimiento para la obtención de la licencia de actividad supla la exigida por los preceptos citados, pues las finalidades, actuación y contenido de sus determinaciones, en ambos procedimientos, son distintas”.

⁷²³ Cfr. las SSTS de 5 de junio de 1997 (Az. 5018), 20 de abril de 1998 (Az. 3096), 3 de junio de 1998 (Az. 4381), 25 de junio de 1998 (Az. 5863) y 27 de enero de 2001 (Az. 2800). En la última de ellas, se concluye tajantemente lo siguiente:

“En la sentencia de 22 de enero de 1999 (RJ 1999, 353) hemos dicho, confirmando lo declarado antes en las de 20 de abril de 1998 (RJ 1998, 3096) y de 5 junio de 1997 (RJ 1997, 5018) que remiten, a su vez, a otras anteriores, que las estaciones de servicio se comprenden dentro del supuesto de construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas a que alude el artículo 85.1.2ª del TRLS de 1976, llegándose a afirmar que «una estación de servicio de carburantes y complementos no tiene razón de ser ni prácticamente es concebible su instalación y funcionamiento si no es en servicio de los usuarios de la carretera» (sentencia de 20 de abril de 1998) [...]”.

posterior del Ayuntamiento —que será la licencia de obras y, en su caso, la de apertura o de incidencia ambiental—. Como destaca MORALO IZA⁷²⁴, dichas autorizaciones son distintas, pero concurrentes.

Por lo que respecta a la primera de estas autorizaciones, es jurisprudencia consolidada que el órgano autonómico interviene con carácter previo y preceptivo⁷²⁵, y que su ámbito competencial está delimitado legalmente (en uno de los supuestos legales citados, debe ceñirse a la valoración de la concurrencia de la utilidad pública o interés social de la instalación y la necesidad de que sea emplazada en el medio rural, y, en el otro supuesto, se limita a la consideración de vivienda familiar y la imposibilidad que se constituya un núcleo de población). Por último, como señala FERNÁNDEZ

⁷²⁴ MORALO IZA, V. M., “Calificación urbanística...”, ob. cit., pág. 516.

Cabe citar en este sentido, como hace dicho autor, las SSTS de 24 de diciembre de 1991 (RJ 1992/371), de 23 de abril de 1996 (RJ 1996/3268) o de 19 de mayo de 2000 (RJ 2000/5466), así como la STSJ de Baleares de 9 de julio de 1999 (RJCA 1999/2144).

En el mismo sentido, TOLOSA TRIBIÑO, C., *El uso del suelo...*, ob. cit., págs. 197-200.

⁷²⁵ Como dispone la STSJ de Andalucía de 19 de abril de 2005 (Az. 308):

“[...] la necesidad de ambas autorizaciones concurrentes se produce de tal suerte que la primera es previa a la segunda, controlando uno y otro acto aspectos distintos de la normativa urbanística, de tal manera que la decisión del órgano autonómico o estatal solamente vincula al Ayuntamiento en tanto en cuanto no se conceda por aquél autorización para edificar en suelo urbanizable no programado o no urbanizable; mientras que, por el contrario, el otorgamiento de esta autorización previa no vincula a la corporación competente respecto de la concesión de la licencia de obras, según se cumplan o no los restantes requisitos o condiciones de la normativa urbanística, de acuerdo con el proyecto que se haya presentado o ulteriormente se aporte, sin que, por tanto, la concesión de la primera baste para tener por otorgada la que incumbe exclusivamente a la correspondiente autoridad municipal.

Es más, interesa significar que para otorgar la primera de dichas autorizaciones en los casos que se trate de edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en medio rural —como es el que nos ocupa— la valoración de las circunstancias conforme a las cuales pueda considerarse que concurre esa utilidad e interés corresponde a la competencia en exclusiva de la Administración supra-municipal, mientras que, con la necesaria salvaguarda del principio de autonomía municipal, para con la licencia de obras la Administración Municipal se debe pronunciar acerca de las otras determinaciones urbanísticas y características del proyecto de obras presentado, que hagan o no jurídicamente viable la edificación de que se trate, cuya facultad y competencia en exclusiva corresponde a la Administración Municipal a tenor de lo preceptuado en el artículo 179 del Texto Refundido de 1976 —como con posterioridad se establece en el artículo 248 del Decreto Legislativo 1/1990, aplicable al caso por razones temporales, y artículo 243.1 del Real Decreto Legislativo 1/1992 dotado de naturaleza básica—”.

RODRÍGUEZ⁷²⁶, esta autorización participa de la naturaleza de los planes y, por lo tanto, también, en cierto modo, del ámbito de libertad inherente a su elaboración, tal y como pone de manifiesto el procedimiento al que se sujeta por la Ley, parecido al de aprobación de planes especiales (en particular, esta correlación era meridiana en el TRLS 1976 —cfr. su art. 85.1.2.^a *in fine*—).

- (iv) Asimismo, como se indicó en el apartado anterior, el interés público o la utilidad social son conceptos estrictamente vinculados con las características y finalidades perseguidas en cada caso, y la valoración de su concurrencia debe realizarla el órgano autonómico competente. A tal fin, este deberá ponderar los intereses y bienes jurídicos en juego protegidos por la Constitución (v. g., el art. 45, que reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medioambiente adecuado para el desarrollo de la persona, y, eventualmente en contraposición, los arts. 35 y 38, que consagran, respectivamente, el derecho de todos los españoles al trabajo y el derecho a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado)⁷²⁷.
- (v) Sin perjuicio de lo anterior, no hay que perder de vista que la posibilidad de autorizar el establecimiento de instalaciones industriales en suelo rústico tiene

⁷²⁶ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico*, Elcano (Navarra): Aranzadi, 2001, pág. 137 (monografía asociada a la *Revista de Urbanismo y Edificación*).

⁷²⁷ La STS de 23 diciembre 1996 (Az. 9533) es ciertamente ilustrativa de este extremo; en concreto, señala lo siguiente:

“[...] constituye el parecer de esta Sala, que las expresiones utilidad pública e interés social contenidas en el citado artículo 85 de la Ley del Suelo de 1976 tienen esencialmente el mismo contenido y significado a los efectos y finalidad perseguida en el indicado precepto. [...]

El concepto pues de utilidad pública ha de entenderse muy estrictamente conectado con las características y finalidad perseguidas en cada concreto caso, no siendo de olvidar que el precepto legal añade el requisito de que el edificio o instalación «hayan de emplazarse en el medio rural» con lo que se viene a indicar que los genéricos conceptos de utilidad pública o interés social, han de estar vinculados o relacionados de algún modo, a través de la instalación o construcción, con este medio o ambiente rural en que son instalados.

En el supuesto aquí contemplado se pretende la construcción de una nave industrial para depósito o almacén de los géneros producidos en una fábrica de televisiones, en un terreno clasificado en las Normas Subsidiarias de Tarancón como suelo no urbanizable especialmente protegido, que con arreglo a lo expresado no puede ostentar la calificación de utilidad pública, ya que por un lado tal actividad, ni siquiera es mínimamente significativa en cuanto a creación de puestos de trabajo o creación de riqueza ni el emplazamiento de la edificación tiene relación alguna con el medio rural, ni con la necesidad del emplazamiento de tal actividad en el mismo [...]”.

carácter excepcional y que la interpretación de los supuestos en los que ello se permita debe ser restrictiva⁷²⁸. Así, en esta clase de suelo no urbanizable, o urbanizable no programado, solo es posible su aprovechamiento natural, que es el contenido normal de la propiedad en nuestro ordenamiento, y ello salvo que se autorice este uso excepcional, que venimos analizando, que deriva fundamentalmente de una decisión autonómica⁷²⁹.

- (vi) Asimismo, como ya apuntamos, la necesidad de emplazar la instalación en el suelo rural puede producirse tanto porque aquella venga conectada con los fines propios del suelo rústico como porque, debido a sus características, no sea procedente su ubicación en suelo urbano⁷³⁰.
- (vii) A título enunciativo cabe citar, entre otros muchos, una serie de supuestos — interesantes desde la óptica de este trabajo— que han sido objeto de controversia judicial precisamente respecto de la concurrencia de los dos requisitos que venimos examinando (*i. e.*, el interés social y la necesidad de emplazamiento en el medio rural): estación para almacenar gasoil⁷³¹;

⁷²⁸ Cfr. las STS de 28 de junio de 1977 (RJ 1977, 3460); 24 de marzo de 1986 (RJ 1986, 2331), 9 de junio de 1987 (RJ 1987, 6107); y de 23 de diciembre de 1996 (RJ 1996, 9533); como se señala en esta última con toda claridad:

“En razón del carácter restrictivo que ha de dotarse a la interpretación del precepto antecitado, hemos de precisar que el interés social o utilidad pública no puede identificarse sin más con cualquier actividad industrial, comercial o negocial en general de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos con la contraprestación de un lícito lucro o ganancia, pues es evidente, que ello desnaturalizaría la finalidad perseguida por el precepto del artículo 85 de la Ley del Suelo, dada su excesiva generalidad, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general”.

⁷²⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Estudios de Derecho Ambiental...*, ob. cit., pág. 137.

⁷³⁰ Resulta interesante en este aspecto la STS de 22 abril 1992 (Az. 3837), que establece que “la «necesidad de su emplazamiento en el medio rural» [...] integra un concepto jurídico indeterminado para cuya concreción ha de tenerse en cuenta que, desde un punto de vista estrictamente urbanístico, el suelo no urbanizable, en su mayoría, es una categoría residual derivada de su no clasificación como urbano o urbanizable -innecesario es advertir que con otras perspectivas el suelo rústico tiene un claro contenido positivo-. Así las cosas, aquella necesidad de emplazamiento en el medio rural puede producirse, de un modo directo y positivo, cuando la naturaleza de la actividad a desarrollar queda conectada con los fines propios del suelo rústico -el ejemplo clásico es la escuela de capacitación agraria, pero también, por una vía indirecta, negativa o por consecuencia, cuando las características de la actividad de utilidad pública o interés social sean rechazadas por el suelo urbano”.

⁷³¹ STSJ de Cataluña de 28 de febrero de 2005 (JUR 2005\173863), que revoca el acuerdo por el que se denegó la autorización para construir una estación de almacenaje de gasoil en Vilamós.

construcción de instalaciones anexas, piscina y urbanización interna⁷³²; gasolineras⁷³³; construcción en los alrededores de una carretera de tres naves industriales de electricidad del automóvil, almacén de coches usados y de maquinaria de obras de construcción⁷³⁴; nave industrial para sustituir otra ya

⁷³² STSJ de Cataluña de 30 de diciembre de 2004 (RJCA 2005\155), que confirma la denegación de autorización para la construcción de edificios anexas, piscina, elementos de urbanización interna y ajardinamiento en Palamós y Mont-ràs, pues todo ello supone, en sí mismo considerado, una agresión flagrante al espacio que pretende protegerse.

⁷³³ STSJ de Galicia de 20 de febrero de 2004 (RJCA 2004/788), que confirma la denegación de la autorización previa a la concesión de una licencia municipal para una estación de servicio: “la necesidad de ubicar la gasolinera de referencia en la propiedad del actor estaría justificada si no concurriesen las limitaciones que prevé el art. 9.1 LRSV. Dicha necesidad integra un concepto jurídico indeterminado para cuya concreción, de acuerdo con el Ordenamiento urbanístico vigente, ha de tenerse en cuenta que, desde un punto de vista estrictamente urbanístico, el suelo rústico, es en su mayoría, una categoría a preservar –una vez eliminada la tradicional residualidad que lo ha caracterizado a raíz de la LRSV– derivada de la protección que se le otorgue. Así, siendo un suelo especial y doblemente protegido de suyo ya que habrán de estar prohibidas todas las actividades que alteren éste y la protección que la Ley le otorga. Una interpretación de los preceptos señalados que tenga en cuenta su contexto, su espíritu y su realidad (art. 3.1 CC), no puede ser otra que, de admitirse esta actividad en tal lugar podría llegarse a la pura y simple desaparición de las características de un suelo cuyo destino natural es la protección, lo que sería un completo contrasentido. Si a ello se añaden los datos reales obrantes en el expediente sobre la ordenación del suelo vigente en el municipio de Muxía, no existen razones que determinen la necesidad y exigencia del emplazamiento en la parcela de referencia de una gasolinera”.

⁷³⁴ STS de 26 de noviembre de 2002 (RJ 2002/10386), que confirma la denegación de licencia de construcción y posterior licencia de apertura para la construcción de tres naves industriales en suelo no urbanizable en el municipio de Ramales de la Victoria (Cantabria). Como señala el TS:

“El artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística, viene a determinar que las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas, son autorizables por la entidad municipal competente, con arreglo al procedimiento regular y ordinario de otorgamiento de licencias (artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955), mientras que las edificaciones consideradas de utilidad pública o interés social, requieren la previa autorización del órgano de la Comunidad Autónoma competente.

La vinculación requerida, de una edificación o instalación, al servicio de una obra pública, no supone una mera relación más o menos de simple utilidad de la edificación para el servicio de la obra pública, sino una verdadera necesidad, imprescindible o al menos muy destacable o importante entre esa relación obra-servicio público, y desde luego, sobre estas pautas, que son las perseguidas por el artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística, la realización de tres naves, para electricidad del automóvil, almacén de coches usados y de maquinaria de obras de construcción, en los alrededores de una carretera, en absoluto suponen esa relación vinculante de necesidad o importancia relevante, para el servicio de esa obra pública, por lo que la autorización de instalación de esas naves, precisa la declaración de utilidad pública o interés social, que requiere la previa conformidad del órgano autonómico pertinente”.

existente con destino a prefabricados de hormigón⁷³⁵; construcción de una posada rural⁷³⁶; bar restaurante⁷³⁷; construcción de un complejo turístico y hotelero vinculado con una carretera⁷³⁸; y construcción de una nave para la fabricación de prendas de vestir⁷³⁹.

⁷³⁵ STSJ de Madrid de 27 de junio de 2002 (RJCA 2002/1114), que revoca la denegación de la solicitud de autorización para la construcción de una nave industrial en sustitución de otra existente con destino a prefabricados de hormigón, en suelo urbanizable en el municipio de Colmenar Viejo.

⁷³⁶ STSJ de Cantabria de 13 de mayo de 2002 (RJCA 2002/745), que confirma la denegación de la autorización para la construcción de una posada rural en suelo no urbanizable sito en Tagle, en el término municipal de Suances (Cantabria).

⁷³⁷ STS de 5 de marzo de 2002 (RJ 2002/2670), que confirma la oportuna denegación judicial de licencia de apertura para la instalación de un bar restaurante en San Roque, en suelo no urbanizable. Tal y como señala la sentencia: “El problema planteado en este motivo, en definitiva, radica en la posible existencia prevalente de la utilidad pública, o interés social, en la construcción e instalación para la actividad de bar-restaurante con capacidad para ochenta comensales, en suelo no urbanizable de uso forestal y de protección forestal, conocido como el Parque de San Roque [...]. El denominado Parque San Roque, como consta acreditado en autos, es un hermoso Parque natural, lugar de esparcimiento ciudadano al aire libre, donde si bien podría ser concebible la instalación de un modesto merendero, para solaz complemento gastronómico de los viandantes, de ningún modo puede entenderse como de utilidad pública o interés social, la autorización concedida para un restaurante con importante estructura arquitectónica del edificio para ese destino, e incluso de los accesos y aparcamientos concebidos para facilitar ese uso, repetimos, con una envergadura propia para ochenta comensales. La mera mención de todo ello supone que tal instalación, ya de importante tipo mercantil, está en contradicción con el uso normal y cotidiano de ese parque natural de uso y protección forestal, apto para la oxigenación del entorno urbano y de disfrute paisajístico para los ciudadanos. Es, pues, no admisible en este supuesto de autos como bien concluye la sentencia recurrida, que el interés social o utilidad pública contemplados en los preceptos citados como infringidos puedan considerarse prevalente, con la instalación de ese restaurante, de concepción y uso típicamente urbano, sobre el uso propio de ese suelo del Parque San Roque, como forestal y destinado a los fines típicos de tal naturaleza”.

⁷³⁸ STS de 22 de diciembre de 2000 (RJ 2000/10579), que confirma la revocación de licencia de obras para la construcción de un complejo turístico y hotelero vinculado con una carretera, que había sido otorgada por el Ayuntamiento de Bubión. En esta sentencia se señala: “Idéntica suerte desestimatoria merece el motivo fundado en la infracción del artículo 85, por ser la edificación hotelera pretendida, una obra vinculada a la carretera, hipótesis en la que no es necesaria la autorización omitida. Al argumentar así se olvida que el precepto invocado excluye la autorización en los supuestos de «...construcciones e instalaciones vinculada a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas». Podría aceptarse que la edificación hotelera autorizada está relacionada con la carretera. Pero esa relación es insuficiente para excluir el requisito de la autorización omitido. Efectivamente, la ley exige que la vinculación tenga lugar con ocasión de la ejecución, entretenimiento, o el servicio que la obra pública presta, y es evidente que es vinculación con la realización de la obra, con su mantenimiento, o con el servicio prestado no se da en la edificación que en estos autos se cuestiona”.

⁷³⁹ STSJ de Castilla-La Mancha de 17 de julio del 2000 (RJCA 2000/2644), que confirma la denegación de la autorización para construir una nave para la fabricación de prendas de vestir en suelo no urbanizable del municipio de La Torre de Esteban, al reputarse que no estaba justificada su ubicación en el medio rural. En concreto, con abundante jurisprudencia del TS, se concluye lo siguiente:

Todo este cuerpo doctrinal elaborado durante años por nuestros Tribunales resulta de consulta no solo interesante, sino obligatoria, si se quiere entender la razón de ser del vigente marco normativo autonómico que posibilita la implantación de usos industriales y terciarios sobre suelo no urbanizable, que será objeto de detenido análisis en el apartado siguiente. Como se verá, la regulación vigente no ha aparecido de la nada, sino que constituye una evolución de los preceptos primigenios de la normativa precedente que estamos examinando —la LS 1956, el TRLS 1976, el TRLS 1992 y el resto de normas que veremos a continuación—, tal y como estos fueron entendidos por los Tribunales.

“[...] no ha quedado demostrado el contenido material de la utilidad pública o el interés social que la construcción o instalación en suelo no urbanizable de una nave industrial destinada a la fabricación de prendas de vestir puede suponer como punto de referencia para definir dicho juicio intelectual, base fundamental para poder motivar la solución justa que con su autorización se pretendía de la Comisión Provincial de Urbanismo. Así la propia jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de junio de 1977 [RJ 1977, 3460]; 24 de marzo de 1986 [RJ 1986, 2331], de 9 de junio de 1987 [RJ 1987, 6107]; 23 de diciembre de 1996 [RJ 1996, 9533]), ha indicado que la posibilidad de establecer instalaciones industriales en suelo rústico debe de tener un carácter excepcional; y como consecuencia de la referida excepcionalidad, la interpretación de los supuestos en los que puede ubicarse una actividad industrial en suelo rústico debe ser restrictiva, sin que el interés social o utilidad pública pueda identificarse sin más con cualquier actividad industrial, comercial o negocial en general de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos, con la contraprestación de un lícito lucro o ganancia, ya que con ello se desnaturalizaría la finalidad limitada de los arts. 85 y 86 de la Ley del Suelo de 1976 (predicable del art. 16 del RDLeg 1/1992), convirtiendo la excepción en regla general.

Aplicada dicha doctrina al supuesto de autos, se observa con claridad que la instalación pretendida no puede tener en el artículo ya referido y en el que pretende ampararse, y ello: a) Porque la posible creación de puestos de trabajo con la realización de la actividad, no es de por sí relevante o significativo para definir el interés social que se pretende (Véase en este sentido, las Sentencias de 25 de junio de 1996 [RJ 1996, 5487]; 23 de diciembre de 1996 [RJ 1996, 9533]). b) Adviértase que en el presente caso es una instalación «ex novo», cuya necesidad desde la perspectiva del art. 85 de la Ley del Suelo no queda justificada; pues nuestro Tribunal Supremo ha señalado que el emplazamiento en el medio rural, viene exigida por una teleología propia, es decir, por la naturaleza y finalidad a que se va a destinar la construcción que se pide; sin que sea determinante otra teleología externa, como la que invoca el actor (Así, Sentencia de 30 de octubre de 1995 [RJ 1995, 7712]). Tampoco las posibles molestias que la actividad pueda generar a los vecinos, puede justificar dicha autorización, en la medida en que el Reglamento de Actividades Clasificadas permite imponer medidas correctoras (art. 33) dicha actividad, criterio igualmente aplicable a cualquier otra actividad que se desarrolle dentro del casco urbano, sin que su mera posibilidad pueda abrir la vía excepcional que se pretende por la parte recurrente, a no ser que se desnaturalice su propia razón de ser normativa de carácter urbanístico, como ya se indicara por la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 5 de abril de 1988 (RJ 1988, 2613), que ni siquiera, y coherentemente lo ha admitido en el supuesto de la ampliación de una industria ya existente en esta clase de suelo (S. del TS de 2 de julio de 1986 [RJ 1986, 6838]), por lo que menos razón ha de existir por la imposibilidad de establecerla en suelo urbano, que tampoco se razona sobre esta última”.

En efecto, estos han desempeñado, como en muchas otras ocasiones, un papel determinante. Y ello porque, como vimos, la citada regulación estatal se nutría en una importante medida de conceptos jurídicos indeterminados (algunos de ellos de plena vigencia en las regulaciones autonómicas —v. g., necesidad de emplazamiento en el medio rural—) que han precisado de numerosos pronunciamientos jurisprudenciales que permitieran perfilar su significado, si bien esto último nunca se logró de forma absoluta por la variadísima casuística a la que estaban sometidos.

Por todo ello, ultimamos ahora nuestro examen de dicha normativa estatal con la LRSV y el vigente TRLS 2008.

1.1.4. La LRSV y la aparición de la variada regulación autonómica de los usos urbanísticos del suelo no urbanizable

Los aprovechamientos de tipo *urbanístico* en suelo no urbanizable pasan principalmente por usos de tipo residencial no vinculados a las explotaciones agrarias, usos agrarios intensivos o agroindustriales, industriales y terciarios. De acuerdo con la LRSV, correspondía a la legislación autonómica establecer estos aprovechamientos en el marco de aquella (cfr. art. 9 LRSV), de conformidad con lo interpretado por la STC 164/2001, de 11 de julio⁷⁴⁰.

Esta norma prosigue con la tradición de contemplar la excepción que aquí nos ocupa, si bien de una forma más escueta que las anteriores. Así, establece el art. 20 LRSV que “Excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público, previa justificación de que no concurren las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 9 de la presente Ley”.

Como vimos en su momento, este último precepto regula aquellos suelos no urbanizables que lo son por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial (en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados

⁷⁴⁰ SIBINA TOMÀS, D., “La legislación urbanística...”, ob. cit., pág. 58.

en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público) —art. 9.1 LRSV—.

Esta habilitación del art. 20.1 LRSV, para autorizar excepcionalmente “actuaciones específicas de interés público”⁷⁴¹, tuvo fundamentalmente —y continúa teniendo— una doble proyección en la legislación urbanística autonómica: (i) la regulación de los aprovechamientos urbanísticos permitidos en el suelo no urbanizable y (ii) técnicas vinculadas con la competencia autonómica de ordenación del territorio que permite imponer decisiones en relación con actividades de utilidad pública y privadas de interés social que, aun no viniendo previstas en el planeamiento urbanístico, afectan de hecho al suelo urbanizable no delimitado y al suelo no urbanizable⁷⁴². Volveremos en los siguientes apartados sobre esta cuestión capital.

1.2. La consolidación de la cobertura estatal a la amplia regulación autonómica de los usos urbanísticos excepcionales sobre suelo rural (la LS 2007 y el TRLS 2008). Concepto de interés público o social y procedimiento autorizatorio

La vigente regulación sobre este uso urbanístico excepcional en el suelo no urbanizable empezó ubicándose en el art. 13.1 TRLS 2008 (en su redacción previa a la reforma operada por la LRRR 2013). En este se establecía expresamente, tras ordenar que el suelo rural se utilizara de conformidad con su naturaleza (v. g., uso agrícola, ganadero, forestal o cinegético), que “con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural”.

⁷⁴¹ Adviértase que, a diferencia de la normativa anterior (*i. e.*, arts. 85.1.2.^a *in fine* TRLS 1976 y art. 16.3.2.^a TRLS 1992), ya no se habla aquí de la eventual autorización de edificaciones e instalaciones de “utilidad pública o interés social”, sino solo de actuaciones de “interés público” (art. 20.1 *in fine* LRSV), circunstancia esta que, como veremos en este mismo epígrafe, vuelve a cambiar con la aprobación del normativa vigente (cfr. art. 8.2 TRLS 2008).

⁷⁴² Cfr. SIBINA TOMÀS, D., “La legislación urbanística...”, *ob. cit.*, pág. 56.

Como señalan PAREJO ALFONSO y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ⁷⁴³, si bien no existe una sustancial innovación en el tratamiento tradicional del suelo rural, mantenido en el art. 20 LRSV, cabe destacar como novedad respecto del contenido de este último precepto que la regulación de la citada regla excepcional (i) “Ya no permite la legitimación de «actuaciones» y sí exclusivamente de concretos actos, aunque éstos siguen pudiendo desbordar los autorizados por la regla general e implicar, por tanto, la alteración del estado de los terrenos”; y (ii) “extiende, de un lado, el supuesto capaz de activar la expresada legitimación, toda vez que pasa a comprender la apreciación de la concurrencia, además de un interés público, de un interés social [extremo este que, como vimos, no había sido recogido, a diferencia de la normativa anterior, por la LRSV —en concreto, en su art. 20.1 *in fine*—], pero, de otro lado, lo restringe, puesto que incluye ahora el requerimiento que dicha apreciación resulte precisamente bien de la contribución del acto de que se trate a la ordenación y el desarrollo rurales, bien a la estricta necesidad del emplazamiento en el medio rural”.

En relación con este último extremo, concluye BARREDA BARBERÁ⁷⁴⁴ que mediante el art. 13.1 LS 2007 se avanza de forma importante en la configuración del interés público al vincularlo con las dos causas que determinan su existencia y que se expresan de forma disyuntiva: “la contribución de los usos a la ordenación o el desarrollo rurales y la necesidad de su emplazamiento en el medio rural”. Esta necesidad, que es también un concepto jurídico indeterminado (STS de 5 de junio de 1995), se ha considerado imprescindible para evitar una transformación urbanística de dicho suelo no urbanizable y puede identificarse, en general, con dos elementos:

⁷⁴³ PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., *Comentarios a la Ley del Suelo*, ob. cit., págs. 180-181.

Como concluyen estos autores, “Queda ahora definitivamente claro que, al igual que sucede en el caso de la expropiación forzosa (art. 9 LEF), el interés público o social debe ser declarado a la vista y en función de precisas características del acto a ejecutar (el destino del suelo que va a legitimarse y al que va a quedar dicho suelo vinculado); características que se reconducen en último término, sea al principio de preservación del carácter propio del medio rural y, por tanto, protección y fomento (desarrollo sostenible) de éste [art. 2.2.b)], sea a requerimientos legales del propio acto a ejecutar (por ej. prevención de los riesgos de catástrofe, inundación o de accidentes mayores)” (ídem, pág. 181).

⁷⁴⁴ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 133-134.

la inexistencia de otras clases de suelo que sean más aptas para los usos pretendidos y las características de la actividad que se pretende instalar.

Sentado lo anterior, por lo que respecta al concepto jurídico indeterminado de “interés público o social”, y a su alcance e influencia por parte de la normativa autonómica, nos remitimos al amplio análisis ya efectuado (cfr. apartados anteriores de este mismo epígrafe)⁷⁴⁵. Simplemente procede añadir que coincidimos con CANO MURCIA⁷⁴⁶ cuando concluye que parece que este requisito de la utilidad pública o el interés social se ha diluido y ha pasado a un segundo plano. Es más, podría parecer hasta innecesario, visto el rigor con el que las normas urbanísticas controlan los actos de edificación y los usos en el suelo no urbanizable. Ello es además plausible si se tiene en cuenta que su carácter de concepto jurídico indeterminado arrastra un plus de discrecionalidad en la intervención de la Administración.

Por otra parte, como señala TOLOSA TRIBIÑO⁷⁴⁷, aunque la ley guarda silencio sobre el procedimiento de otorgamiento de dicha autorización excepcional, se puede

⁷⁴⁵ A modo de síntesis, cabe traer a colación la STS de 14 de abril de 2004 (RJ 2004\2688), que concluye que sobre dicha normativa precedente que regula este uso urbanístico excepcional sobre suelo rural —esto es, los arts. 86.1 y 85.1.2.ª TRLS 1976 y el 44.1.2.ª RGU—, “hay algunas precisiones establecidas en la jurisprudencia que merecen ahora ser destacadas; así: (1) que las edificaciones e instalaciones autorizables son las que cumplan conjuntamente dos requisitos: que sean de utilidad pública o interés social y que hayan de emplazarse en el medio rural (por todas, sentencia de 30 de octubre de 1995); requisitos, ambos, que han de ser justificados por el solicitante de la autorización, tal y como prevé el artículo 44.2.1.d) de aquel Reglamento (misma sentencia); (2) la utilización del suelo no urbanizable presupone, por su propia naturaleza y como criterio general, el de prohibición de construcciones, edificaciones o instalaciones; por ello, la posibilidad de aquella autorización, en cuanto excepción a una norma general prohibitiva, ha de ser interpretada en sentido siempre restrictivo y tras haber quedado perfectamente acreditados aquellos requisitos (sentencias, entre otras, de 23 de diciembre de 1996 y 26 de noviembre de 2000); y (3) esa necesaria interpretación restrictiva determina que la utilidad pública o el interés social no pueda identificarse, sin más, con cualquier actividad industrial, comercial o negocial, en general, de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades, que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general (sentencia, entre otras, de 23 de diciembre de 1996)”.

⁷⁴⁶ CANO MURCIA, A., *El régimen jurídico...*, ob. cit., pág. 211.

⁷⁴⁷ TOLOSA TRIBIÑO, C., *El uso del suelo...*, ob. cit., págs. 197-198.

Entendemos que el silencio que apunta dicho autor sobre estas cuestiones procedimentales trae causa del consabido reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por ende, lo cierto es que la regulación de dicho procedimiento, incluida la modulación de su carácter bifásico, dependerá del enfoque que adopte cada Comunidad Autónoma sobre la base,

concluir que continúa vigente en términos generales el que venía establecido en nuestra legislación precedente, que pasa por la intervención de dos Administraciones (la local y la autonómica) —también examinado ya en detalle (cfr. apartados previos de este epígrafe)—.

No obstante todo lo anterior, resulta muy relevante el alcance de los matices que han sido introducidos en el TRLS 2008 a resultas de su ulterior modificación mediante la LRRR 2013. Esta reforma no solo cambia de ubicación este precepto (pasa ahora a regularse en el art. 8.2 *in fine*), sino que introduce unos ajustes que cabe concluir que afectan también a su alcance. Y ello, con independencia de que esa haya querido ser ciertamente la voluntad del legislador, vista la forma en la que se ha llevado a cabo.

En efecto, ahora el citado art. 8.2 *in fine* TRLS 2008 prevé que “Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”.

La comparación entre esas dos versiones de la regulación de este uso excepcional del suelo rústico revela el distinto alcance que posee cada una de ellas (como vimos, esta previsión ha pasado a venir regulada en preceptos distintos de la misma norma como consecuencia de la reforma operada por la LRRR 2013: antes, el art. 13.1 y ahora el vigente art. 8.2 *in fine*, ambos del TRLS 2008). De acuerdo con la construcción gramatical de los dos párrafos, la versión del antiguo art. 13.1 TRLS 2008 presenta una restricción de las excepciones para legitimar actos y usos urbanísticos en el medio rural bastante mayor que la que encontramos en la versión del vigente art. 8.2 *in fine* TRLS 2008; es decir, en esta segunda versión se amplían las excepciones previstas en la ley para actuar en el suelo rural.

En efecto, desde una interpretación literal, en la versión del antiguo art. 13.1 TRLS 2008 cabría concluir que, en realidad, solo existe una excepción para que se puedan legitimar los actos y usos a los que nos referimos, y es que estos sean de interés

entre otros extremos, del grado de autonomía que reconozca a sus municipios en este particular.

público o social. Además, ese interés público o social solo se puede contemplar en dos posibles escenarios: a) porque esos actos contribuyan a la ordenación o desarrollo rurales o b) porque estén emplazados en el medio rural.

Por otra parte, desde una interpretación literal y gramatical de la norma, se podría igualmente concluir que en la versión del vigente art. 8.2 *in fine* TRLS 2008 el interés público o social es solo una de las tres excepciones que establece la ley, que serían las de: a) que sean de interés público o social; b) que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales; c) que hayan de emplazarse en el medio rural.

En este sentido se podría sostener que, mientras que en la primera versión de la regulación de este mecanismo en el TRLS 2008 las excepciones quedaban sujetas al interés público y social; en la segunda, ese interés es solo uno de los tres posibles casos de excepción. Es decir, según la estructura gramatical que encontramos en la versión actualmente vigente —con una oración principal a la que se subordinan tres oraciones de relativo precedidas por la conjunción *que*— tenemos que el interés público o social es independiente del hecho de que los actos y usos urbanísticos contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales, y también del hecho de que se emplacen en suelo rural. En efecto, resulta difícil no concluir que, dada la vigente redacción de este precepto, parece que el redactor ha querido establecer tres excepciones independientes entre sí, como nos indica el uso de los signos de puntuación delante de los subordinantes.

De la nueva redacción de este precepto estatal podría por tanto inferirse que flexibiliza, respecto de la versión anterior de la misma norma, los supuestos bajo los que cabría la eventual implantación de usos de corte urbanístico sobre suelo rústico y facilita así todavía más el encaje con ella de la muy variada normativa autonómica a la que se remite. En cualquier caso, entendemos que el impacto de dicha regulación estatal es muy limitado y dependerá en última instancia, como en otras ocasiones, de la regulación específica autonómica (de la citada excepción de implantación de usos urbanísticos en suelo no urbanizable), incluido sobre todo las condiciones a las que lo sujete.

Por último, sin perjuicio de lo anterior, no hay que perder de vista que la citada posibilidad excepcional de realizar ciertas instalaciones, edificaciones y usos sobre

suelo no urbanizable viene sujeta a la previa justificación de que no procede someter ese suelo a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación, o concurren causas de riesgos naturales, o de sujeción a limitaciones relacionadas con la protección del dominio público⁷⁴⁸. En efecto, cuando se establece un régimen de protección, se rebajan implícitamente las expectativas de aprovechamiento del suelo no urbanizable común. Así, tiene una particular vigencia la prohibición de lesionar los valores dignos de protección que venía prevista en el art. 86.2 TRLS 1976 y que, en términos similares, reproduce el segundo párrafo del art. 8.2 TRLS 2008. En síntesis, debe ser rechazada cualquier actuación que ponga en riesgo o impida el cumplimiento de la función específica a la que queda afectado un suelo por parte del planeamiento urbanístico o de una ordenación superior⁷⁴⁹. Volveremos sobre esta importante cuestión en el apartado siguiente.

2. La Declaración de Interés Comunitario (“DIC”) como atribución concreta de usos en suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana; en particular, de los industriales y terciarios

2.1. Visión global del panorama autonómico de las autorizaciones urbanísticas para implantar actividades sobre suelo no urbanizable

Como señala GONZÁLEZ-VARAS⁷⁵⁰, continúa todavía muy extendida la creencia antiquísima de que el suelo no urbanizable tiene que destinarse obligatoriamente a

⁷⁴⁸ Cfr. SANTOS DÍEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 4.ª ed., 2001, pág. 431. Si bien la anterior conclusión que apuntan estos autores se correspondía con el tenor del art. 9.1 LRSV, al que se remitían, entendemos que aquella mantiene su plena vigencia bajo la normativa actual —cfr. art. 12.2.a) TRLS 2008)—.

⁷⁴⁹ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 166-169. Como señala este autor: “La jurisprudencia recoge infinidad de supuestos que resultan incompatibles con el suelo protegido: el industrial [STS de 23 de marzo de 1999], la venta al por mayor de metales viejos [STS 17 de octubre de 2001], una caseta destinada a agencia de viajes [STSJ de Madrid de 23 de diciembre 2005, pon. Martín Corredera, rec. 1001/2001] y los movimientos de tierras [STS de 17 de febrero de 2003], entre otros. Incluso una balsa para pienso de ganado puede incurrir en tal incompatibilidad [STS de 14 de mayo de 1997], pese a su conexión con los usos ordinarios del suelo. Por su parte, la STS de 16 de diciembre de 1986 pone de relieve que el cerramiento de las fincas no implica un cambio de uso, sino la delimitación física del terreno; en consecuencia, no atenta contra las limitaciones aplicables al suelo no urbanizable de especial protección” (ídem, pág. 166).

⁷⁵⁰ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Retos y expectativas urbanísticas en el suelo no urbanizable. El «urbanismo autonómico» (golf y urbanismo)”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 8,

usos primarios (v. g., agrícolas, ganaderos o forestales), dado que es el suelo *rústico* y, por lo tanto, dichos usos son los *normales*. No obstante, la sociedad evoluciona y un buen ejemplo de ello es el importante interés mostrado durante los últimos años en relación con los usos turísticos y de ocio sobre ese suelo no urbanizable.

Del análisis de la normativa autonómica se puede concluir que, en términos generales, existen dos vías para legitimar los citados actos y usos excepcionales de interés público o social sobre suelo no urbanizable —que, como acabamos de ver, posibilita la normativa estatal (cfr. art. 8.2 *in fine* TRLS 2008⁷⁵¹)—: (i) por un lado, están las *autorizaciones* para llevar a cabo dichos usos urbanísticos sobre suelo no urbanizable, normalmente previstos en el plan urbanístico correspondiente o al menos no prohibidos por este. En general, en la tramitación de estos permisos participa con carácter preponderante la Comunidad Autónoma, que suele ser la competente para otorgarlos o interviene en ellos vía informe preceptivo y vinculante. En este grupo podríamos enmarcar las DIC valencianas que examinaremos a continuación; y (ii), por otro lado, tenemos ciertos *instrumentos*, generalmente *de ordenación*, aprobados por la Comunidad Autónoma, que legitiman igualmente dichos usos urbanísticos sobre suelo no urbanizable, con independencia de que vengan o no previstos por el plan urbanístico municipal, e incluso, en algunos casos, de que este los hubiera prohibido —en esos supuestos, se obliga al municipio a cambiar su planeamiento urbanístico por efecto de la aprobación de aquel plan—. Como veremos, dada la configuración de estos últimos instrumentos, procede, en nuestra opinión, exigirles una presencia todavía más intensa del interés regional que

febrero 2006, págs. 110-111. Como señala este autor, “estamos, en efecto, ante una «creencia» arraigada profundamente, fruto de una educación secular que nos lega una determinada imagen y una determinada visión del suelo rústico directamente relacionada con las nociones del debido sacrificio de la labor de la tierra y del noble y loable cultivo de ésta a través del cual el hombre logra su subsistencia misma. Así ha sido a través de los siglos. Efectivamente está presente el reflejo atávico de concepciones antiquísimas, incluso bíblicas” (ídem, pág. 110).

⁷⁵¹ Recordemos que este precepto establece en su redacción actual que “Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”.

justifique su aprobación por parte de la Comunidad Autónoma. En este segundo grupo podríamos encuadrar las ATE, que analizaremos también en este capítulo⁷⁵².

Efectuada esas precisiones, nos centraremos en este apartado en la primera de esas vías que se acaban de referir: la que hemos denominado *autorización* autonómica.

Como destaca MORALO IZA⁷⁵³, la mayoría de las normativas urbanísticas han recogido una autorización de uso excepcional para permitir usos de utilidad pública o interés social de corte urbanístico en el suelo no urbanizable. En todos los supuestos, con independencia de que exista una planificación territorial que haya previsto esos usos excepcionales, siempre se exige por el legislador una intervención de la autoridad urbanística “caso por caso”. En síntesis, como concluye este autor, es preciso obtener “la autorización de dicho uso con objeto de completar la planificación primaria, estableciendo los límites y condiciones para el ejercicio del nuevo aprovechamiento, habiéndose acreditado previamente que el mismo no es incompatible con los fines de tutela que llevaron al planificador a clasificar dicho suelo como no urbanizable”.

⁷⁵² Cfr. SIBINA TOMÀS, D., “La legislación urbanística...”, ob. cit., págs. 55 a 62. No obstante, como se aprecia de lo que decimos en este trabajo, no compartimos del todo la clasificación de los posibles instrumentos para acometer esos usos que efectúa el citado autor, que distingue entre: (i) “aprovechamientos urbanísticos en el suelo no urbanizable” y (ii) “técnicas vinculadas con la competencia autonómica de ordenación territorial para imponer decisiones autonómicas respecto de actividades de utilidad pública y privadas de interés social no previstas en el planeamiento urbanístico, que afectan al suelo urbanizable no delimitado y al suelo no urbanizable” (ídem, pág. 55). Entendemos que, de seguir su propia clasificación, habría que encuadrar en el segundo supuesto que se acaba de citar tanto las DIC’s —como él hace— como las ATE’s, con lo que esta clasificación perdería en nuestro caso toda su utilidad.

En cualquier caso, sí que coincidimos con este autor en que no hay que confundir ese segundo mecanismo previsto por la normativa autonómica con “técnicas que permiten la realización de las obras públicas de interés general o autonómico que precisan ocupar el suelo no urbanizable y que son disconformes con el planeamiento urbanístico [...]. La legislación sectorial de dominio público (costas y aguas por ejemplo), obras públicas (carreteras, ordenación ferroviaria, puertos o aeropuertos) de interés general y la reguladora de los sectores liberalizados (la energía eléctrica, los hidrocarburos o las telecomunicaciones), han ido estableciendo mecanismos propios y diferenciados de los previstos en la legislación urbanística para poder implantar sobre el territorio las obras públicas de interés general” (ídem, pág. 57). Volveremos más adelante sobre este punto al tratar de las DIC.

Cfr., en relación con esta última cuestión, ESPINOSA BAVIERA, J., “Las obras públicas de interés local, autonómico y general en la Comunidad Valenciana”, *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, n.º 39, 2011, págs. 23-40.

⁷⁵³ MORALO IZA, V. M., “Calificación urbanística...”, ob. cit., págs. 527-528 y 519-521.

En concreto, cabe destacar con GUTIÉRREZ COLOMINA⁷⁵⁴ que, precisamente, la Comunidad Autónoma Valenciana fue la pionera en autorizar que se pudieran adquirir una serie de aprovechamientos urbanísticos en suelo no urbanizable (v. g., industriales y terciarios), contra el abono de un canon compensatorio y tras una previa DIC. A esta le siguieron luego el resto de Comunidades Autónomas, con la aprobación de un amplio abanico de mecanismos autorizatorios que permitían dichos usos urbanísticos sobre suelo no urbanizable⁷⁵⁵.

Antes de analizar las citadas DIC valencianas, y a fin de contextualizar su examen, estudiaremos brevemente la configuración básica por cada una de las Comunidades Autónomas de estos mecanismos que aquí nos ocupan —que hemos denominado a efectos meramente clasificatorios como *autorizaciones*—; si bien, forzosamente, sin entrar en la multitud de regímenes especiales existentes⁷⁵⁶ (como, por ejemplo, en materia de aprobación de proyectos energéticos⁷⁵⁷), dado el objeto del presente

⁷⁵⁴ GUTIÉRREZ COLOMINA, V., “El régimen jurídico...”, ob. cit., pág. 95.

⁷⁵⁵ Cfr., para un análisis más detallado del panorama general de dichos permisos, BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 171-182; CANO MURCIA, A., *El régimen jurídico...*, ob. cit., pág. 149 y ss.; y TOLOSA TRIBIÑO, C., *El uso del suelo...*, ob. cit., pág. 200 y ss.

⁷⁵⁶ Y ello, sin perjuicio de las referencias puntuales sobre algunas de dichas particularidades que, por su interés, incluimos en algunos casos.

Asimismo, adviértase que los permisos a los que hacemos aquí referencia son, salvo que lo indiquemos expresamente, adicionales y previos a las licencias municipales de obras correspondientes y no excluyen tampoco el resto de permisos sectoriales que, en su caso, resultaran exigibles (principalmente, en materia de funcionamiento de las actividades que se implanten).

Por otra parte, en relación con dichos permisos excepcionales sobre suelo no urbanizable, es preciso verificar siempre que el nivel de protección del terreno en cuestión previsto en la ley sectorial y en el instrumento de planeamiento territorial y urbanístico correspondiente no impide los usos que se pretenden implantar mediante los citados permisos.

Por último, como indicábamos antes, los permisos que analizamos a continuación constituyen una de las vías más comunes para implantar usos de tipo urbanístico sobre suelo no urbanizable. En este sentido, en algunas Comunidades Autónomas se prevé expresamente que dichos permisos no serán necesarios cuando se opte por otro mecanismo para proceder a implantar aquellos usos (v. g., mediante algún tipo de proyecto de interés singular o plan especial que legitime igualmente dichos usos; si bien, como veremos en el apartado siguiente de este mismo capítulo, estos instrumentos suelen venir referidos a actuaciones en las que concurre un interés que excede del municipio en cuestión).

⁷⁵⁷ Cfr. ESPINOSA BAVIERA, J. y ARÉVALO DA COSTA, C., “Aspectos urbanísticos relacionados con la implantación de instalaciones fotovoltaicas” [en línea], *Legal Today*, 6 de febrero de 2009. <<http://www.legaltoday.com/practica-juridica/publico/urbanismo/aspectos-urbanisticos->

trabajo, que se centra en la regulación sobre el particular en la Comunidad Valenciana.

En *Andalucía* se posibilita el llevar a cabo en suelo no urbanizable las denominadas *actuaciones de interés público*, que pueden tener por objeto la implantación, entre otros, de usos industriales, terciarios, turísticos o análogos, previa la aprobación del *plan especial* —aprobado por la Comunidad Autónoma— o *proyecto de actuación* pertinente —que autoriza el Ayuntamiento, previo informe de la Comunidad Autónoma— (art. 42 y 43 LOUA)⁷⁵⁸.

En *Aragón* cabe asimismo la implantación en suelo no urbanizable de construcciones e instalaciones de interés público o social mediante la correspondiente *autorización especial* que otorga el Ayuntamiento, previo informe del Consejo Provincial de Urbanismo (arts. 35 y 36 TRLUAR)⁷⁵⁹.

[relacionados-con-la-implantacion-de-instalaciones-fotovoltaicas](#)> [consulta: 22 de febrero de 2015]).

⁷⁵⁸ En esta región ha sido especialmente relevante en los últimos años la autorización de usos relativos a instalaciones de energías renovables, en especial, la solar. Este hecho propició que se dotaran de disposiciones específicas en materia de energía que sustituyen al régimen anteriormente previsto, sin perjuicio de no eliminar por completo la intervención de la Consejería competente en urbanismo a fin de verificar la compatibilidad urbanística de los proyectos —fundamentalmente, vía informes incardinados en el seno de la correspondiente licencia o plan especial— (cfr. art. 12 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía).

Cfr., para más detalle en relación con esta regulación autonómica del suelo no urbanizable, MARTÍNEZ GARCÍA, J. I., “El régimen del suelo no urbanizable en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía”, *Actualidad Administrativa*, n.º 34, 2003, págs. 827-841; GUTIÉRREZ COLOMINA, V., “Régimen del suelo no urbanizable. Las actuaciones de interés público”, en *Derecho Urbanístico de Andalucía*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos, 2006, págs. 217-257; y DÍAZ ARROYO, A., “La prestación compensatoria por uso excepcional del suelo no urbanizable en Andalucía. La posible incidencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2010”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 24, 2010, págs. 3509-3516.

⁷⁵⁹ Adviértase que no se someten a este procedimiento de autorización especial las construcciones e instalaciones que deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental o de autorización ambiental integrada conforme a la normativa sectorial correspondiente. En cualquier caso, se prevé que en estos supuestos el órgano ambiental consultará al Consejo Provincial de Urbanismo competente, siendo su informe vinculante en cuanto a las afecciones supralocales del uso o actividad planteados, la justificación del emplazamiento en el medio rural, la posibilidad de formación de núcleo de población, la conveniencia y alcance de la rehabilitación y los parámetros urbanísticos de aplicación. En caso de discrepancias entre el órgano ambiental y el Consejo Provincial de Urbanismo, el Consejero competente en materia de medio ambiente o de urbanismo podrá requerir su resolución al Gobierno de Aragón (art. 35.2 TRLUAR).

Por su parte, en *Asturias* se permite también destinar el suelo no urbanizable para actividades de interés público o social, mediante la *autorización previa* de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, salvo que haya sido oportunamente delegada en el Ayuntamiento correspondiente. No obstante, será necesario aprobar un *estudio de implantación* antes de proceder a la autorización cuando el plan general de ordenación correspondiente no contemple expresamente la instalación; en este último caso, para la autorización de la instalación bastará la licencia urbanística municipal (arts. 128, 131 y 132 TROTUA)⁷⁶⁰.

En *Canarias*, las actuaciones transformadoras del suelo rústico relativas, entre otros, a ciertos usos industriales y de servicios quedan sujetas, en general, a la aprobación de un *proyecto de actuación territorial* —por el pleno de la Corporación o el Cabildo insular, dependiendo de la envergadura de aquel— o, para casos de menor impacto, de una *calificación territorial* —otorgada por el Cabildo de la isla— (arts. 62 bis – art 62 quinquies TRLOTIC)⁷⁶¹.

Por otra parte, existen previsiones específicas que conforman un régimen simplificado para, fundamentalmente, municipios especialmente pequeños y para las zonas de borde urbano de ciertos municipios también pequeños (cfr. art. 288 y ss. TRLUAR).

Por último, son especialmente relevantes en esta materia que aquí nos ocupa las prolijas normas subsidiarias y complementarias de planeamiento de cada una de las tres provincias, vigentes en tanto en cuanto no contradigan al TRLUAR (cfr. Normas Subsidiarias de la Provincia de Zaragoza, aprobadas por Acuerdo de la Diputación General de Aragón de 19 de febrero de 1991; Normas Subsidiarias de la Provincia de Huesca, aprobadas por Acuerdo de la Diputación General de Aragón de 16 de abril de 1991; y Normas Subsidiarias de la Provincia de Teruel, aprobadas por la Diputación General de Aragón de 20 de mayo de 1991).

⁷⁶⁰ En concreto, por lo que respecta a la implantación en el suelo no urbanizable de actividades económicas industriales y de servicios, se establece “que se considerarán con carácter restrictivo siempre que se trate de actividades no vinculadas o que no presten servicio a dicho suelo. En el caso de industrias vinculadas al medio rural, o actividades que por su propia naturaleza no exijan una localización dispersa, el Plan General posibilitará su emplazamiento en pequeñas áreas industriales adecuadamente integradas en su entorno” (art. 129.1 TROTUA).

Cfr., para más detalle sobre esta regulación autonómica del suelo no urbanizable, FERNÁNDEZ FERRERAS, C., “Régimen jurídico del suelo no urbanizable”, en *Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2003, págs. 205-212; y del mismo autor, “Régimen jurídico del suelo no urbanizable”, en *El Derecho urbanístico del Principado de Asturias*, Oviedo: Academia Asturiana de la Jurisprudencia, 2004, págs. 212 y ss.

⁷⁶¹ En esta Comunidad Autónoma desempeñan una papel capital en esta materia los variados planes insulares y territoriales aprobados hasta la fecha, que complementan lo dispuesto por el TRLOTIC con multitud de disposiciones de protección del suelo (v. g., el Plan Insular de

En *Cantabria* se permiten también en suelo rústico una serie de usos no primarios, como los de interés público o social por la Administración sectorial correspondiente, previa *autorización* de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo cuando se trate de suelos sujetos a protección especial, cuando se pretendan en suelos no urbanizables de municipios que no cuenten con plan general u, obviamente, cuando el uso pretendido afecte a más de un municipio. En otro caso, el competente para otorgarlo será el Ayuntamiento, previo informe de la citada Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que será vinculante cuando proponga la denegación fundada en infracción concreta de los requisitos y condiciones previstos en la legislación urbanística o en el planeamiento territorial (arts. 112, 113, 115 y 116 LOTRUSCA)⁷⁶².

En *Castilla-La Mancha* cabe también la implantación en suelo rústico de una serie de usos de corte urbanístico, entre ellos industriales y terciarios, previa obtención de la correspondiente *calificación urbanística* que otorga la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, salvo en suelos no sujetos a especial protección de municipios de más de 10.000 habitantes, donde la competencia reside en el Ayuntamiento (arts. 54 y 60 a 65 TRLOAU)⁷⁶³.

Ordenación de Gran Canaria, aprobado definitivamente por el Decreto 277/2003, de 11 de noviembre, del Consejo de Gobierno de Canarias).

Cfr., en relación con esta regulación autonómica sobre el suelo rural, VILLAR ROJAS, F. J., “El Derecho de propiedad del suelo”, en *Derecho Urbanístico de Canarias*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2.ª ed., 2010, págs. 106-123.

⁷⁶² Revisten especial importancia en esta Comunidad en relación con lo que aquí nos ocupa el amplio abanico de disposiciones en materia de protección y usos aplicables a sus municipios del litoral (cfr. LPOLC, respecto de la que se pronunció recientemente la STC 57/2015, y que, dada su relevancia, analizaremos con mayor detalle tanto en este como en el apartado siguiente).

Cfr., con relación a esta regulación autonómica del suelo no urbanizable, MARTÍN REBOLLO, L., “Del suelo no urbanizable al suelo rústico: evolución de la normativa urbanística estatal con referencia a la legislación de suelo de Cantabria”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 222, 2006, págs. 97-144; FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F. y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. J., “Régimen jurídico del suelo. Medidas de garantía patrimonial y valoraciones urbanísticas”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Cantabria*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2007, págs. 103-139; y MENÉNDEZ ALONSO, J. M.ª, “La revisión de la regulación del suelo rústico en Cantabria (Ley 3/2012)”, *Práctica Urbanística* n.º 120, 2013, págs. 20-34.

⁷⁶³ Resulta interesante advertir que cuando una serie de usos cualificados (como equipamientos colectivos y ciertas actividades de carácter industrial y terciario) sean promovidos por

En *Castilla y León* se posibilita asimismo la implantación en suelo rústico de ciertos usos de tipo urbanístico, como los usos industriales y comerciales que puedan ser considerados de interés público —por estar vinculados a cualquier forma del servicio público o porque se aprecie la necesidad de su ubicación en suelo rústico—. En concreto, dichos usos requerirán de previa *autorización de uso en suelo rústico*, cuyo procedimiento se integrará en el procedimiento de concesión de licencia urbanística, siendo la resolución última competencia del Ayuntamiento en los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana adaptado a LUCL; en el resto de supuestos, la competencia para resolver es de la Comisión Territorial de Urbanismo (arts. 23, 25, 138 y DT 3.^a.3 LUCL y 306 y 307 del RUCL)⁷⁶⁴.

En *Cataluña* cabe también la implantación en suelo no urbanizable de una serie de *actuaciones específicas de interés público* y otros usos de corte urbanístico mediante

particulares y, por sus características, puedan limitar el desarrollo de ulteriores iniciativas con análogo objeto o simplemente condicionar la implantación de estas en áreas de extensión apreciable, la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, antes de proceder a la tramitación del procedimiento pertinente, podrá convocar y celebrar concurso público de iniciativas, que versará sobre la localización y características de los usos y actividades posibles (art. 62 TRLOAU).

Cfr., entre otros, para mayor detalle sobre esta regulación autonómica del suelo no urbanizable, CABALLERO VEGANZONES, R., “Régimen del suelo rústico”, en *Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha*, Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2009, págs. 147-199; MAGAN PERALES, J. M., “Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística: disposiciones generales”, en *Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, págs. 221-260; LÓPEZ ABARCA, A. “La clasificación del suelo”, en *Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, págs. 471-529; y NAVARRO ESPEJO, A., “El régimen del suelo rústico”, en *Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, págs. 619-691.

⁷⁶⁴ Cfr., para mayor detalle en relación con esta regulación autonómica del suelo no urbanizable, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El régimen del suelo en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León”, *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, n.º 11, 2005, págs. 49-74; SÁNCHEZ GOYANES, E., “Reglamento de Urbanismo de Castilla y León: Régimen del suelo. Breve comentario sistemático (1)”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 9, 2004, págs. 1571 y ss.; ASIN ALONSO, I., “La clasificación del suelo en la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, y el Reglamento de urbanismo de Castilla y León, Decreto 22/2004 de 29 de enero”, en *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Madrid: Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: La Ley, 2005, 2.^a ed., págs. 255-284; FERNANDEZ FERRERAS, C., “Régimen del suelo rústico de Castilla y León”, en *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Madrid: Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: La Ley, 2005, 2.^a ed., págs. 335-452; y CARO-PATÓN CARMONA, I., “El planteamiento territorial y urbanístico”, en *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Madrid: Iustel, 2007, págs. 110-112.

la aprobación de un *proyecto de actuación específico*, salvo cuando el plan general o la ley⁷⁶⁵ exijan un *plan especial*, o el particular opte por esta última vía. La aprobación definitiva de ambos instrumentos es autonómica (arts. 47 y 67 TRLUC y 46 a 48 del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística de Cataluña)⁷⁶⁶.

En *Extremadura*, con una regulación que guarda bastantes similitudes con la de Castilla La-Mancha, se permite asimismo la implantación en suelo no urbanizable de usos que exceden del destino primario de la tierra —entre ellos, en algunos casos, los industriales y terciarios—, previa obtención de la correspondiente *calificación urbanística*. La competencia para otorgar estas calificaciones es de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística cuando se trate de suelo no urbanizable protegido o común en municipios de menos de 20.000 habitantes; en los restantes supuestos, corresponde a la Corporación Local, que se pronunciará sobre ella en el procedimiento de otorgamiento de la licencia municipal (arts. 18 a 29 LSOTEX)⁷⁶⁷.

⁷⁶⁵ En concreto, el plan especial resulta exigible, fundamentalmente, para: “a) Las nuevas construcciones destinadas a las actividades de camping y aparcamiento de caravanas, autocaravanas y tiendas-caravana previstas expresamente por el plan de ordenación urbanística municipal. b) La implantación de infraestructuras no previstas en el planeamiento territorial o urbanístico relativas a los sistemas urbanísticos generales de comunicaciones o de equipamiento comunitario, cuando no están amparadas en un proyecto sectorial ejecutivo vinculante para el planeamiento urbanístico. c) Otros actos, cuando el plan especial urbanístico es necesario para desarrollar las determinaciones del planeamiento territorial o del planeamiento urbanístico general” (art. 46.1 del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística de Cataluña).

⁷⁶⁶ Cfr., para mayor detalle sobre esta regulación autonómica del suelo no urbanizable, GARCÍA RUBIO, F., “Régimen del suelo no urbanizable en la Ley Catalana de urbanismo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 205, 2003, págs. 103-135; GONZALEZ I BALLESTEROS, J., “Centros penitenciarios y suelo no urbanizable en la legislación sobre urbanismo de Cataluña”, *Práctica urbanística*, n.º 30, 2004, págs. 19-29; FONT MONCLUS, J. A., “Régimen de suelo no urbanizable”, en *Derecho urbanístico de Cataluña*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos: La Ley, 2009, págs. 163-187; BENGOETXEA ARRIETA, F., “Los efectos de la jurisprudencia del TSJ de Cataluña en el nuevo régimen urbanístico para la instalación de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas en suelo no urbanizable”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 258, 2010, págs. 47-70; y MANUEL TRAYTER, J., *Derecho Urbanístico de Cataluña*, Barcelona: Atelier, 2013, 4.ª ed., págs. 198-204.

⁷⁶⁷ Al igual que, como vimos, sucedía en Castilla La-Mancha, cuando ciertos usos más cualificados (v. g., actividades clasificadas o equipamientos colectivos y ciertas instalaciones y establecimientos de carácter industrial o terciario) sean promovidos por particulares y, por sus características, puedan limitar el desarrollo de ulteriores iniciativas con análogo objeto o

En *Galicia* se permite también la implantación de diversos usos que exceden el destino básico y *natural* de la tierra, si bien con carácter bastante restrictivo por lo que se refiere a cualquier uso que pudiera tener una connotación industrial más allá de los relacionados con el sector primario. Y ello mediante una regulación pormenorizada que exige en algunos casos *licencia* municipal y en otros *autorización* previa autonómica —por el secretario o secretaria general competente en materia de urbanismo—, dependiendo no solo de la intensidad del uso, sino también del nivel de protección del suelo (ordinaria o de especial protección —agropecuaria, forestal o de infraestructuras; de las aguas, las costas, de interés paisajístico y de patrimonio cultural; o de espacios naturales—) (arts. 29 y 33 a 44 LOUPMRG)⁷⁶⁸.

En las *Islas Baleares* la regulación está en este punto, al igual que el resto de su normativa territorial y urbanística, sumamente fragmentada. A grandes rasgos, cabe concluir que también se permiten en suelo no urbanizable los usos relativos a actividades *declaradas de interés general* por la Comisión Insular de Urbanismo respectiva o el Gobierno balear (arts. 19 y 26 LSRIB)⁷⁶⁹.

simplemente condicionar la implantación de éstas en áreas de extensión apreciable, la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, antes de proceder a la tramitación del procedimiento pertinente conforme a los artículos siguientes, podrá convocar y celebrar concurso público de iniciativas, que versará sobre la localización y características de los usos y actividades posibles (art. 25 LSOTEX).

Cfr., para mayor detalle en relación con esta regulación autonómica del suelo no urbanizable, FUENTES MARTÍN, P. M., “El suelo no urbanizable en la Ley 15/2001 del suelo y ordenación territorial de la CCAA de Extremadura”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 198, 2002, págs. 37-79; MACHACÓN DÍAZ, F. J., “Breve apunte sobre el suelo no urbanizable” en *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Tomo I, Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 383-395; y MACHACÓN DÍAZ, F. J., “La calificación urbanística en suelo no urbanizable común y protegido. Especial referencia a la ejecución de determinadas obras, construcciones e instalaciones en la Comunidad autónoma de Extremadura: problemática práctica” en *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Tomo II, Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, 2008, págs. 557-623.

⁷⁶⁸ Son especialmente relevantes las particularidades propias de la regulación de usos en los municipios del litoral de esta Comunidad (cfr. el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, aprobado definitivamente mediante el Decreto 20/2011, de 10 de febrero, del Consejo de la Junta de Galicia).

Cfr., entre otros, para mayor detalle sobre esta regulación autonómica del suelo no urbanizable, RAPOSO ARCEO, J. J., “El suelo rústico en la Ley 9/2002...”, *ob. cit.*, págs. 171-228.

⁷⁶⁹ Entre la abundante y dispersa normativa urbanística de esta Comunidad Autónoma, hay que destacar que desempeñan un papel capital los diferentes y complejos planes territoriales aprobados hasta la fecha (cfr. el Plan Territorial Insular de la isla de Mallorca, aprobado definitivamente por el pleno del Consell Insular de Mallorca el 13 de diciembre de 2004; y el

En *La Rioja* cabe la implantación de un amplio elenco de usos en el suelo no urbanizable, incluidos algunos industriales y terciarios, previa la correspondiente *autorización* específica, que podrá otorgar directamente el Ayuntamiento mediante la licencia de obras cuando este cuente con plan general municipal; en caso contrario, la concederá, tras el correspondiente procedimiento, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (arts. 48 a 53 LOTUR)⁷⁷⁰.

En la *Comunidad de Madrid* se posibilita la implantación de un nutrido grupo de usos urbanísticos, entre los que se encuentran algunos de tipo industrial y terciario, mediante dos instrumentos distintos, dependiendo tanto de la intensidad del uso como del grado de protección del suelo en el que se implanten: la *calificación urbanística* en suelo no urbanizable de protección y en suelo urbanizable no sectorizado —que otorgará, cuando se trate del primero de dichos suelos, el Consejero competente en urbanismo y, en el otro caso, la Comisión de Urbanismo de Madrid— y el *proyecto de actuación especial* en suelo urbanizable no sectorizado —cuya aprobación compete a la Comisión de Urbanismo de Madrid— (arts. 147 a 150 LSCM)⁷⁷¹.

En *Murcia* se prevé también la posibilidad de materializar, de forma excepcional, diversas actuaciones específicas de interés público —entre las que destacan las industriales y las terciarias—, previa *autorización excepcional* otorgada por la Administración regional (arts. 95, 101.4, 102 a 104 LOTURM)⁷⁷².

Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera, aprobado definitivamente por el pleno del Consell Insular d'Eivissa i Formentera el 21 de marzo de 2005).

⁷⁷⁰ Cfr., sobre esta regulación autonómica del suelo no urbanizable, SÁNCHEZ GOYANES, E., “La Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo: perfeccionamiento de un modelo”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 18, 2006, págs. 3272 y ss.; y SANTAMARIA ARINAS, R. y COELLO MARTIN, C., “La Nueva Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja”, *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, n.º 15, 2007, págs. 69-100.

⁷⁷¹ Cfr., para mayor detalle con relación a la regulación del suelo no urbanizable de esta Comunidad Autónoma, MENÉNDEZ REXACH, A., “Clasificación y régimen urbanístico del suelo”, en *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, ob. cit., págs. 78-80; y BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “Régimen urbanístico del suelo no urbanizable de protección”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid: Marcial Pons, 2002, 2.ª ed., págs. 369-390.

⁷⁷² Deben tenerse en cuenta igualmente cuando nos encontremos en la zona litoral de esta Región las relevantes disposiciones de protección en relación con ese ámbito (Cfr. las Directrices y

Por otra parte, en *Navarra* cabe asimismo destinar el suelo no urbanizable a una serie de usos de tipo urbanístico, entre los que expresamente se prevén ciertos usos industriales y terciarios. A tal fin, resulta preceptivo obtener la previa *autorización* autonómica que otorga el Consejero competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo (arts. 110 a 119 LFOTU).

Por último, en el *País Vasco*, si bien se parte de un enfoque muy restrictivo, se posibilitan las actuaciones dirigidas —específicamente y con carácter exclusivo— al establecimiento de dotaciones, equipamientos y actividades declarados de interés público por la legislación sectorial aplicable o por el planeamiento territorial. A tal fin, será pertinente la *declaración de interés público* por resolución de la Diputación Foral correspondiente, y se exigirá además *plan especial* en ciertas actuaciones de mayor impacto⁷⁷³ (arts. 28 a 31 LSUPV y art. 4.3 del Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la LSUPV)⁷⁷⁴.

Visto todo lo anterior, debemos concluir con ROMERO SAURA y ROMERO ALOY⁷⁷⁵ que la normativa urbanística autonómica presenta un panorama muy amplio en lo que concierne a los requisitos para la edificación del suelo no urbanizable, debido en gran parte a las características propias de cada comunidad. Dicho esto, por una parte, cuando se trata de suelo no urbanizable sujeto a protección —por sus valores ambientales, forestales, ecológicos, etc.—, coinciden las legislaciones autonómicas en enfoques muy restrictivos: solo en casos debidamente justificados, admiten algún tipo de actuación de tipo urbanístico o sectorial. Por otra parte, en suelo no

Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, aprobadas por el Decreto 57/2004, de 18 de junio).

⁷⁷³ En concreto, se trata de actuaciones “que además precisen declaración individualizada de impacto ambiental y para aquellas que afecten a una superficie de suelo superior a 5.000 metros cuadrados [...]. Si la aprobación definitiva de dicho Plan [especial] correspondiera a la Diputación Foral, se entenderá implícita la declaración concreta de interés público siempre que el mismo se hubiera previamente sometido a información pública” (art. 4.3 del Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la LSUPV).

⁷⁷⁴ Cfr., entre otros, en relación con esta regulación urbanística autonómica del suelo no urbanizable, RUIZ ARNÁIZ, G., “Régimen del suelo no urbanizable”, en *Derecho urbanístico del País Vasco*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2008, págs. 167-235.

⁷⁷⁵ ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.ª J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., págs. 227-229.

urbanizable común —esto es, el que no contiene valores relevantes dignos de especial protección—, las legislaciones autonómicas concuerdan también, en términos generales, y salvo alguna excepción —entre la que encontramos, por ejemplo, a la Comunidad Valenciana—, en acudir a la doble consideración de instalaciones de utilidad pública o interés social que precisan implantarse en suelo no urbanizable y llevan a cabo una enumeración más o menos amplia de dichas actividades, previendo en algunos casos algunos requisitos específicos.

Efectuado este análisis preliminar sobre el panorama autonómico en relación con este tipo de mecanismos autorizatorios que aquí nos ocupan, que posibilitan la implantación de usos de tipo urbanístico sobre suelo no urbanizable, pasamos ya a examinar en detalle el previsto en la Comunidad Valenciana: las DIC.

2.2. Evolución de las DIC hasta el momento actual: la innovadora LSNU 1992 y el perfeccionamiento de la LSNU 2004

Como señalan ROMERO SAURA y ROMERO ALOY⁷⁷⁶, encontramos el precedente de la DIC en los artículos 85 y 86 TRLS 1976. Como vimos en el epígrafe anterior, estos preceptos posibilitaban la implantación de usos excepcionales en el suelo no urbanizable, con fundamento en que se trataban de usos de utilidad pública o interés social, y todo ello de conformidad con el procedimiento del artículo 43.3 TRLS 1976⁷⁷⁷.

Dicho esto, lo cierto es que a la situación anterior hay que tildarla de caótica. En este sentido, coincidimos con el diagnóstico que efectuaba BLANC CLAVERO⁷⁷⁸ de la

⁷⁷⁶ ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.^a J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., pág. 245.

⁷⁷⁷ Recordemos que este precepto establecía que “[...] la tramitación se reducirá a la aprobación previa por el Ministro de la Vivienda o por la Comisión Provincial de Urbanismo, información pública durante quince días en la capital de la provincia, comunicación a los Ayuntamientos afectados y aprobación definitiva de los citados Órganos”.

⁷⁷⁸ Cfr. BLANC CLAVERO, F., “Aproximación a la gestión urbanística del suelo no urbanizable en la Ley 4/1992 de la Generalitat Valenciana”, en *Comentarios a la Ley del Suelo no Urbanizable, Ponencias de las jornadas celebradas en Valencia*, Serie: Publicaciones de Divulgación Técnica, Colección: “Urbanismo”, n.º 4, Valencia: *Conselleria D’Obres Públiques, Urbanisme y Transport*, Generalitat Valenciana, 1995, pág. 136. Como señala este autor, esos tres fenómenos a los que acabamos de referirnos “se presentaban, la práctica íntimamente asociados. Era harto frecuente hallar áreas de suelo urbanizable altamente consolidadas en parte por infracciones urbanísticas, en parte por actuaciones autorizadas en

Comunidad Valenciana; como señala este autor, “una característica diferencial del territorio rústico en la Comunidad Valenciana, más patente que en otras, es la fuerte tensión existente entre el carácter restrictivo de la posibilidad de edificarlo, consustancial a su naturaleza jurídica, y la tendencia contraria a utilizarlo con fines urbanísticos, continua y espontáneamente demandada por los agentes sociales. Esa tensión se ha reflejado en fenómenos de indisciplina urbanística (con los consiguientes conflictos jurídicos a ellos asociados), en la masiva utilización del cauce procedimental, antes descrito, de la legislación estatal y en una acentuada propensión a tramitar modificaciones de planeamiento conocidas como «clasificaciones»”.

Lo anterior era el resultado, en buena medida, de la deficiente regulación estatal que hemos estudiado en detalle en apartados anteriores. Como critica duramente MARTÍNEZ MORALES⁷⁷⁹, la LSNU 1992 pretendía lograr una sensata aplicación de las posibilidades edificatorias en suelo no urbanizable que brillaba por su ausencia en la época precedente. Durante esta, habían existido bastantes ejemplos de una disparatada hermenéutica de dichas posibilidades. El suelo no urbanizable estaba sujeto a una enorme presión que lo convertía en altamente vulnerable. A resultas de ello, se produjeron las más osadas actuaciones urbanizadoras, como, por ejemplo, por lo que aquí interesa, instalaciones industriales directamente vía *hechos consumados*. Ni el TRLS 1976 ni el TRLS 1992 sirvieron para solucionar esta situación. Con la LSNU 1992 se efectuaba un intento más para frenar el espectáculo que ofrecía la jurisprudencia con sus variopintas y erráticas decisiones en relación con lo que cabría entender por el “interés social o la utilidad pública” para justificar actuaciones en suelo no urbanizable. Como hemos visto en páginas anteriores, la casuística es enorme y no menos lo es la inseguridad jurídica que rodeaba la interpretación de este concepto por parte de los Tribunales.

suelo no urbanizable y posteriormente legalizadas o completadas por expedientes de «reclasificación» modificaremos el planeamiento” (ibídem).

⁷⁷⁹ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, J. L., “Procedimiento ordinario de interés comunitario”, en *Comentarios a la Ley del Suelo no Urbanizable, Ponencias de las jornadas celebradas en Valencia*, Serie: Publicaciones de Divulgación Técnica, Colección: “Urbanismo”, n.º 4, Valencia: *Conselleria D’Obres Públiques, Urbanisme y Transport*, Generalitat Valenciana, 1995, págs. 70-71.

En la misma línea, destaca FERRANDO TAVERNER⁷⁸⁰ que la LS 1956 únicamente contemplaba un único artículo en relación con las posibilidades edificatorias del suelo no urbanizable. La primera norma que intentó configurar un procedimiento sobre este particular fue el TRLS 1976, y ello sorprendentemente también mediante un único y breve artículo, que no sirvió para poner orden en una práctica administrativa que fue muy cuestionable en algunas ocasiones. Este vacío se llenó en parte gracias a los diversos pronunciamientos del TS, si bien la inseguridad jurídica era ciertamente preocupante. En este sentido, como señal este autor, el instituto de la DIC introducido por la LSNU 1992 “no hace sino formalizar esa declaración de utilidad pública e interés social que exigía la LS76 dotándola de los elementos configuradores de los actos administrativos, sustituyendo el adjetivo «social» por «comunitario». Esto es: transforma lo que antes era una condición previa motivadora de una posterior autorización, en una resolución administrativa susceptible de revisión y sometida al principio de legalidad estricta”.

En efecto, como se justifica de forma notable en el Preámbulo de la LSNU 1992, que por su interés y claridad transcribimos parcialmente a continuación, el contexto en el que surge la DIC y los retos a los que esta tuvo que hacer frente eran los siguientes:

- (i) *La regulación precedente preveía cuatro casos de obras en suelo no urbanizable.* “Dos de ellos, los actos de ejecución o entretenimiento y servicio de las obras públicas, así como las obras menores de necesaria y funcional vinculación al trabajo del campo, eran autorizables sin especiales controles de la Administración urbanística supralocal y se enmarcaban, más bien, en la esfera sectorial de la Administración de obras públicas o de agricultura. Los otros dos, la vivienda familiar y las llamadas *instalaciones de utilidad pública o interés social* de necesario emplazamiento en el medio rural, conducían a problemáticas de más enjundia y complejo tratamiento. Por ello, su autorización se sujetaba a un procedimiento especial, con información pública del expediente y aprobación tutelar de la Administración autonómica, previa a la licencia municipal” [la cursiva es nuestra].

⁷⁸⁰ FERRANDO TAVERNER, J., “La declaración de interés comunitario”, en *Curso Práctico de Derecho Urbanístico Valenciano*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2006, págs. 533-536.

- (ii) *De entre todas las anteriores, las actuaciones más problemáticas eran las de utilidad pública o interés social de necesario emplazamiento en el medio rural.* “El problema arrancaba, aquí, de la ambigüedad del texto legal, que estableció una regla de imprecisas connotaciones restrictivas, pero sin esforzarse por explicitar su alcance y significado concreto”.
- (iii) Ante esta complicada situación, *la LSNU 1992 se esforzó por incluir una regulación mucho más detallada en relación con la implantación de usos sobre suelo no urbanizable.* Así, la realización de obras que presentaban un cariz urbanístico exigía, en cada caso, su previa atribución por la ordenación urbanística. A su vez, esta se podía llevar a cabo por *dos posibles vías*: “Por previsión del planeamiento, cuando se trata de actividades que la ley tipifica como más elementales, o a través de una institución de nuevo cuño: la declaración de interés comunitario”.
- (iv) En concreto, en relación con la primera de dichas vías, se exigía no solo la previsión en el instrumento de planeamiento urbanístico de turno, sino la correspondiente *autorización autonómica previa a la licencia municipal de obras*⁷⁸¹.
- (v) Cuestión distinta era la que constituía la segunda de dichas alternativas, para usos urbanísticos más intensos, en las que se exigía obtener de la Comunidad Autónoma la *DIC, previa también a la licencia municipal de obras.* Así, “Las actuaciones productivas y terciarias, en suelo no urbanizable, requerirán la previa declaración de su interés comunitario otorgada por la Generalitat, dando participación a los municipios en el procedimiento. Esta declaración, que complementa la ordenación urbanística, es concebida como una especie de planeamiento puntual”.

⁷⁸¹ “El plan puede permitir, en suelo no urbanizable común, actuaciones tales como la vivienda familiar, las construcciones agrícolas, incluso las que requieran ciertas obras de arquitectura o la explotación de canteras. Igualmente la planificación sectorial de las carreteras podrá permitir actividades localizadas a su servicio. [...] La autorización de estas actuaciones se sujeta siempre a licencia municipal, si bien se exige previa autorización de la Generalitat, cuya intervención tiene por objeto garantizar la observancia de los parámetros mínimos generales legal o reglamentariamente establecidos para la totalidad del territorio de la Comunidad Valenciana” (apartado IV del Preámbulo de la LSNU 1992).

- (vi) *Es precisamente en este segundo supuesto, el de las DIC, donde se da un paso muy relevante para intentar solventar la caótica situación precedente creada por la parca regulación existente, de la que hemos dado cuenta antes. En este sentido, se procuran definir las actuaciones que podrán llevarse a cabo mediante una DIC: “Se desarrolla así, siquiera de forma básica y preliminar, el viejo concepto indeterminado de «necesidad de emplazamiento en el medio rural», previsto en la Ley de 1976”⁷⁸².*
- (vii) Adicionalmente, la LSNU 1992 adopta una cautela capital a fin de evitar los evidentes condicionantes que para una ordenación racional del territorio conllevaban *las DIC*. En este sentido, su otorgamiento quedaba *sujeto a un plazo* determinado tras el cual debía volverse a la situación anterior⁷⁸³.
- (viii) Asimismo, se reconocía que la posibilidad que abría la DIC de llevar a cabo actuaciones productivas y terciarias fuera de los suelos urbanos y urbanizables

⁷⁸² “Formulada una propuesta, dentro de estos supuestos, el órgano otorgante deberá examinar tanto su compatibilidad con el planeamiento y con los estándares y condiciones generales que establece la Ley, [...] como la conveniencia y oportunidad misma de acometer la propuesta, ponderando su incidencia en la correcta vertebración del territorio. El acto de aprobación, por tanto, no puede ser ya una mera autorización tutelar de policía, sino que, a semejanza de la operación aprobatoria de planes particulares, fijará las condiciones de configuración y ejecución de la actuación para que ésta satisfaga el interés comunitario apreciado en ella. De este modo, la ambigua idea de «interés público» de la actuación en suelo no urbanizable, propia de legislación estatal anterior, adquiere un contenido más preciso. No se trata de apreciar el interés público de una actividad ubicua y abstractamente considerada, sino de precisar la preferencia e idoneidad de la localización concreta, según los criterios y fines propios de la competencia para la ordenación del territorio. No basta con dirimir qué actuaciones constructivas son asumibles en el espacio rural, sino que hay que ponderar los emplazamientos que den mejor apoyo para la correcta vertebración de su territorio. Los instrumentos de planificación instituidos por la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1989 pueden jugar un papel complementario y orientativo en la aplicación práctica de esta nueva institución” (apartado IV del Preámbulo de la LSNU 1992).

⁷⁸³ “[...] se ha procurado que la atribución de estos aprovechamientos no se convierta en una suerte de reclasificación puntual del suelo, dado que, cuando se trata de pequeñas y medianas actuaciones, su efecto acumulativo, a largo plazo, puede comportar fuertes condicionamientos para una ordenación racional del territorio. Por ello, la aprobación se otorga condicionada siempre a plazo, aún cuando éste se module según las necesidades amortizadoras del inversor, y aún cuando se prevea la posibilidad de otorgar prórrogas, si al caducar aquel no han decaído las circunstancias que determinaron el originario interés comunitario en la actuación. Dicho plazo servirá, recíprocamente, como garantía para el inversor frente a eventuales cambios de criterio de la Administración. En todo caso, la atribución del aprovechamiento estará vinculada a una actividad concreta, asociando el uso al volumen y ambos a la total superficie de la finca, a las condiciones específicas que se fijen y al plazo que se apruebe” (apartado IV del Preámbulo de la LSNU 1992).

comportaba situaciones de privilegio frente al régimen de cargas propio de aquellos suelos. Por ello, a fin de intentar corregir esta situación se exigía en la LSNU 1992 *el abono de un canon para obtener la citada DIC*⁷⁸⁴.

- (ix) Por otra parte, al margen de las DIC “ordinarias” a las que nos acabamos de referir, se dio un tratamiento especial a aquellas actuaciones productivas o terciarias sobre suelo no urbanizable de mayor tamaño y trascendencia. Se configuró un *procedimiento extraordinario para el otorgamiento de las DIC* para dar cobertura a dichas actuaciones, en sintonía con la de las reclasificaciones de suelo, reservándose su aprobación al Gobierno Valenciano⁷⁸⁵. Como ya adelantamos, este procedimiento perdió su sentido

⁷⁸⁴ Se configuraba como un “canon compensatorio del aprovechamiento urbanístico que, por esta vía, obtenga el propietario del suelo no urbanizable. Se trata de rescatar la renta diferencial de uso obtenida de esa atribución administrativa singular de aprovechamiento por quien, en principio, sólo tenía derecho al rendimiento rústico del terreno, al igual que la generalidad de propietarios. Como el otorgamiento sólo se hace por un plazo, el importe máximo del canon no superará lo que valdría, a efectos fiscales o expropiatorios, el usufructo de ese mayor valor aportado por el potencial urbanístico que se otorgue al suelo. La Administración perceptora será la municipal, quedando el ingreso afecto a la ejecución de inversiones urbanísticas e infraestructuras territoriales” (apartado IV del Preámbulo de la LSNU de 1992).

⁷⁸⁵ En efecto, “Su promotor habrá de asumir, cuanto menos, las obligaciones y responsabilidades corrientemente requeridas para actuar en suelo urbanizable, así como la ejecución de las infraestructuras y medidas correctoras precisas, aún de las generales o externas al ámbito de actuación. Además, como quiera que estas iniciativas no son reproducibles, por consumir el potencial de saturación que el territorio permite, se ha dispuesto que la información pública del procedimiento adquiera caracteres de concurso, a fin de que otros promotores puedan competir con la iniciativa originaria, incluso con propuestas alternativas y excluyentes a seleccionar por el órgano otorgante, previa participación municipal. [...] El régimen jurídico así estructurado es análogo al de la gestión del suelo urbanizable no programado, si bien se ha procurado una notable simplificación y agilización procedimental” (apartado IV Preámbulo LSNU 1992).

Como destaca ESCRIBANO BELTRÁN, el procedimiento extraordinario constituía una de las novedades más interesantes del panorama normativo urbanístico autonómico y equivalía en la práctica a su clasificación como suelo urbanizable. La finalidad este procedimiento era doble: por una parte, garantizar la adecuada vertebración territorial y urbanística de dichas actuaciones, mediante la exigencia de un instrumento de planeamiento similar a un plan parcial y, por otro lado, objetivar dicho procedimiento mediante la exigencia de un concurso público de iniciativas —en efecto, en relación con este último extremo, es oportuno señalar que la información pública del procedimiento adquirió caracteres de concurso, a fin de que otros promotores pudieran competir con la iniciativa originaria, incluso con propuestas alternativas y excluyentes a seleccionar por el órgano otorgante, previa participación municipal—. Por último, las elevadas exigencias y condiciones que se anudaban al otorgamiento de esta DIC justificaron que no hubiera que satisfacer el canon anual referido anteriormente ni que estuvieran sujetas a plazo de vigencia alguno (ESCRIBANO BELTRÁN, A., “Procedimiento extraordinario de interés comunitario”, ob. cit., págs. 88-100).

último tras la entrada en vigor de la LRAU y la introducción por esta de los *planes de mejora*, ampliamente comentados en el capítulo anterior.

Por su parte, como ya vimos en capítulos anteriores, a la LSNU 1992 le sucedió la LSNU 2004, que incide fundamentalmente en tres aspectos: “la exigencia al planeamiento de un mayor rigor de análisis y ordenación; la preservación de las instituciones que ya se han incorporado a la cultura jurídica de nuestra Comunidad; y la notable ampliación de las competencias de los municipios” (Preámbulo de la LSNU 2004).

En relación con dichas novedades presentes en la LSNU 2004, cabe señalar, *en primer lugar*, como ya examinamos en el capítulo anterior, que se exige al planeamiento que lleve a cabo una novedosa zonificación del suelo no urbanizable. Debía delimitar zonas vocacionalmente aptas para los usos susceptibles de realizarse en esta clase de suelo.

En segundo lugar, en línea con su predecesora, la utilización del suelo no urbanizable se instrumentaba fundamentalmente mediante dos vías: el informe (que sustituye a la anterior *autorización*) y la DIC, ambas de competencia autonómica y previas a la licencia urbanística municipal.

En tercer lugar, en ese aspecto relativo a las autorizaciones en suelo no urbanizable se opera un importante traslado de competencias en favor de los municipios: “Así, aquellas actuaciones que pretenden usos y aprovechamientos más directamente vinculados con la utilización del suelo no urbanizable, pasan a ser autorizadas por los correspondientes ayuntamientos, superando la regulación de la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat, sobre Suelo No Urbanizable -que se deroga-, que sometía tales actuaciones a la previa autorización urbanística autonómica” (Preámbulo de la LSNU 2004)⁷⁸⁶.

⁷⁸⁶ No obstante, como apuntábamos, no hay que olvidar que la Comunidad Autónoma seguía interviniendo en algunos de esos casos “delegados” a los Ayuntamientos mediante la emisión del correspondiente informe preceptivo (cfr. art. 20 LSNU 2004, relativo a las construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales) y, en alguna otra ocasión incluso vinculante (cfr. art. 22 LSNU 2004, referido a la vivienda rural vinculada a explotación agrícola).

En cuarto y último lugar, cabe destacar que la LSNU 2004 acotaba con mayor precisión aquellas actividades susceptibles de localizarse en el espacio rural, según criterios y fines propios de la competencia para la ordenación del territorio⁷⁸⁷.

Efectuada esta primera aproximación a las DIC, y antes de analizar con detalle el régimen vigente bajo la LOTUP, resulta interesante que revisemos la evolución de las DIC desde que se reguló esta figura hasta poco antes de la vigente regulación; en concreto, el número de solicitudes efectuadas y cuántas de estas resultaron siendo finalmente concedidas, y ello a fin de contextualizar y ponderar adecuadamente la relevancia e impacto de este instrumento que estamos examinando aquí⁷⁸⁸.

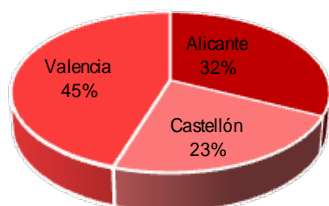
⁷⁸⁷ Cfr., para mayor detalle sobre esas diferencias de la LSNU 2004 respecto de la LSNU 1992, FERRANDO TAVERNER, J., “La declaración de interés comunitario”, ob. cit., págs. 540-542.

⁷⁸⁸ Adviértase que la información fáctica sobre las DIC que se ofrece en el presente capítulo, incluida en las diversas figuras y tablas que obran en el cuerpo del presente trabajo, no ha podido ser contrastada directamente dada sus características y, sobre todo, la forma en que esta era almacenada por las Administraciones Públicas implicadas. Dicho esto, se trata también aquí de información facilitada directamente por la propia CITMA (en concreto, en este caso obra en el Informe —inédito— sobre las DIC de junio de 2013, elaborado por la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial de la CITMA). En cualquier caso, como en otras ocasiones, entendemos que, partiendo de esas premisas y con las debidas cautelas, esta información facilitada por la Conselleria puede resultar interesante siquiera para contextualizar indiciariamente el análisis jurídico de este tipo de instrumentos, que es lo que verdaderamente aquí nos ocupa.

JUAN ESPINOSA BAVIERA

	ALICANTE		VALENCIA		CASTELLÓN		TOTAL CV	
	Solicitudes	Exptes. Aprob.	Solicitudes	Exptes. Aprob.	Solicitudes	Exptes. Aprob.	Solicitudes	Exptes. Aprob.
1992	3	0	2	0	0	0	5	0
1993	25	0	6	0	0	0	31	0
1994	55	1	76	21	40	0	171	22
1995	50	0	106	24	48	0	204	24
1996	55	3	137	35	55	1	247	39
1997	79	6	125	30	68	27	272	63
1998	101	14	145	33	78	38	324	85
1999	92	22	178	50	60	37	330	109
2000	100	30	186	70	70	25	356	125
2001	109	10	137	58	75	27	321	95
2002	118	13	144	51	75	27	337	91
2003	91	13	152	42	61	26	304	81
2004	163	18	148	52	76	15	387	85
2005	146	15	145	35	91	40	382	90
2006	130	9	149	31	114	39	393	79
2007	102	16	173	43	117	30	392	89
2008	68	42	140	55	70	41	278	138
2009	37	33	82	39	41	20	160	92
2010	76	28	84	27	36	29	196	84
2011	51	61	66	50	35	23	152	134
2012	77	34	52	29	25	27	154	90
2013	8	2	0	0	3	2	11	4
	1.736	370	2.433	775	1.238	474	5.407	1.619

DIC solicitadas



DIC autorizadas

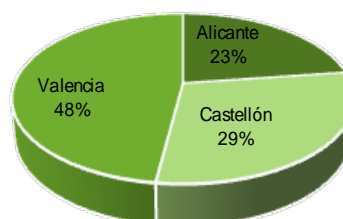


FIGURA 47. Número de solicitudes de DIC registradas en los Servicios Territoriales de la Conselleria competente en Urbanismo desde junio de 1992 hasta enero de 2013, así como número de estas finalmente aprobadas (desglosado por años y por provincias). Informe (inérito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), págs. 6 y 8 —con ligeros ajustes de diseño respecto del original por lo que respecta a la primera tabla—.

Tal y como se aprecia en la tabla anterior, desde junio de 1992 —que es la fecha en que entró en vigor la LSNU 1992, que introdujo esta novedosa figura de las DIC—, hasta finales de enero de 2013 —que es la fecha del estudio efectuado—:

- (i) Se formularon 5.407 solicitudes de DIC, de las cuales fueron autorizadas 1.619; o lo que es lo mismo, que solo una de cada tres obtuvo la DIC.
- (ii) Se resolvieron una media de 270 expedientes al año, de los cuales 80 acabaron siendo aprobados.
- (iii) Prácticamente la mitad de las solicitudes corresponden a la provincia de Valencia (45 %) seguida por Alicante (32 %) y Castellón (23 %).

En lo que se refiere a las aprobaciones, la primera es también la provincia de Valencia (48 %), si bien el orden del resto se invierte, ya que luego le sigue Castellón (29 %) y por último Alicante (23 %) ⁷⁸⁹.

La evolución de estas solicitudes y su otorgamiento se aprecia también en el gráfico que se acompaña a continuación:

⁷⁸⁹ Cfr. Informe (inérito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), págs. 6 y 7.

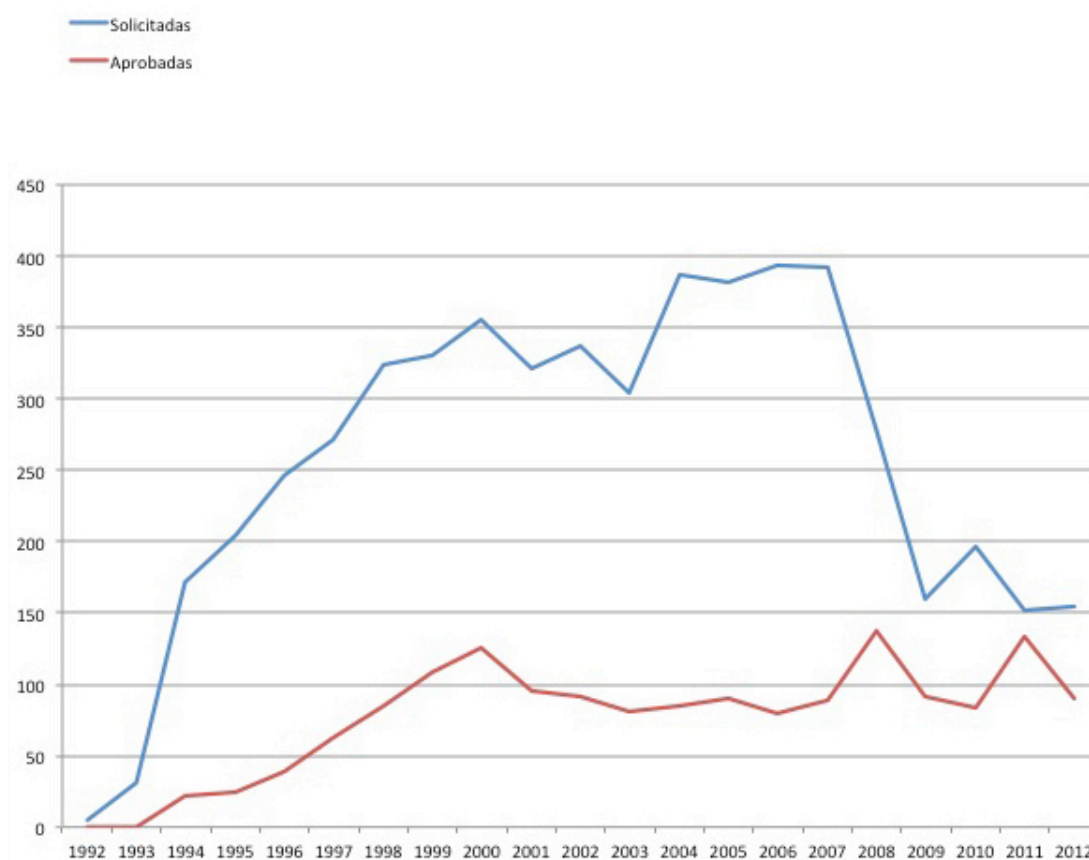


FIGURA 48. *Evolución de las DIC solicitadas y autorizadas desde junio de 1992 hasta enero de 2013.* Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), pág. 7 —con ligeros ajustes de diseño respecto del original—.

Del gráfico anterior cabe extraer las siguientes conclusiones en relación con las *solicitudes* de DIC durante el periodo objeto de estudio —esto es, desde junio de 1992 hasta finales de enero de 2013—: (i) las citadas solicitudes crecieron de forma continuada desde su origen en 1992 hasta el año 2.000; (ii) posteriormente, cayeron ligeramente hasta el 2003; (iii) a partir de ese año, vuelven a repuntar y se estabilizan en máximos próximos a las 400 solicitudes anuales; (iv) en el 2008, como cabía esperar por el comienzo de la crisis económica, empieza a producirse una bajada muy acusada de dichas solicitudes; y, (v) por último, estas vuelven a estabilizarse a partir del 2009 en torno a unas 150 solicitudes anuales. Por otra parte, respecto a la evolución de las DIC *aprobadas*, cabe colegir del anterior gráfico que (i), hasta el 2003, el comportamiento es similar al de las solicitudes; y (ii), sin embargo, a partir

de dicho año se estabilizan en torno a las 90 aprobaciones al año, salvo dos repuntes puntuales en los años 2008 y 2011⁷⁹⁰.

Por último, resulta útil verificar dónde se han localizado las diversas actividades amparadas por DIC —actividades cuyo desglose pormenorizamos, también desde el punto de vista fáctico, más adelante en este mismo apartado—. Según la información facilitada por la Conselleria⁷⁹¹, durante el periodo de análisis (desde 1992 hasta comienzos de 2013) las DIC aprobadas se ubican en 341 municipios de un total de 542, lo que conlleva que un 63 % de estos tiene alguna de ellas en su término; en concreto: (i) 123 municipios tenían entre 2 y 4 DIC; (ii) 101 municipios solo contaban con una; (iii) 80 municipios, con entre 5 y 9 DIC; (iv) 9 municipios que albergaban entre 20 y 39 DIC; y (v), finalmente, uno (Requena) contaba con 61 declaraciones.

A efectos ilustrativos de esto último, se adjunta un gráfico en el que se incluye la citada distribución territorial, por municipios, de las DIC autorizadas entre 1992 y 2013.

⁷⁹⁰ Cfr. ídem, pág. 7.

⁷⁹¹ Cfr. ídem, págs. 14-15.

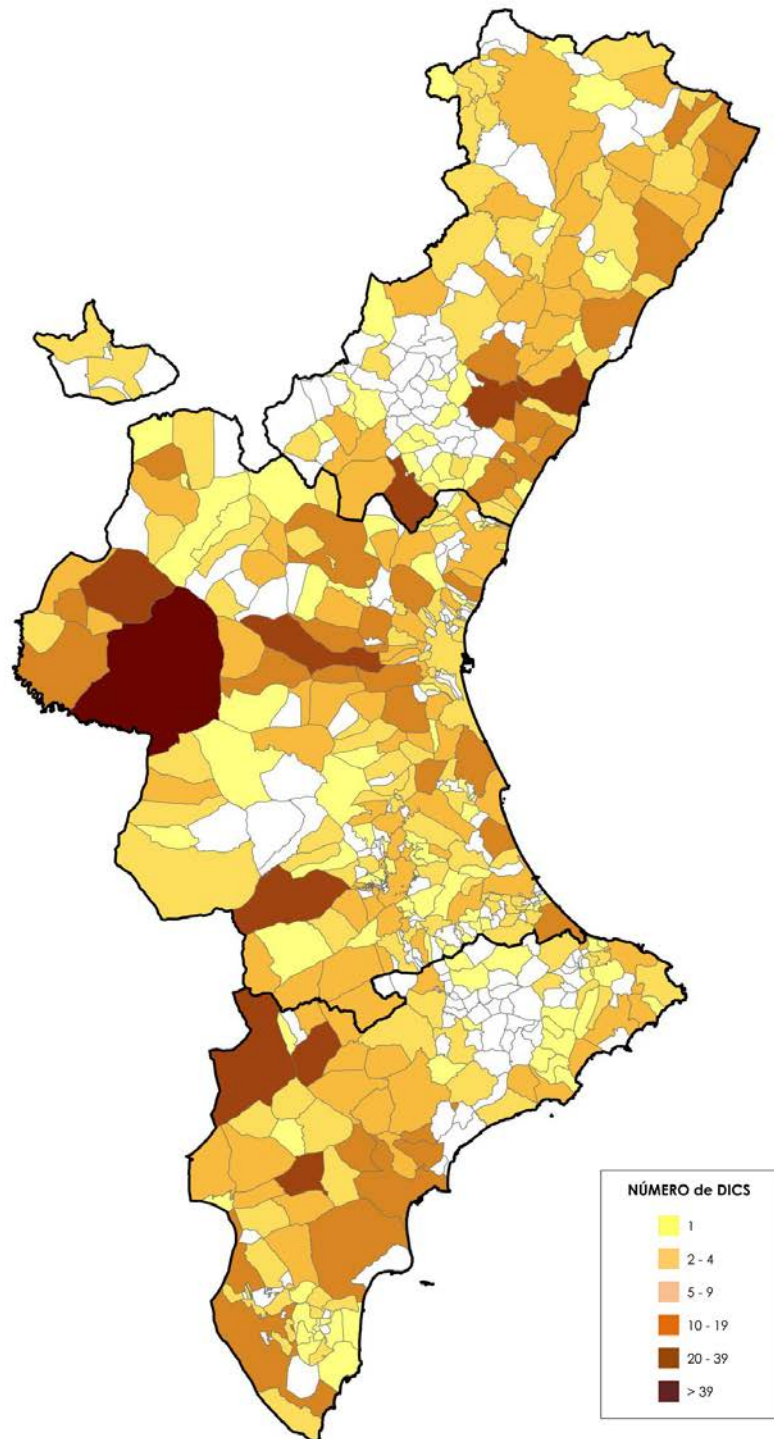


FIGURA 49. *Distribución territorial de las DIC autorizadas entre 1992 y 2013, por municipios.*
Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), pág. 15.

Tal y como se desprende del anterior documento⁷⁹², existía una distribución territorial parcialmente homogénea de las DIC durante el periodo de análisis (entre 1992 y 2013), a excepción de unos concretos ámbitos bastante localizados —en concreto, en el interior norte y sur de la provincia de Valencia y, sobre todo, en el interior de Castellón y en el norte de Alicante—. Además de por ciertas dificultades de acceso de algunas de estas zonas, cabe señalar también que muchas de ellas se caracterizan por contar con mucho suelo no urbanizable sujeto a protección.

Más adelante, cuando analicemos en detalle las actividades cuya implantación legitima la obtención de este instrumento, veremos algunos datos fácticos adicionales interesantes —precisamente, para qué tipo de actividades se han otorgado todas estas DIC, durante el citado periodo de estudio, desglosado tanto por grupos de actividades como por provincias (cfr. FIGURAS 50 a 52 siguientes)—.

Visto lo anterior, pasamos a analizar la regulación vigente de este instituto bajo la LOTUP, sin perjuicio de las precisiones oportunas que vayamos efectuando en relación con la normativa precedente —esto es, la LSNU 1992 y la LSNU 2004—, que puedan servirnos para perfilar con mayor detalle los contornos actuales de este mecanismo esencial para la implantación de usos de tipo más intenso sobre suelo no urbanizable.

2.3. Concepto y naturaleza de las DIC

Como se indica en el Preámbulo de la LOTUP, en el ordenamiento urbanístico autonómico podría decirse que existen ya dos formas “clásicas” de intervención de las Administraciones en la asignación de usos y aprovechamientos excepcionales sobre suelo no urbanizable: la autorización municipal y la DIC, cuya aplicación se establece, como vimos, en función del tipo de actividad y de la intensidad del uso a implantar. En este sentido, se justifica en el citado Preámbulo que la DIC, cuyo origen se remonta, como apuntábamos, a la LSNU 1992, ha venido funcionando de manera satisfactoria, por lo que es conveniente su mantenimiento en la Ley, con la introducción de unas pocas novedades para dotarlas de mayor agilidad, que veremos más adelante.

⁷⁹² Cfr. ídem, págs. 15-17.

En concreto, el art. 202.1 LOTUP prevé que “La Generalitat interviene en la autorización de usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable, dentro de los límites y en las condiciones establecidas en esta ley, mediante su declaración de interés comunitario previa a la licencia municipal, en los supuestos contemplados en el artículo 197, párrafos d), e) y f) de esta ley [esto es, para autorizar algunos usos relativos a la generación de energía renovable; de actividades industriales y productivas, de necesario emplazamiento en el medio rural; y de actividades terciarias o de servicios]. Asimismo, será exigible tramitar este procedimiento para la implantación de dichas actividades en edificaciones existentes y para la ampliación o reforma de las ya autorizadas, salvo en los supuestos previstos en el apartado siguiente”.

Visto lo anterior, procede que nos detengamos ahora a analizar tanto el concepto de las DIC como su naturaleza, cuestiones estas que no son completamente pacíficas. En este sentido, resulta especialmente interesante para una primera aproximación remitirnos a lo que decía la propia Administración de la Comunidad Autónoma Valenciana al responder a la pregunta sobre qué es una DIC en la relevante Instrucción Técnica de 28 de mayo de 2012, de la Secretaría Autonómica de Territorio, Medio Ambiente y Paisaje sobre criterios para la tramitación de actividades en suelo no urbanizable (en adelante, la “Instrucción GVA”)⁷⁹³:

“Una DIC es un *pronunciamiento* de la administración competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, en el que, previa evaluación de la incidencia en el territorio de una propuesta de actuación realizada por un particular, asigna o deniega un uso y aprovechamiento determinado en suelo no urbanizable, de acuerdo con un procedimiento y contenido establecidos por la legislación urbanística [Artículo 32 y 33 LSNU 2004].

⁷⁹³ Cfr. la Instrucción GVA, pág. 7 (disponible en la página web de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio: <http://www.citma.gva.es/documents/20551182/101926206/b7e_INSTRUCCION+DICs/5f2413a0-ed4b-4d79-9b5b-82eea29499ad> [consulta: 8 de marzo de 2015]).

Si bien la citada Instrucción GVA se aprobó bajo la vigencia de la LSNU 2004, entendemos que su contenido resulta aplicable en su gran mayoría también bajo la LOTUP, dado que, como apuntábamos, la regulación del instituto de las DIC bajo esta norma es, salvo unos pocos cambios, muy similar al de su predecesora. En cualquier caso, cuando nos refiramos a ella a lo largo de este trabajo, precisaremos en cada caso lo que consideremos que efectivamente continúa resultando aplicable en la actualidad.

Una DIC está vinculada por lo establecido en la legislación vigente, por el planeamiento territorial y por el Plan General municipal. El contenido de una DIC *no puede alterar el contenido y determinaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico o territorial*, de forma que sólo podrá otorgarse una DIC cuando la actuación sea compatible con dicho planeamiento en todos sus aspectos [Artículo 38.1 LSNU 2004].

El otorgamiento de una DIC supone que la actuación que se vaya a desarrollar a su amparo es adecuada al ámbito territorial en la que se ubica y produce unos efectos positivos en su ámbito de influencia. *El mero hecho de cumplir las disposiciones establecidas en la legislación urbanística, territorial y sectorial que resulten de aplicación y las determinaciones de los planes urbanísticos y territoriales no supone, necesariamente, la obtención de la DIC*. Para ello es necesario que la propuesta produzca efectos positivos sobre el territorio en los términos que se indican en la presente Instrucción [Artículo 33 LSNU 2004]” [la cursiva es nuestra].

Esta “respuesta” nos sirve para conformarnos una primera idea de lo que cabe entender que es una DIC. No obstante, no podemos colegir ciertamente mucho respecto de su naturaleza, más allá de que se le califica como un “pronunciamiento” autonómico. Eso sí, al menos se infiere de aquellas que la Administración autonómica la concibe como un mecanismo de naturaleza discrecional.

Dicho todo esto, a fin de despejar el concepto y naturaleza de las DIC, resulta pertinente examinar primero cómo concibe la doctrina este mecanismo autorizador autonómico. Y lo que apreciamos es que no es plenamente coincidente, ya que existen autores (i) que parecen inclinarse más por considerarla como un mero acto administrativo⁷⁹⁴, fundamentalmente de tipo discrecional; mientras que (ii) otros inciden sobre todo en que es una suerte de instrumento de planeamiento puntual — que, por su propia naturaleza, es discrecional—; y (iii) un último grupo, de forma

⁷⁹⁴ Cabe recordar aquí, siguiendo a ESCUÍN PALOP, que los rasgos básicos del acto administrativo son que se trata de un acto jurídico —esto es, una declaración y no una mera actuación material—; que proviene de una Administración Pública; y que es consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa dotada de sus correspondientes prerrogativas. Y ello, a diferencia del reglamento que “es una auténtica norma, que integra el ordenamiento jurídico, estando dotado de un régimen jurídico específico que lo separa de los meros actos administrativos” (ESCUÍN PALOP, V. M.^a, *Elementos de Derecho público*, ob. cit., págs. 47 y 94).

En relación con lo anterior, cabe recordar también que la doctrina científica y jurisprudencial mayoritaria destaca el carácter de norma reglamentaria del planeamiento urbanístico, esto es, que participan de la naturaleza de las disposiciones de carácter general. Cfr., entre otros, ROMERO ALOY, M.^a J., *Los planes municipales...*, ob. cit., pág. 49.

más acertada a nuestro juicio —aunque con alguna matización que haremos más adelante—, destaca su naturaleza compleja, en la que existen elementos tanto de los actos administrativos autorizatorios como de los instrumentos de planeamiento.

En relación con la primera postura a la que hemos hecho referencia, cabe citar a MARTÍNEZ MORALES⁷⁹⁵, que en una de las iniciales aproximaciones que se hizo sobre el particular se inclinó por conceptuar a la DIC como un *acto constitutivo* mediante el que se otorga a su peticionario un derecho *ajeno a su patrimonio jurídico* tras cumplir las condiciones que la ley establece. Por otra parte, concluye este autor que, aun no siendo lo mismo, guarda una importante similitud con las concesiones —más que con cualquier otra institución— y, por ende, a esas habrá que acudir por aplicación analógica (art. 4.1 CC). En línea con lo anterior, incidiendo en su cualidad de acto administrativo, se pronuncian IVORRA ARDITE, RAYA MEDINA y otros⁷⁹⁶, que concluyen que la DIC es un *acto administrativo* procedente del Conseller —por lo que es susceptible de recurso de reposición potestativo, pues agota la vía administrativa, y de recurso contencioso-administrativo ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana—.

⁷⁹⁵ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, J. L., “Procedimiento ordinario de interés comunitario”, ob. cit., págs. 72 y 77. En este sentido, indica este autor que “Por eso entendemos que la auténtica naturaleza de este acto autorizatorio se inscribe dentro de los constitutivos. En otro caso difícilmente podría entenderse que el particular esté sometido al pago de un canon y plazo en su ejercicio. La expresión «atribución de uso» es la prueba más palpable” (ídem, pág. 72).

En el mismo sentido, FERRANDO TAVERNER, que señala que “la DIC se sitúa de este modo, aunque su denominación puede llevar a equívocos, en la esfera de los actos administrativos “constitutivos”, esto es, que atribuyen *ex novo*, por ministerio de la ley, un derecho subjetivo del que carecía el interesado al iniciar el procedimiento. Es este un elemento clave que nos ayudará a entender mejor la especial naturaleza jurídica de esta institución. La ley, antes de la DIC, no le reconoce al propietario de suelo más derecho que el derivado de la explotación agropecuaria de su finca. Ese y no otro es el contenido natural, normal, de su derecho de propiedad. Sólo cuando determinadas circunstancias objetivas concurren en un supuesto de hecho sometido a su consideración, la Administración podrá valorar y decidir acerca de la atribución de un uso que originalmente le estaba vedado. Es aquí donde confluyen, a mi juicio, los elementos esenciales definidores de la DIC” (FERRANDO TAVERNER, J., “La declaración de interés comunitario”, ob. cit., pág. 536).

⁷⁹⁶ IVORRA ARDITE, T. y RAYA MEDINA, F. (coords.), *Legislación urbanística valenciana*, Madrid: La ley, 2007, pág. 40.

En sentido parecido a los anteriores se pronuncia también FERNÁNDEZ FERRERAS⁷⁹⁷, que señala que la DIC es un *acto administrativo* de carácter constitutivo o atributivo y que destaca también que dicha atribución de un aprovechamiento tiene *carácter discrecional*. En relación con esto último, entendemos interesante lo que postulan autores como BARREDA BARBERÁ⁷⁹⁸ de que, si bien la DIC tiene una naturaleza discrecional, la Generalitat debería concederla si concurren todos los requisitos legales, dado que, al reconocérsele a la DIC un “impacto territorial positivo”, su denegación indebida sería negativa para el medio rural.

Por otra parte, tras este primer grupo de autores a los que acabamos de hacer referencia, que inciden en la naturaleza de acto administrativo de las DIC, de carácter básicamente discrecional, hay otros que entendemos que se inclinan por sostener que tiene una calificación próxima a los instrumentos de planeamiento. Así, como señala BLANC CLAVERO⁷⁹⁹, participan de su naturaleza y cabe conceptuarlas como un acto puntual de planeamiento que integra o complementa aquella ordenación —siendo por ello comprensible que la competencia para su otorgamiento se la reserve la Administración autonómica, ya que esta es la competente para aprobar las modificaciones de los planes generales, sin perjuicio también, como sucede en esos casos, de que el Ayuntamiento conserve una participación decisoria—. En la misma línea se pronuncia GREGORI MARÍ⁸⁰⁰, que señala que las DIC son un instrumento de planificación urbanística puntual, alternativo a los planes de ordenación formalmente reconocidos.

⁷⁹⁷ FERNÁNDEZ FERRERAS, C., “La Declaración de Interés Comunitario en la Ley del Suelo No Urbanizable de la Comunidad Valenciana”, *Práctica urbanística*, n.º 58, 2007, pág. 26.

⁷⁹⁸ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 197. Por lo que respecta a esa primera cuestión de la discrecionalidad, señala este autor que “Hemos de reconocer que algunas actividades autorizables son definidas en unos términos que dan pie a la discrecionalidad interpretativa al incorporar conceptos jurídicos indeterminados —por ejemplo, no queda muy claro qué debe entenderse por industrias de baja rentabilidad por unidad de superficie (artículo 26.2.c) [LSNU 2004]—. Es más, la “*mayor oportunidad y conveniencia de la localización propuesta frente a otras zonas del suelo no urbanizable*”, que requiere con carácter general el artículo 33.1.c) [LSNU 2004], parece introducir directamente la discrecionalidad estratégica en la actividad autorizadora, pues permite decantar la resolución del procedimiento en función de la valoración de alternativas de difícil fiscalización” (ibídem).

⁷⁹⁹ Cfr. BLANC CLAVERO, F., “Aproximación a la gestión urbanística...”, ob. cit., pág. 144.

⁸⁰⁰ GREGORI MARÍ, F., *El régimen urbanístico...*, ob. cit., pág. 337.

Por último, como avanzábamos, cabe identificar un tercer grupo de autores que, a nuestro juicio de forma más acertada —con las matizaciones que se indicarán a continuación—, parece que lo que destacan es la naturaleza compleja de las DIC y señalan que en ella se dan elementos tanto de los actos administrativos autorizatorios como de los instrumentos de planeamiento. Así, como concluye FERRANDO TAVERNER⁸⁰¹, “nos encontramos ante una figura jurídica compleja, que reúne por una parte (1) las características de los actos administrativos constitutivos, dado que a través de ella se atribuye u otorga al peticionario un derecho subjetivo ajeno en un principio a su patrimonio jurídico, sujeto al cumplimiento de determinadas obligaciones. (2) Es también un acto administrativo autorizatorio sometido a un plazo de caducidad [...], al pago de un canon de uso y aprovechamiento y también a condición resolutoria, en el sentido de que su supervivencia se vincula al mantenimiento de “*las circunstancias que motivaron su otorgamiento*” o a la concurrencia de otras nuevas que, “*de haber existido a la sazón, habría justificado su denegación*”. [...] (3) Y también cabe afirmar, en definitiva, en su otorgamiento la administración pública está ejerciendo una potestad discrecional”. Además, en relación con esto último, añade este autor que “[...] Efectivamente podemos afirmar que nos encontramos con una potestad de planeamiento puntual, con una decisión pública acerca de la positiva atribución de unos usos y aprovechamientos en una categoría de suelo en la que, inicialmente, se carecen de ellos”.

En un sentido similar, otros autores, al analizar el conjunto global de los diversos títulos autorizatorios autonómicos para implantar usos de corte urbanístico sobre suelo no urbanizable —que hemos examinado en los epígrafes anteriores y entre los

⁸⁰¹ FERRANDO TAVERNER, J., “La declaración de interés comunitario”, ob. cit., págs. 533-536. Por lo que respecta a este último extremo, relativo al carácter de planeamiento puntual de la DIC, señala este autor que “La LSNU 1992, en su artículo 16.2, caracterizaba expresamente la “*decisión de atribuir los usos o aprovechamientos*” por parte de la Generalitat como el “*ejercicio de su potestad de ordenación territorial y urbanística de planeamiento*”. Si bien en la nueva ley [la LSNU 2004 —al igual que en la LOTUP—] no hay una expresión de similar rotundidad, creemos que dicha interpretación se mantiene vigente, por la caracterización de la DIC en el nuevo texto [esto es, en la LSNU 2004 —y también, como vimos, en la LOTUP—] en términos muy similares al de 1992”. Además, según este autor, avalan dichas conclusiones la excepción a la necesidad de la obtención de la DIC cuando los usos y aprovechamientos en cuestión sean objeto de asignación mediante un plan especial o un plan de acción territorial —excepción esta también contenida en la LOTUP (cfr. art. 202.2 LOTUP)— (ídem, 538).

que entendemos que cabe encuadrar a las DIC—, alcanzan una conclusión similar. Así, MORALO IZA⁸⁰² afirma de forma elocuente que un mecanismo como estos que aquí nos ocupan “tiene forma de autorización, pero alma de planeamiento”.

Como ya adelantamos, compartimos la postura doctrinal que incide en la naturaleza compleja de las DIC, si bien con alguna matización. Así, a nuestro juicio, la DIC es propiamente un acto administrativo, autorizatorio, de carácter constitutivo⁸⁰³, previo

⁸⁰² MORALO IZA, V. M., “Calificación urbanística...”, ob. cit., pág. 542. En este sentido, indica este autor, acertadamente en nuestra opinión, que “evidentemente, la calificación urbanística tiene un cierto contenido normativo propio del planeamiento urbanístico. Como ya hemos dicho, la calificación habilita usos especiales en un suelo que por su propia naturaleza no está destinado a ellos, fijando las condiciones para su ejercicio —completando y complementando el planeamiento—. No por ello deja, de ser un acto administrativo de autorización que habilita expresamente la implantación de un uso en una clase de suelo. [...]. En definitiva, la calificación urbanística no deja de ser un instrumento de la autoridad urbanística competente, que participa de una naturaleza jurídica compleja [...]” (ibídem, págs. 542-543).

En apoyo también de esta conclusión, como cita este autor, cfr. BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “Régimen urbanístico del suelo no urbanizable de protección”, ob. cit., pág. 388.

⁸⁰³ En relación con esto último, cabe traer a colación la STS de 5 de enero de 2007 (RJ\2007\7911), que señala con meridiana claridad lo siguiente: “Aplicando la anterior doctrina, en el supuesto examinado –aún tratándose de SNU– sólo es posible hablar de una privación de derechos patrimoniales propios del contenido del derecho de propiedad ya incorporados en el único supuesto de que el nuevo régimen de protección del suelo –SNU de Especial Protección– hubiera privado a su propietario de unos usos acordes con su clasificación como suelo no urbanizable –agrícolas, ganaderos, forestales, etc.– de los que se hubiera visto privado, lo que no acontece en este caso, por cuanto tales usos –genuinos del SNU– los conserva la recurrente en los términos expresados, no obstante la especial protección introducida por la modificación del planeamiento, ya que de los usos con que contaba con anterioridad –como SNU «común»– en modo alguno consta su patrimonialización. De ninguna forma puede considerarse incorporado a su patrimonio el derecho al valor futuro desde el punto de vista de su explotación urbanística del terreno, como pretende la sociedad recurrente, dado que ni siquiera consta la solicitud de interés general para alguna individualizada construcción agrícola en el terreno no urbanizable común [...]”.

En la misma línea, de forma todavía más gráfica, se pronuncia la STSJCV de 7 de febrero de 2013 (RJCA 2013\509): “Es de tener en cuenta, -y esta Sala ya se ha pronunciado al respecto en anteriores Ss. cual la dictada en Recurso de casación para la unificación de doctrina 3/04- que el uso o aprovechamiento «urbanístico» del Suelo no Urbanizable es, evidentemente, contrario a la naturaleza del mismo, y de ahí que la autorización para usos urbanísticos, en esta clase de suelo, sea excepcional y vinculada a los supuestos excepcionales legalmente previstos, con cumplimiento de las condiciones y requisitos legalmente establecidos. De ahí que tales autorizaciones -para uso y aprovechamiento urbanístico del suelo no urbanizable- «otorgan» o «conceden», en definitiva, el derecho a un uso y aprovechamiento del mismo como si de «urbano» se tratara; y desde esta perspectiva puede concluirse que tienen un carácter más constitutivo que meramente declarativo de derechos (a diferencia de lo que ocurre con la autorizaciones en Suelo Urbano, que se limitan a «constatar» la inexistencia de «obstáculos» - contradicciones en definitiva al ordenamiento- para actuar o ejercitar el derecho «preexistente»). Por ser excepcional, la atribución de estos usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable -y su paralela adquisición, en consecuencia-, se exige, al efecto, que nos hallemos en los supuestos que el ordenamiento prevé (por ej., que se trate de una actividad

a la licencia urbanística municipal⁸⁰⁴ y al resto de permisos sectoriales, incluido el de funcionamiento de la actividad⁸⁰⁵, discrecional⁸⁰⁶ y de naturaleza compleja por

terciaria o industrial de especial importancia), y que se cumplan los requisitos y condicionantes legales, requisitos cuya concurrencia será examinada y declarada por el órgano competente de la Administración Autonómica que concluirá en la denominada Declaración de Interés Comunitario los usos y aprovechamientos atribuibles al dicho SNU común”.

Lo anterior no quita, obviamente, que, una vez otorgada la DIC, su titular lo es también de un aprovechamiento concreto y por ello valorable a efectos expropiatorios. Así, concluye, entre otras, la STSJCV de 2 de mayo de 2013 (ROJ: STSJ CV 2345/2013) que “Ello sentado, no puede desconocerse a efectos valorativos, que la actora obtuvo en 22-10-2004, Declaración de Interés para la instalación de una planta de tratamiento de residuos, y en consecuencia y habiéndose iniciado el procedimiento expropiatorio con posterioridad, es claro que tal realidad y la afectación al dicho uso no puede desconocerse a efectos valorativos, más cuanto que la dicha planta consta efectivamente instalada”.

⁸⁰⁴ Entre otras muchas, cabe citar la STSJCV de 4 de marzo de 2005 (ROJ: STSJ CV 1461/2005), que señala que “Aplicando la doctrina y legislación antes meritada al supuesto que nos ocupa, es de ver que, según queda acreditado con la documentación aportada por la Administración junto a la contestación a la demanda, el terreno donde se pretende ubicar ex novo la actividad, está clasificado por el planeamiento de Palma de Gandía como «suelo no urbanizable común»; siendo ello así, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 4/1992, de 5 de junio, de Suelo No Urbanizable, respecto a la declaración de interés comunitario que se interesará de la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de ahí que no constando que la recurrente haya obtenido dicha declaración de interés comunitario, es patente que no cabe entender concedida por silencio administrativo positivo la licencia interesada, toda vez que, es requisito previo para su concesión, obtener la citada declaración de interés comunitario”.

⁸⁰⁵ Así, en la STSJCV de 19 de abril de 2010 (JUR 2010\253918) se señala que “Pese al muy legítimo uso que se pretende, excede con lo que la LSNU correctamente interpretada excluye de la DIC para usos agrícolas y ganaderos, que así deben entenderse, no siendo la explotación deportiva o de ocio del animal una actividad sólo ganadera. Como consecuencia, en tanto en cuanto se considera que efectivamente la actividad requería la previa declaración de la DIC y ésta no se ha obtenido, procede estimar la apelación por cuanto el recurso debió ser admitido y, al tiempo, debió ser estimado con la consecuencia de la nulidad de la licencia de obras otorgada por Decreto de la Alcaldía número 25/2005 y del otorgamiento de licencia de actividad -por silencio administrativo- para el desarrollo de explotación ganadera. La falta de la previa DIC que daría cobertura a los usos y actividades priva de sustento jurídico a las licencias impugnadas que, deben ser, pues, anuladas. Estimándose el recurso y anulándose lo que fue objeto del mismo, no procede, por tanto, analizar el resto de alegaciones de la parte actora”.

⁸⁰⁶ En este sentido, la STS de 29 de enero de 2003 (RJ\2003\829) concluye claramente que “La declaración de interés comunitario para el ejercicio de las actividades reguladas en la Ley 4/1992 de las Cortes Valencianas constituye una decisión que ha de adoptarse, según el artículo 16.2 «in fine» de dicha ley, entre otros criterios de carácter reglado, atendiendo a la mayor oportunidad y conveniencia de la localización propuesta frente a otras áreas de suelo no urbanizable, *lo que supone el ejercicio de una potestad discrecional que corresponde en último extremo a la Administración*, y, que no puede ser llevado a cabo por los órganos de la jurisdicción [...]” [la cursiva es nuestra].

En la misma línea, cfr. la STSJCV de 21 de febrero de 2002 (ROJ: STSJ CV 2123/2002), que destaca que “A la vista de esta normativa podemos concluir, inicialmente, que la declaración de interés comunitario no es sino la forma en que, por excepción, actividades que no podrían llevarse a cabo en un lugar determinado por razones urbanísticas, pueden ser, no obstante, autorizadas. [...] de toda la normativa anteriormente expuesta se desprende ya que el

cuanto ciertamente presenta también algunos elementos característicos de los instrumentos de planeamiento⁸⁰⁷, si bien no cabe equipararla completamente con

cumplimiento de todos los requisitos no supone, con carácter automático, el nacimiento de un derecho a la obtención de la DIC, primero por su carácter de excepcional y segundo por el componente discrecional que se desprende de la normativa analizada”.

Es más, la jurisprudencia recalca que ese margen de discrecionalidad de que dispone la Administración es ciertamente amplio. Así, en la STSJCV de 2 de noviembre de 2000 (STSJ CV 8308/2000) se indica que “La recurrente sienta su demanda en el hecho de que los informes previos a la resolución habían venido siendo favorables a la autorización. Sin embargo hay que partir en primer lugar de los motivos de la resolución, que dotan al acto administrativo de la suficiente razonabilidad para evitar el calificativo de arbitraria a la resolución, y de otro que estamos ante una excepción a la regla general de que en suelo no urbanizable no se puede urbanizar, y que en consecuencia goza la Administración sobre la posibilidad o no de conceder una excepción a este uso de un amplio margen de discrecionalidad, ciertamente fiscalizable a través de la razonabilidad de la decisión. Pues bien desde esta perspectiva no cabe duda que la solución adoptada es razonable, pues lo decisivo no es si el terreno es o no apto para acoger el uso solicitado, sino si la negativa a su uso está o no razonada [...]”.

Dicho esto, con ser amplia, obviamente esa discrecionalidad no es ilimitada. En este sentido, los Tribunales se han pronunciado en más de una ocasión anulando, bien la inadmisión a trámite de una solicitud de DIC (STSJCV de 22 de septiembre de 2005 —ROJ: STSJ CV 5712/2005—), bien su ulterior denegación (STSJCV de 10 de abril de 2000 —ROJ: STSJ CV 3046/2000—), cuando dichas resoluciones descansaban en la aplicación de normas no vigentes al momento de efectuarse la correspondiente solicitud de DIC. O simplemente han anulado las resoluciones denegatorias de la DIC solicitada por carecer del adecuado fundamento; en este sentido, la STSJCV de 24 de junio de 2011 (ROJ: STSJ CV 5103/2011) llega a concluir que dicha decisión denegatoria no tenía suficiente justificación y su discrecionalidad no está razonablemente argumentada. De hecho, la Sala acaba anulando la resolución impugnada y obliga a la Administración a expedir la DIC solicitada, previos los trámites necesarios para fijar el tiempo de concesión y el canon que debe pagarse al ayuntamiento, y ello sujeto además a una serie de parámetros que se incluyen en la sentencia. En sentido similar a esta última, cfr. la STSJCV de 22 de junio de 2009 (ROJ: STSJ CV 4585/2009).

⁸⁰⁷ Así, la citada STSJCV de 24 de junio de 2011 (ROJ: STSJ CV 5103/2011) concluye lo siguiente: “La DIC, siempre se ha situado, en el marco de los actos administrativos constitutivos, esto es, que atribuyen ex novo, por ministerio de la Ley, un derecho subjetivo del que carecía el interesado al iniciar el procedimiento. La Ley, antes de la DIC, no reconoce al propietario de un suelo rústico, más derecho que el de la explotación agropecuaria de su finca. Este y no otro, es el contenido natural, normal, de su derecho de propiedad sobre esta clase de suelo. Solo cuando, determinadas circunstancias objetivas concurren, podrá la administración, valorar y decidir respecto de la atribución de un uso que originalmente le estaba vedado. Así las cosas, la DIC se puede configurar como una suerte de planeamiento puntual, mediante el cual la administración decide, con idéntica discrecionalidad que la ampara a la hora de ejercer su potestad de planeamiento, respecto de un uso concreto, especial, que otorga a una parcela determinada de suelo rústico, por considerar que ese uso es de «interés comunitario» y por ello, protegible por el ordenamiento jurídico, como una excepción a la norma común que rige la determinación de los usos en cada categoría de suelo” [la cursiva es nuestra]. En el mismo sentido, la STSJCV de 23 de octubre de 2012 (JUR\2013\18674).

Por lo que respecta a este último aspecto de las DIC que las aproxima a un instrumento de planeamiento, la STSJCV de 12 de junio de 2014 (ROJ: STSJ CV 4969/2014) glosa los orígenes y evolución de este instituto y concluye que “Se trata de una *recalificación puntual* del suelo rural para la realización de una determinada actividad. La Ley del Suelo de 1956 calificó el suelo no apto para urbanizar como suelo “rústico” en el art. 65. El Real Decreto

estos. Y ello porque entendemos que la normativa urbanística valenciana no ha configurado las DIC como un instrumento de planeamiento, ni las ha sometido a los trámites procedimentales propios de estos. Buena muestra de esto último es que las DIC no tienen la obligación de ser publicadas en diario oficial alguno para ser *eficaces* (cfr. arts. 197-207 LOTUP), requisito aquel ineludible para que puedan entrar en vigor los instrumentos de planeamiento (cfr. arts. 55.6 y 57.2 LOTUP). Además, es pertinente destacar que los elementos propios de las DIC que las aproximan a los instrumentos de planeamiento (esto es, la compleción de la ordenación de un concreto suelo no urbanizable) tienden a verse cada vez más debilitados a medida que se implante en los instrumentos de planeamiento urbanístico de la Comunidad Valenciana la obligatoria zonificación del suelo no urbanizable que comenzó a exigirse y a producirse con la aprobación de la LSNU 2004 y que, como vimos, la LOTUP ha potenciado de forma sobresaliente.

En línea con lo anterior, coincidimos con ROMERO SAURA y ROMERO ALOY⁸⁰⁸ cuando concluyen que “La declaración interés comunitario supone la atribución de

1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en el art. 80, hablaría de "suelo no urbanizable", es decir, dándole una connotación negativa, era suelo no urbanizable aquel que no sea urbano ni urbanizable. En el art. 80.2 lo definía de forma similar al momento actual: [...]. El art. 86 regulaba dos posibles tipos de suelo no urbanizable: uno, de especial protección que no podían ser sujeto a transformación; y el común, que permitía construcciones e instalaciones siguiendo el procedimiento del art. 43.3, este procedimiento finalizaba con la autorización o denegación de la Comisión Provincial de Urbanismo. En definitiva, la declaración de interés comunitario regulada en este precepto llevaba a cabo una reclasificación parcial de suelo no urbanizable para un uso concreto y determinado. La misma función cumple la declaración de interés comunitario regulada en la ley valenciana 4/1992 (art. 17) y 10/2004 (art. 32 y 33). El problema ha venido cuando hemos perdido la novedosa perspectiva que introdujo la Ley 4/1992, de 5 de junio, de Suelo no Urbanizable, respecto a la legislación estatal: limitación en el tiempo y exigencia de un canon” [la cursiva es nuestra].

Por lo que respecta a esta última sentencia, insistimos, por todo lo hasta aquí apuntado, en que la anterior conclusión de definir sin más la DIC como una “recalificación puntual” es un tanto imprecisa. Por otra parte, como explicaremos más adelante, a nuestro modo de ver no le falta razón a la sentencia cuando afirma que la exoneración de plazo desvirtúa en cierto modo este instituto. No obstante, como también justificaremos, esto último ha sido parcialmente solventado en la LOTUP, por cuanto, pese a su confusa redacción en este extremo, no parece que de verdad recoja supuestos de DIC ilimitados temporalmente. Por último, como también veremos, entendemos que la regulación de la exención del canon era y sigue siendo anecdótica, limitada a supuestos muy concretos y marginales, y por ello entendemos que no ha desvirtuado nunca en modo alguno la naturaleza de este instituto.

⁸⁰⁸ ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.^a J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., pág. 245.

un determinado uso *ad casum*, es decir, a la vista de las condiciones excepcionales que se presentan, lo cual ha venido teniendo un claro carácter discrecional, aunque basado, evidentemente, en los informes sectoriales preceptivos”. En este sentido, tras dar cuenta de la postura doctrinal, que hemos expuesto nosotros también antes, que las califica como actos de planeamiento posterior que perfeccionan la ordenación, puntualizan estos autores —correctamente a nuestro juicio— que dichas afirmaciones “son más bien predicables de la situación precedente de suelo no urbanizable no zonificado, sin embargo cuando ya se ha establecido la zonificación y previsto las condiciones de implantación de un determinado uso, la citada declaración queda un tanto desvirtuada”.

2.4. El diverso tratamiento de las actividades a implantar en el suelo no urbanizable. Actividades sujetas a DIC

Una vez analizado tanto el concepto como la naturaleza de las DIC, procede ahora examinar los supuestos en los que, bajo la normativa vigente, se requiere este mecanismo para poder implantar usos de corte urbanístico sobre suelo no urbanizable en el ámbito de la Comunidad Valenciana. En este sentido, veremos a continuación que no todos estos usos requieren de la DIC, sino que en algunos casos pueden sustanciarse directamente mediante licencia urbanística municipal con el concurso, en mayor o menor medida, de la Conselleria correspondiente mediante la emisión del correspondiente informe.

2.4.1. Intensidad de la actividad a implantar en suelo no urbanizable y título habilitante

Antes de entrar en el examen del concreto régimen de la Comunidad Valenciana sobre este particular, cabe efectuar unas apreciaciones de tipo general a fin de su debida contextualización. Como hemos referido anteriormente, diversas Comunidades Autónomas han ido especificando en sus legislaciones los usos posibles de corte urbanístico sobre suelo no urbanizable, superando así en muchos casos las meras referencias genéricas a “usos de interés público y social” de la norma estatal. En este sentido, como señala MORALO IZA⁸⁰⁹, el margen de indeterminación y

⁸⁰⁹ MORALO IZA, V. M., “Calificación urbanística...”, ob. cit., pág. 527.

discrecionalidad han quedado significativamente acotados al introducirse los usos definidos autorizables, así como una serie de elementos reglados de cara a su implantación.

Cuando hablamos de utilidad del suelo no urbanizable, nos estamos refiriendo, como señala BARREDA BARBERÁ⁸¹⁰, a los aprovechamientos que este genera, manifestándose así su trascendencia económica, ecológica y social. Además, todas estas posibilidades, junto con las limitaciones y deberes, tanto urbanísticos como ambientales —ya examinados en capítulos anteriores—, definen el estatuto jurídico de la propiedad. Pues bien, dentro de esos usos o actividades a implantar en el suelo no urbanizable cabe discriminar entre aquellas que se pueden calificar como *propias del destino natural del suelo* y las que no. Dentro de los primeros, se encuadrarían aquellos que el hombre ha venido ejerciendo en el medio rural desde tiempos inmemoriales: son los *usos agrícolas, ganaderos, forestales, y cinegéticos*. A su vez, dentro de los segundos, *ajenos al destino natural del suelo*, encontramos los que en cierto modo no parten directamente de las potencialidades naturales del suelo y que se materializan en buena medida en diversas construcciones e instalaciones, justificando de esta manera su regulación por el derecho urbanístico: se trata básicamente de las *construcciones agrarias, las vinculadas a las obras públicas, así como las construcciones de actuaciones de interés público* referidas al comienzo del presente capítulo (como el *turismo rural*, el *golf*, el *tratamiento de residuos urbanos*, la *explotación de las energías renovables*, ciertas *obras y usos provisionales*, así como *otras muchas actividades terciarias o de servicios e incluso de tipo industrial*, que veremos a continuación).

Como hemos visto también a lo largo de este trabajo, dado que la intensidad de las primeras actividades —las propias del destino natural— se concibe como menor que

⁸¹⁰ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 99-169.

Cfr. igualmente, por lo que respecta a la distribución y zonificación de los diversos usos posibles sobre suelo no urbanizable —en particular, en la Comunidad Valenciana—, ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.^a J., *La zonificación urbanística*, ob. cit., págs. 246-251.

Cfr. igualmente en relación con los importantes usos turísticos y su imbricación con la ordenación del territorio, BLANQUER CRIADO, D. (coord.) *et al.*, *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

la de las artificiales, su implantación se suele habilitar directamente desde el punto de vista urbanístico mediante una licencia municipal de obras.

Sentado lo anterior, nos centraremos ahora en la regulación autonómica valenciana. En este sentido, la LSNU 1992 superó la deficiente regulación estatal previa y reguló con más detalle los títulos habilitante precisos para instalar actividades sobre suelo no urbanizable dependiendo de la intensidad de los usos pretendidos. Como señalan PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO⁸¹¹, legitimó de forma diferenciada tres grupos de usos y aprovechamientos: (i) los requeridos para la prestación de *servicios públicos en sentido estricto* de la titularidad de cualquiera de las Administraciones Públicas territoriales, en los que incide especialmente la regulación sectorial correspondiente; (ii) *los más cercanos en general a la que se concibe como vocación natural del suelo, sujetos a autorización previa autonómica* —que, como ya indicamos, fue sustituida en términos generales desde la LSNU 2004 por *informe de la Conselleria correspondiente afectada por la materia*— (almacenes e instalaciones agrícolas, ganaderos o forestales; explotación de canteras o extracción de áridos o tierras; y la vivienda aislada y familiar); y (iii) *los que están más próximos a los propios del suelo con vocación urbana*, que precisan de *DIC* (ciertas actividades mineras y extractivas; industriales y productivas; turísticas, deportivas, recreativas, de ocio y esparcimiento, y terciarias). Todo ello teniendo en cuenta que, si se trata de *suelo no urbanizable sujeto a especial protección*, los usos permitidos quedaban sujetos en cualquier caso a la salvaguarda de los valores que el plan había estimado dignos de protección a la hora de fijar la distinta clasificación.

Pues bien, el anterior esquema normativo se mantuvo con algunos cambios en la LSNU 2004 (arts. 31 y 32) y en la vigente LOTUP (arts. 201 y 202). Así, en la actualidad, las actividades a implantar sobre suelo no urbanizable en la Comunidad

⁸¹¹ PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., *Derecho Urbanístico Valenciano*, ob. cit., págs. 579-583 y 588-589.

En este sentido, una de las novedades más destacables de la LSNU 1992, así como de las leyes urbanísticas valencianas posteriores, incluida la LOTUP, fue la de establecer un régimen diferenciado para usos de diversa índole que antes venían sujetos a un único procedimiento, como eran las frecuentes viviendas familiares y aisladas de tipo más o menos rural, y las construcciones de “interés público y social” (BLANC CLAVERO, F., “Aproximación a la gestión urbanística...”, ob. cit., págs. 136-137).

Valenciana requieren de licencia municipal o de DIC (arts. 201 y 202 LOTUP) en función del concreto tipo de actividad de que se trate y de la intensidad del uso a implantar en el suelo rural.

Sin perjuicio de lo anterior, como ya vimos, existen una serie de particularidades en el supuesto de que se trate de actuaciones promovidas por las distintas Administraciones Públicas territoriales, directamente o bajo su control, mediante sus concesionarios o agentes, para la ejecución de obras públicas o construcciones e instalaciones de servicio público esencial o actividades de interés general, que precisen ubicarse en el suelo no urbanizable. Y ello pasa fundamentalmente porque se deberá observar con carácter prioritario lo previsto en la legislación del servicio correspondiente, sin que dichas actuaciones estén sujetas a DIC —e incluso tampoco a licencia municipal cuando, conforme su regulación sectorial, estén exentas de esta—⁸¹².

Asimismo, pese a la deficiente regulación en este punto, entendemos, como ya adelantamos en capítulos anteriores, que dichos usos a los que haremos referencia en los dos epígrafes siguientes (esto es, ciertas actividades sujetas a licencia y a DIC) están pensados fundamentalmente para el suelo no urbanizable común, dadas las particularidades y limitaciones que se imponen sobre el suelo no urbanizable

⁸¹² Así, por ejemplo, la construcción de las obras públicas de interés general está dotada de un régimen especialmente privilegiado en favor del Estado con fundamento precisamente en la relevancia del interés que subyace a aquellas. Así: (i) la construcción, modificación y ampliación de dichas obras no está sometida a licencia o a cualquier otro acto de control preventivo municipal, siempre que el proyecto de obras se hubiera remitido a la Administración urbanística competente, al objeto de que informara sobre la adaptación de dichos proyectos al planeamiento urbanístico que resulte de aplicación —este informe se debe emitir en el plazo de un mes, pasado el cual se entenderá evacuado en sentido favorable—; (ii) es más, en relación con lo anterior, es preciso tener en cuenta que cuando vayan a construirse sobre terrenos no reservados por el planeamiento urbanístico, la decisión estatal respecto a la ejecución del proyecto prevalecerá en caso de conflicto sobre el planeamiento urbanístico —cuyo contenido deberá acomodarse a las determinaciones de aquella—; y (iii) no procederá la suspensión de la ejecución de dichas obras por los órganos urbanísticos cuando se realicen en cumplimiento de los planes y proyectos de obras aprobados por los órganos competentes por el procedimiento establecido o se trate de obras de emergencia (DA 3.ª Ley 13/2003, de 23 de mayo reguladora del contrato de concesión de obras públicas).

Cfr., para mayor detalle, ESPINOSA BAVIERA, J., “Las obras públicas de interés local, autonómico y general en la Comunidad Valenciana”, ob. cit., págs. 23-40.

protegido (cfr. arts. 26.c), 197, 201 y 202 LOTUP). Volveremos sobre este punto al final de este apartado⁸¹³.

2.4.2. *Actividades sujetas a licencia municipal en el suelo no urbanizable común sin previa DIC*

Los siguientes actos de uso y aprovechamiento en suelo no urbanizable serán autorizables por el Ayuntamiento mediante el otorgamiento de las correspondientes licencias municipales, sin necesidad de obtener previamente una DIC (art. 201.1 y apartados a), b) y c) del art. 197 LOTUP):

- (i) Construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales, así como las destinadas a piscifactorías de tierra⁸¹⁴ (art. 197 a) LOTUP).

Estas construcciones e instalaciones autorizables solo pueden ser las estrictamente indispensables para la actividad propia de la explotación para la que se solicita autorización⁸¹⁵, o para la implantación, en su caso, de tiendas de

⁸¹³ Cfr. epígrafe 2.4.4 de este capítulo.

⁸¹⁴ Las diferencias en este punto respecto de la normativa anterior son mínimas, salvo por lo que respecta a la inclusión expresa en la misma Ley de las “piscifactorías de tierra” y a la previsión del uso e instalaciones estrictamente necesarias para la cría particular o comercial de animales, así como las de estancia de animales de compañía, que se señala en el numeral (ii) siguiente de este mismo epígrafe (art. 197 a) LOTUP).

Por otra parte, en relación con lo anterior, como veremos, no siempre resultará fácil distinguir entre alguna de las construcciones a las que se hace aquí referencia y otras muy similares, pero que, dadas sus características y envergadura, exceden de dichos usos y estarían más próximas a una actividad propiamente industrial.

⁸¹⁵ Aunque dictada sobre la base de la normativa anterior, resulta interesante en relación con este extremo traer a colación la ponderación que efectúa la STJCV de 9 junio de 2000 (STSJ CV 4893/2000), en la que se señala que “la resolución del litigio es la pura apreciación fáctica de si la construcción cuya autorización se solicita -y que se encuentra parcialmente ejecutada- responde a una vivienda unifamiliar o a una edificación auxiliar agrícola compatible con el expresado nivel de protección. [...] De tales elementos, infiere la Sala que se trata de una construcción de reducidas dimensiones en proporción con la finca en la que se ubica y cuya utilización al servicio de los cultivos es razonable, puesto que la dimensión de la edificación es ciertamente proporcional a las necesidades de almacenamiento de enseres para una extensa superficie; así mismo, parece razonable el establecimiento de un servicio higiénico-sanitario para los trabajadores, e incluso lo sería -dada la reiteradamente citada extensión de la finca y su distancia del núcleo urbano- la posibilidad de alojarse en la misma en dignas condiciones, cuando las labores del campo exijan pernoctar en el mismo en determinadas épocas. Si a esto se añade el que -según se desprende de las fotografías aportadas- la construcción se realiza en la misma piedra que forma los muros de contención de los bancales, sin alterar la configuración paisajística, ni introducir elementos o materiales constructivos ajenos al entorno, parece razonable el que quepa admitir la calificación otorgada por el demandante. Por tanto, y en

productos agrícolas o de plantas ornamentales o frutales⁸¹⁶, que se produzcan en la propia explotación vinculada a la actividad y cumplan las medidas administrativas reguladoras de la actividad correspondiente. Al menos la mitad de la parcela deberá quedar libre de edificación o construcción y mantenerse en su uso agrario o forestal, o con sus características naturales propias⁸¹⁷.

- (ii) El uso e instalaciones estrictamente necesarias para la cría particular o comercial de animales, así como las de estancia de animales de compañía (art. 197 a) *in fine* LOTUP)⁸¹⁸.

Estas actividades se permiten siempre que se ajusten a la normativa sectorial aplicable y con las mismas exigencias que las referidas en el apartado anterior.

- (iii) Vivienda aislada y familiar (cfr. art. 197.b) LOTUP).

Para autorizar este uso que, como vimos, tantos problemas ha causado en nuestro pasado reciente en la Comunidad Valenciana por las irregularidades cometidas por los particulares y la pasividad de las Administraciones Públicas implicadas en su control, se continúa exigiendo el cumplimiento de una batería de estrictos requisitos que intentan garantizar que la implantación de viviendas no tenga un impacto negativo sobre el medio rural.

En concreto, la LOTUP mantiene exigencias similares a las contempladas por la normativa precedente y añade leves mejoras técnicas en su redacción. Así, el art. 197 b) LOTUP prevé que:

mérito a tales apreciaciones, cabe entender que estamos en presencia de la solicitada caseta a efectos de usos agrícolas y procede -en consecuencia- estimar el recurso”.

⁸¹⁶ La LOTUP contempla esta previsión relativa a las citadas tiendas de productos o plantas que fue introducida en el 2010 en la LSNU 2004 mediante el DLMU, a fin de “permitir o facilitar el desarrollo de determinadas implantaciones en suelo no urbanizable, con el fin de activar iniciativas beneficiosas por su capacidad para generar empleo o para servir de apoyo a actividades productivas” (cfr. Preámbulo DLMU).

⁸¹⁷ Coincidimos con BARREDA BARBERÁ en que, desde el punto de vista de la funcionalidad de la explotación, puede resultar un tanto excesiva la exigencia legal de estos dos requisitos que se acaban de citar (*i. e.*, que la mitad de la parcela debe quedar expedita y que solo cabe autorizar lo indispensable). Cfr. BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 191-192.

⁸¹⁸ Como apuntábamos, la LOTUP incluye ahora de forma expresa esta posibilidad.

“1.º Se permitirá, excepcionalmente, edificar en parcelas de perímetro ininterrumpido que, tanto en la forma como en la superficie, abarquen la mínima exigible según el planeamiento, que en ningún caso será inferior a una hectárea por vivienda. 2.º La superficie ocupada por la edificación no excederá nunca del dos por cien de la superficie de la finca rústica; el resto de ella habrá de estar y mantenerse con sus características naturales propias o en cultivo. No obstante, el plan podrá permitir servicios complementarios de la vivienda familiar, sin obra de fábrica sobre la rasante natural, cuya superficie no exceda del dos por cien de la superficie de la finca rústica en que se realice. 3.º La edificación estará situada fuera de los cursos naturales de escorrentías y se respetarán las masas de arbolado existente y la topografía del terreno. 4.º Se exigirá una previsión suficiente de abastecimiento de agua potable, una adecuada gestión de los residuos y un tratamiento adecuado de las aguas residuales que impida la contaminación del suelo. Los costes de estas infraestructuras o instalaciones serán a cargo del propietario. 5.º La construcción no formará núcleo de población conforme lo establecido en el planeamiento urbanístico, quedando prohibidas las agrupaciones de viviendas en una misma parcela, así como las que tengan características propias de las viviendas colectivas”.

Como señala BLANC CLAVERO⁸¹⁹, destaca por su relevancia práctica el estándar legal, indisponible por el plan correspondiente, de superficie de parcela mínima para este tipo de viviendas sobre suelo no urbanizable, que fue introducido por la LSNU 1992 y que, como acabamos de ver, la LOTUP también contempla. Y ello por cuanto muchos instrumentos de planeamiento urbanístico previos a aquella norma excluían de la definición de su concepto de “núcleo de población” —del que hemos tratado en el capítulo anterior— fraccionamientos de fincas de superficie bastante inferior a 1 hectárea, lo que favoreció muchas parcelaciones en suelo no urbanizable de características propiamente urbanas, así como intentos de consolidación de esos núcleos sin las infraestructuras necesarias. Por otra parte, el estándar legal escogido coincide con el fijado en el art. 1523 CC para legitimar el retracto de colindantes y que podía entenderse como destinado a evitar un excesivo fraccionamiento de la propiedad.

Por otra parte, la LOTUP no contempla ya, a diferencia de lo que hiciera la LSNU 2004, un régimen más favorable para la implantación de las viviendas

⁸¹⁹ Cfr. BLANC CLAVERO, F., “Aproximación a la gestión urbanística...”, ob. cit., pág. 144.

vinculadas a la explotación agrícola (cfr. art. 22 LSNU 2004)⁸²⁰ ni la detallada regulación específica para lo que denominó asentamientos rurales-históricos (cfr. art. 23 LSNU 2004)⁸²¹ —sin perjuicio de ello, en relación con esto último, recoge una serie de importantes criterios para la ordenación del sistema rural valenciano (cfr. art. 11 LOTUP)⁸²² y una previsión que introduce cierta

⁸²⁰ Conforme a este precepto de la normativa anterior, a la implantación de viviendas rurales aisladas y vinculadas a las explotaciones agrícolas le eran de aplicación los mismos requisitos y determinaciones establecidas para las viviendas aisladas y familiares, si bien con alguna excepción más favorable para aquellas. Así, según este art. 22 LSNU 2004: “mediante informe favorable de la Conselleria competente en materia de agricultura, fundado en exigencias de la actividad agraria, podrá eximirse justificadamente a dichas viviendas rurales del cumplimiento de los citados requisitos, debiendo en todo caso guardar proporción con su extensión y características y quedar directamente vinculadas a las correspondientes explotaciones agrícolas.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, para la autorización de estas viviendas rurales será preceptivo que el Plan General o, en su caso, el Plan Especial haya delimitado justificadamente las zonas en las que sea posible la realización de estas edificaciones y que, en todo caso, cuenten con el informe favorable de la Conselleria competente en materia de agricultura con carácter previo al otorgamiento de la licencia municipal de obras”.

⁸²¹ Según el art. 23 LSNU 2004, se entendía por asentamientos rurales los “núcleos de población tradicionales, legalmente constituidos y consolidados en el suelo no urbanizable, que por sus especiales características exigen un tratamiento de su desarrollo distinto del propio de los suelos urbanos o urbanizables”. Respecto de estos se exigía su catalogación como bienes de relevancia local bajo la normativa de patrimonio cultural valenciano y que se evitara la formación de núcleos típicamente urbanos, salvaguardando los cauces naturales, las redes de caminos rurales, la estructura parcelaria histórica y los usos rústicos tradicionales propios del asentamiento rural identificado. Por último, se preveían una serie de reglas específicas para que se pudiera edificar en ellos (cfr. art. 23 LSNU 2004).

Cfr. en relación con este extremo, CASAR FURIÓ, M.ª E., “Tratamiento del suelo no urbanizable...”, ob. cit., pág. 890.

⁸²² Según el artículo 11 de la LOTUP, los criterios para la ordenación del sistema rural valenciano son los siguientes:

“1. Los nuevos desarrollos urbanos y la ordenación de los existentes en los municipios del sistema rural valenciano definido en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana se adaptarán a sus condiciones históricas de escala, morfología territorial, entorno paisajístico y valor cultural. Se evitarán las nuevas transformaciones que menoscaben el carácter rural de los asentamientos y los valores del espacio donde se enmarcan.

2. La planificación territorial y urbanística: *a)* Ordenará para cada ámbito rural los diversos usos que sean propios, compatibles o complementarios de la actividad agraria, estableciendo medidas y acciones para potenciarla y para mejorar el paisaje local. *b)* Contribuirá al mantenimiento del equilibrio territorial de la Comunitat Valenciana, mejorando las condiciones de vida de la población de los municipios del medio rural, procurando la revitalización de los núcleos tradicionales y la reutilización de sus inmuebles.

3. La planificación e implantación de usos y actividades en el medio rural se ajustará a las siguientes directrices paisajísticas, con el fin de garantizar una adecuada integración en su entorno: *a)* Las características tipológicas de las construcciones serán las propias de las zonas rurales. *b)* Con carácter general, se evitarán las construcciones en lugares próximos a carreteras, cauces o vías pecuarias. *c)* Se evitará la colocación y el mantenimiento de anuncios,

flexibilidad para la zonificación de los “núcleos urbanos tradicionales de municipios de escaso crecimiento” (art. 25.4 LOTUP)⁸²³—.

- (iv) Explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o de recursos geológicos, mineros o hidrológicos.

Esto último constituye una de los principales cambios de la LOTUP en lo que se refiere a la regulación de los usos del suelo no urbanizable que, salvo este extremo, no presenta grandes novedades. En efecto, ahora la ley no exige expresamente la necesidad de DIC para estos usos, sino solo de licencia municipal (cfr. arts. 24 LSNU 2004 y 197.c) LOTUP).

En cualquier caso, en términos similares a como sucedía antes (arts. 24 LSNU 2004 y 451.2 ROGTU), pero con un poco más de flexibilidad, se prevé que: *a*) estos se regularán mediante planes territoriales o urbanísticos adecuados y con capacidad para ordenar usos; *b*) que es imprescindible el mantenimiento de una franja de al menos 500 metros de ancho alrededor de todo el ámbito de la explotación con prohibición expresa del uso residencial, salvo que la adopción de medidas correctoras permita reducir dicho ancho; y *c*) que, si procede, se permitirá la realización de construcciones e instalaciones destinadas a la transformación de la materia prima obtenida de la explotación que convenga territorialmente emplazar cerca de su origen natural (art. 197.c) LOTUP).

- (v) La reutilización de arquitectura tradicional para la implantación de alojamiento turístico rural, bodegas, almazaras y establecimientos de restauración o asimilados en vivienda rural o construcción agraria o industrial legalmente edificada (art. 201.3 LOTUP)⁸²⁴.

carteles y vallas publicitarias, excepto los que tengan carácter institucional o indicativo y los que cuenten con expresa autorización demanial y no generen un impacto paisajístico”.

⁸²³ De conformidad con este art. 25.4 LOTUP, “en los núcleos urbanos tradicionales de municipios de escaso crecimiento, podrán delimitarse pequeñas zonas con la amplitud necesaria para acoger las demandas de la población residente, prolongando la morfología tradicional de calles y edificación y legitimando exigencias más sencillas de urbanización derivadas de su densidad moderada, su entorno agrario y su escasa motorización. Estos ámbitos se desarrollarán como actuaciones aisladas según el artículo 72.3.b de esta ley”.

⁸²⁴ Esta previsión fue introducida también en el 2010 en la LSNU 2004 mediante el LMU, para “permitir o facilitar el desarrollo de determinadas implantaciones en suelo no urbanizable, con

Lo anterior queda exento de DIC, pero sujeto a informe vinculante de las Consellerías competentes en materia de turismo, de urbanismo, de agricultura y de carreteras, en su caso, así como a licencia municipal. Las solicitudes realizadas al amparo de este supuesto podrán conllevar una ampliación de hasta un 20 % de la edificación legalmente construida.

Por otra parte, todos estos usos y aprovechamientos vienen sujetos a los siguientes requisitos, adicionales a los específicos que se acaban de señalar (arts. 198, 199 y 200 LOTUP):

- (i) En primer lugar, resulta capital que todos estos usos y aprovechamientos en el medio rural deben cumplir no solo los requisitos específicos propios de cada uno que se acaban de señalar, sino también las *determinaciones del planeamiento territorial o urbanístico correspondientes* (art. 198 LOTUP).

Como hemos visto en apartados anteriores, estos instrumentos desempeñan cada vez más un papel clave en la regulación de la implantación de dichos usos en el suelo no urbanizable —pensemos por ejemplo en la obligatoriedad de su zonificación en el planeamiento urbanístico que se instauró por la LSNU 2004 y que potencia todavía más si cabe la LOTUP— y, por ende, en el acotamiento de la discrecionalidad administrativa que siempre ha rodeado la autorización de cualquier tipo de actividad sobre suelo no urbanizable.

Además, como veremos, de entre aquellos instrumentos, los de ordenación urbanística municipal, pueden servir para salvaguardar la autonomía local en esta materia, donde, pese a lo que pudiera parecer a primera vista, el hecho de que su autorización se legitime mediante la expedición de una licencia urbanística *municipal* no excluye la intervención de la Comunidad Autónoma.

- (ii) En efecto, para autorizar los usos a los que hemos hecho referencia, además de los informes o las autorizaciones legalmente exigibles, deberán emitirse

el fin de activar iniciativas beneficiosas por su capacidad para generar empleo o para servir de apoyo a actividades productivas” (cfr. Preámbulo LMU). La LOTUP la conserva con leves variaciones que amplían ligeramente el supuesto de hecho anterior y que resultan en el tenor que se acaba de referir.

*informes por las Consellerias competentes por razón de la materia, debiendo incluso incorporarse en las licencias correspondientes las condiciones incluidas en aquellos*⁸²⁵. En cualquier caso, la solicitud de dichos informes o autorizaciones se efectuará previa comprobación por el Ayuntamiento de la compatibilidad urbanística de la actuación solicitada (art. 201.1 *in fine* LOTUP).

- (iii) No se podrán otorgar licencias municipales, ni de obras ni de actividad, que legitimen usos y aprovechamiento en suelo no urbanizable que estén sujetos a *previo informe o autorización correspondiente* hasta que conste en el expediente su emisión y, en su caso, se acredite el cumplimiento de las condiciones impuestas por ellos (art. 200.2 LOTUP).
- (iv) Las licencias que autoricen actos de edificación en el suelo no urbanizable se otorgarán tras *hacer constar el propietario en el Registro de la Propiedad la vinculación de la finca o parcela, o parte de ellas, con superficie suficiente* —según lo previsto tanto por la LOTUP como por el planeamiento urbanístico—,

⁸²⁵ Esta previsión la contiene la LOTUP expresamente en relación con los cuatro primeros usos anteriores (es decir, no para la denominada reutilización de la arquitectura tradicional para usos fundamentalmente terciarios) —cfr. art. 201.1 LOTUP—. No obstante, entendemos que resulta predicable igualmente, al menos en lo que concierne a la necesidad de solicitar informes a las consellerias afectadas por la materia, al citado uso relativo a la reutilización de la arquitectura tradicional. Por lo que respecta a la necesidad de incorporar los condicionantes de dichos informes en el contenido de la licencia, adviértase que este último uso tiene, como vimos, una regulación específica sobre los informes que le son vinculantes —en concreto, de las consellerias competentes en materia de turismo, de urbanismo, de agricultura y de carreteras— (cfr. art. 201.3 LOTUP).

Por otra parte, nótese que, además, el art. 201.2 LOTUP prevé expresamente que: “Sin perjuicio de la solicitud de aquellos otros informes que se consideren necesarios por aplicación de la normativa sectorial o por las características propias de la solicitud, el ayuntamiento, antes de otorgar la licencia de obras, deberá solicitar los siguientes informes:

a) En los supuestos del artículo 197.a) de esta ley [relativo a “Construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales, así como las destinadas a piscifactorías de tierra [...]” y “la cría particular o comercial de animales, así como las de estancia de animales de compañía”], deberá solicitar informe de la conselleria competente en materia de agricultura, ganadería, caza, gestión del medio natural o animales domésticos, en función del uso y de su ubicación.

b) En los supuestos del artículo 197.c) de esta ley [relativo a la “Explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o de recursos geológicos, mineros o hidrológicos” y “construcciones e instalaciones destinadas a la transformación de la materia prima obtenida de la explotación”], deberá solicitar informe de la conselleria competente en materia de urbanismo y en materia de carreteras”.

a la construcción autorizada, y su consecuente indivisibilidad, así como a las demás condiciones impuestas en la licencia (art. 200.4 LOTUP).

- (v) Por otra parte, como sucede con las obras e instalaciones proyectadas en otras clases de suelo, con mayor motivo las que se prevén en el medio rural no podrán iniciarse sin que previamente se obtengan las *licencias municipales para su lícito funcionamiento* (art. 200.6 LOTUP)⁸²⁶.

Por último, resulta oportuno destacar una importante diferencia de esta técnica autorizatoria respecto de las DIC. Así, si el peticionario de la licencia cumple los requisitos que se acaban de examinar, tiene derecho a que se le otorgue aquella sin que exista el ámbito de discrecionalidad propio de las DIC referido en el epígrafe anterior; máxime con la relevancia que gana cada vez más el plan general de turno en la ordenación de los usos para los que se requiere la citada licencia. En este sentido, entendemos que la naturaleza de estas licencias que aquí nos ocupan es necesariamente, como sucede con las licencias municipales de obras⁸²⁷, de carácter

⁸²⁶ Por otra parte, adviértase que, como señala BARREDA BARBERÁ, “el control administrativo de los usos en suelo no urbanizable no se agota ni mucho menos con las autorizaciones urbanísticas. Con el paso del tiempo, han surgido y se han desarrollado otras instituciones que constituyen barreras que hay que franquear para ejercerlos legítimamente. Junto con las tradicionales autorizaciones sectoriales [...] debe mencionarse la evaluación de impacto ambiental, así como el control de las actividades clasificadas [esto último, como vimos, entre otros instrumentos, mediante la autorización ambiental integrada y la licencia ambiental]” (BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 180).

⁸²⁷ Por lo que respecta al carácter reglado de las licencias, cfr., entre otras muchas, la STS de 11 de julio de 1995 (ROJ: STS 4098/1995) que concluía que “La licencia de obras, como cualquier licencia urbanística, es un acto de autorización, en virtud del cual la Administración realiza un control de la actuación pretendida por el interesado, con la finalidad de comprobar si ella se ajusta al ordenamiento vigente. La licencia, pues, es un acto de naturaleza rigurosamente reglada, en cuanto que ha de otorgarse o denegarse según que la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable [...]”.

En la misma línea, ya la STS de 17 de marzo de 1980 (ROJ: STS 1890/1980) concluía “Que el carácter esencialmente reglado de la licencia de edificación, como modalidad de la intervención del Ente Municipal en la actividad urbanística de los administrados, configura un acto administrativo de coordinación entre las facultades inherentes al derecho de dominio y la normativa que tutela los intereses públicos (sentencia de 14 de Marzo de 1.974) de ahí que el Tribunal Supremo haya declarado que al consistir simplemente los actos de licencia en una mera remoción de los límites «en cuanto al ejercicio de un derecho preexistente en el administrado; o dicho en palabras de la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de Diciembre de 1.959 se trata de una autorización concedida a un particular para realizar lo que está permitido y precisamente se exige para averiguar si se cumplan las condiciones requeridas, ya que de acuerdo con su carácter, el acto licencia postula inmanentemente una obligada adecuación a la norma, no solo como presupuesto existencial sino incluso de lícita vigencia» (Sentencia de 11 de octubre de 1974)”.

eminentemente reglado⁸²⁸, cualidad que cabe predicar incluso de la autorización/informe autonómico previos a los que hemos hecho referencia en este apartado⁸²⁹.

Visto todo esto⁸³⁰, procedemos ahora a analizar en el epígrafe siguiente las actividades de tipo más intenso sobre suelo no urbanizable, que constituyen el objeto principal de este trabajo.

2.4.3. *La LOTUP da una vuelta más en el acotamiento de los usos posibles sobre suelo no urbanizable sujetos a DIC: energías renovables, actividades industriales y terciarias*

Antes de examinar la regulación vigente de las actividades que requieren de una DIC para poder implantarse, es oportuno que verifiquemos —para contextualizar debidamente el análisis— qué tipo de actividades son las que efectivamente se han desarrollado mediante ese mecanismo durante los años precedentes a la LOTUP.

⁸²⁸ Cfr. en este sentido BLANC CLAVERO, F., “Aproximación a la gestión urbanística...”, ob. cit., págs. 137-138.

En línea con lo anterior, señala la citada STS de 15 de febrero de 1991 (ROJ: STS 847/1991) que “Aunque la legislación urbanística estatal utiliza una expresión de contenido negativo –suelo no urbanizable– para denominar el tradicionalmente llamado suelo rústico -alguna normativa autonómica, con acierto, conserva esta terminología-, es claro que este suelo tiene una función positiva [...] y que consiste en su utilización para fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos o más ampliamente en la utilización racional de los recursos naturales. Y esta utilización puede exigir en ocasiones la realización de construcciones e incluso viviendas. Cuando es así, cuando la propia dinámica de la utilización racional del suelo rústico demanda una construcción, la legislación urbanística ha de permitirla, limitándose a cuidar de que con ella no se desnaturalice dicho suelo, es decir, cuidando de la preservación de éste del proceso de desarrollo urbano. Estas construcciones no son una concesión graciable de la legislación urbanística sino el reconocimiento de las justas exigencias del contenido positivo del derecho de propiedad sobre el suelo no urbanizable”.

⁸²⁹ Cfr. GREGORI MARÍ, F., *El régimen urbanístico...*, ob. cit., págs. 295-313.

⁸³⁰ Cfr. para mayor detalle respecto de la abundantísima casuística y particularidades sectoriales de los usos a los que nos acabamos de referir, BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 107 y ss.; FERNÁNDEZ FERRERAS, C., “Usos y aprovechamientos del suelo no urbanizable...”, ob. cit., pág. 29 y ss.; y GREGORI MARÍ, F., *El régimen urbanístico...*, ob. cit., pág. 278 y ss.

ACTIVIDADES	ALICANTE	VALENCIA	CASTELLÓN	TOTAL
Actividades agropecuarias	49	167	53	269
Producción de energía	91	104	65	260
Industriales	58	117	76	251
Alojamientos turísticos	45	78	58	181
Deportivo-recreativas	30	70	54	154
Tratamiento y valorización de residuos	21	48	42	111
Comerciales y de servicios	16	35	28	79
Restauración: bares, restaurantes, cafeterías	23	30	22	75
Socio-sanitarias	16	40	17	73
Educativo-culturales	11	26	19	56
Otras actividades	4	39	12	55
Mineras	4	17	24	45
Sin clasificar	2	4	4	10
TOTAL GENERAL	370	775	474	1619

FIGURA 50. *Distribución por grupo de actividad y provincia de las DIC autorizadas entre junio de 1992 y enero de 2013.* Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), pág. 9 —con ligeros ajustes de diseño respecto del original—.

De la tabla anterior cabe extraer las siguientes conclusiones durante el periodo de estudio (desde junio de 1992 hasta finales de enero de 2013)⁸³¹:

- (i) El mayor número de DIC corresponde, como cabía esperar, a actividades agropecuarias, a las que le siguen las energéticas y después las industriales. Todas ellas cuentan con más de 250 DIC cada una. Las tres actividades juntas representan el 48,2 % del total.
- (ii) Al grupo anterior le siguen, con cierto margen, los alojamientos turísticos, las actividades deportivo-recreativas y el tratamiento y valorización de residuos. Cada una de estas actividades cuenta con entre 100 y 200 DIC. Estas tres actividades representan en conjunto un 27,6 % del total.
- (iii) A continuación, tenemos un tercer grupo de actividades que vendrían encabezadas por las comerciales y de servicios, seguidas de las de restauración,

⁸³¹ Cfr. Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), pág. 9.

las socio-sanitarias, las educativo-culturales y otras. Dichas actividades cuentan con más de 50 y menos de 100 DIC cada una. Juntas representan un 20,9 % del total.

- (iv) Por último, están las actividades mineras y otras pocas sin clasificar (estas últimas, según la citada información de la Conselleria, se correspondería a casos especiales como cambios de titular, extinciones, etc.). Ninguna de ellas alcanza las 50 DIC. En conjunto representan solamente un 3,3 % del total.

El desglose por tipo de actividad y provincia de las DIC autorizadas se aprecia también en el gráfico que se acompaña a continuación:

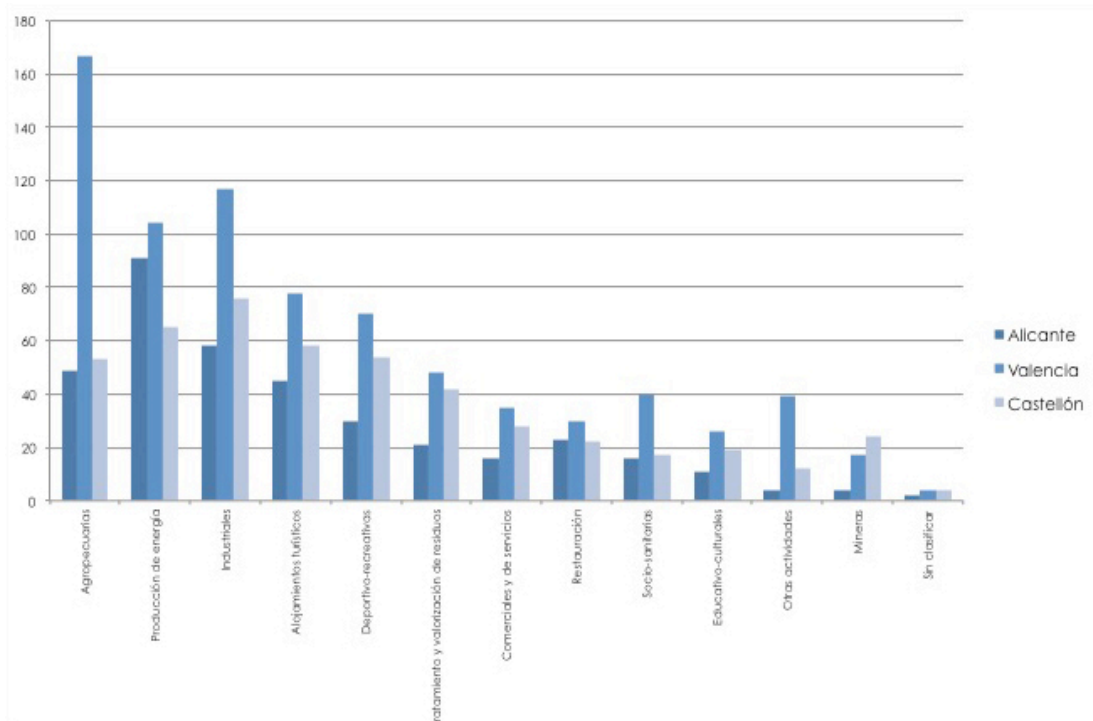


FIGURA 51. Distribución gráfica por grupo de actividad y provincia de las DIC autorizadas entre el 18 de junio de 1992 y el 29 de enero de 2013. Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), pág. 10 —con ligeros ajustes de diseño respecto del original—.

En el anterior gráfico podemos apreciar, entre otras cuestiones, el elevado número de DIC de actividades energéticas en Alicante, mineras en Castellón y agropecuarias en

Valencia. En sentido contrario, destaca la baja presencia de actividades mineras en Alicante y agropecuarias en Castellón⁸³².

Abundando en ello se adjunta un desglose de las DIC autorizadas por grupos de actividad todavía más detallado.

⁸³² Cfr. ídem., pág. 10.

DISTRIBUCIÓN DESGLOSADA DE LAS DIC AUTORIZADAS POR GRUPO DE ACTIVIDAD

1. Actividades agropecuarias	269
1.1 Industrias manufactureras de productos agropecuarios	118
1.2 Bodegas, almazaras, destilerías, etc.	85
1.3 Cría y reproducción de animales, viveros, cuadras, albergues animales, etc.	66
2. Producción de energía	260
2.1 Energías limpias: fotovoltaicas y otras	223
2.2 Otras energías, biodiésel, biomasa, etc. Depósitos, conducciones lineas.	37
3. Actividades industriales (excluidas 1, 2, 6 y 12)	251
3.1 Industria, en general	109
3.2 Talleres, almacenes y depósitos	54
3.3 Producción y almacenamiento de materiales: áridos, cales, yesos, hormigón y mármoles	88
4. Alojamientos turísticos	181
4.1 Hoteles, hosterías, casas rurales, residencias turísticas, etc.	119
4.2 Campamentos, albergues de montaña, complejos estacionales, etc.	62
5. Actividades deportivo-recreativas	154
5.1 Discotecas, ludotecas, salas de fiesta	9
5.2 Instalaciones deportivas: hípicas, tiro, pesca, natación, tenis, etc.	96
5.3 Instalaciones de ocio y recreo: acuaparks, patinaje, karts, safaris, etc.	49
6. Tratamiento y valorización de residuos	111
6.1 Plantas de tratamiento, vertederos, balsas de recogida, secaderos de lodos	54
6.2 Valorización y recuperación, reciclaje, desguaces, restauración de canteras, etc.	57
7. Actividades comerciales y de servicios	79
7.1 Espacios de exposición y venta, mercados, oficinas, etc.	9
7.2 Estaciones y áreas de servicio, lavadero de vehículos, etc.	70
8. Actividades de restauración: bares, restaurantes, cafeterías	75
9. Actividades socio-sanitarias	73
9.1 Residencias de ancianos y centros de día	51
9.2 Centros para jóvenes, emigrantes, discapacitados, etc.	22
10. Actividades educativo-culturales	56
10.1 Centros de formación, granjas escuela, centros ambientales, investigación	43
10.2 Centros culturales y asociativos, museos, centros religiosos	13
11. Otras actividades	55
11.1 Pirotecias, almacenamientos explosivos	20
11.2 Tanatorios y cementerios	17
11.3 Infraestructuras, aeródromos, pistas de maniobras, helipuertos, estacionamientos	18
12. Actividades mineras: canteras, graveras, extracción de arcillas, yesos y mármoles	45
13. Sin clasificar	10
TOTAL	1.619

FIGURA 52. Distribución por grupos de actividad, desglosados, de las DIC autorizadas entre junio de 1992 y enero de 2013. Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), pág. 12 —con ligeros ajustes de diseño respecto del original—.

Pues bien, visto lo anterior, cabe señalar que en la actualidad los siguientes actos de uso y aprovechamiento requieren la obtención de una DIC de la Administración autonómica, con carácter previo a la licencia municipal correspondiente, para ser implantados en suelo no urbanizable (art. 202.1 y apartados d), e) y f) del art. 197 LOTUP, que no presenta en este aspecto novedades reseñables en relación con la normativa anterior —cfr. arts. 24.2, 26 y 27 LSNU 2004—⁸³³):

- (i) Generación de energía renovable, en los términos que establezca la legislación sectorial y el planeamiento territorial y urbanístico (art. 197 d) LOTUP)⁸³⁴.
- (ii) Actividades industriales y productivas, de necesario emplazamiento en el medio rural (art. 197 e) LOTUP).
- (iii) Actividades terciarias o de servicios (art. 197 f) LOTUP).

Dado el objeto del presente trabajo, vamos a centrarnos a continuación en el análisis de los diversos supuestos que engloban estos dos últimos tipos de actividades, tanto industriales como terciarias, que precisan de una DIC para poder implantarse en suelo no urbanizable.

Dicho esto, hay que advertir que el examen específico de todas y cada una de las múltiples variables a las que pueden dar cobertura los supuestos industriales y

⁸³³ Y ello, salvo la innecesariedad de DIC bajo la LOTUP para la implantación en suelo no urbanizable de actividades mineras, para las que es suficiente con la licencia municipal, sin perjuicio de, como veremos, la intervención autonómica vía los informes correspondientes.

Cfr., para mayor detalle con relación a los aspectos de normativa sectorial que rodean a las variadas actividades sujetas a DIC que se van a referir, GREGORI MARÍ, F., *El régimen urbanístico...*, ob. cit., págs. 406-448.

⁸³⁴ No obstante, no será preceptiva la DIC en el caso de las instalaciones de energías renovables que tengan cobertura en un instrumento de planeamiento especial o que el legislador considera de menor envergadura (art. 202 d) LOTUP).

En concreto, de conformidad con lo previsto en el art. 202 d) LOTUP, no resulta exigible la DIC: “1.º Si cuentan con un plan especial aprobado que ordene específicamente estos usos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales en el medio rural. 2.º Las instalaciones generadoras de energía solar fotovoltaica cuya potencia de producción energética sea menor o igual a doscientos cincuenta kW y abarquen la parcela mínima exigible por el planeamiento urbanístico, no inferior a una hectárea. 3.º Las instalaciones generadoras de energía solar fotovoltaica que se ubiquen en las cubiertas de las edificaciones legalmente emplazadas en el medio rural. 4.º Las instalaciones generadoras de energía eólica, para consumo propio, cuya potencia de producción energética sea menor o igual a quince kW. 5.º Las instalaciones generadoras de energía solar térmica para producción o generación de agua caliente sanitaria para uso propio”.

terciarios que se verá a continuación —y, por ende, de la ingente regulación sectorial que los configura— resultaría demasiado casuístico y, en cualquier caso, excede con creces del objeto de este trabajo, centrado en las cuestiones capitales que desde el prisma más propiamente territorial rodean y condicionan a la implantación de dichos usos —que, como hemos visto, no son pocas y van desde la clasificación del suelo al estatuto de propiedad, la planificación territorial y urbanística, y otras muchas cuestiones que se han analizado hasta ahora—.

Sin perjuicio de lo anterior, no se ha querido renunciar a incluir una aproximación a la realidad sectorial que subyace a estas previsiones normativas. En este sentido, además de las abundantes referencias jurisprudenciales que se acompañan sobre una gran variedad de casos concretos sujetos a DIC, hemos adjuntado al comienzo de este epígrafe información fáctica y estadística sobre el tipo de actividades que efectivamente se han desarrollado bajo la cobertura de los supuestos que aquí nos ocupa durante todos estos años precedentes a la LOTUP. Además de todo ello, acompañamos también a efectos ilustrativos una muestra representativa de expedientes de DIC que son objeto de examen al final de este apartado y cuya referencia se incluye en el tercer Anexo de esta obra.

2.4.3.1 Actividades industriales y productivas de necesario emplazamiento en el medio rural

La LOTUP, como ya hicieron sus predecesoras⁸³⁵, acota considerablemente el ámbito de las actividades industriales y productivas posibles en suelo no urbanizable y las concreta en las tres siguientes (art. 197 e) LOTUP):

- 1.º Industrias que, por exigencia de la normativa que las regule, deban ubicarse alejadas de las zonas residenciales o terciarias. Además, la LOTUP requiere que no exista, en un radio de cinco kilómetros, con centro en el de la parcela donde se pretenda realizar la actividad, suelo con clasificación y calificación aptas para su ubicación. Por otra parte, se exige que la parcela tenga un perímetro ininterrumpido que delimite una superficie no inferior a una hectárea

⁸³⁵ Como veremos, la LOTUP mantiene los tres supuestos que ya venían en las leyes autonómicas anteriores, sin perjuicio de introducir algunas mejoras de redacción, leves en su mayor parte, salvo las que se apuntarán expresamente más adelante.

y, en todo caso, con el 50 % libre de edificación y ocupación, dedicado al uso agrario o forestal efectivo.

Como ya indicamos en el capítulo anterior, el RAMINP se declaró inaplicable en la Comunidad Valenciana hace ya bastantes años (cfr. DF 4.^a de la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, según redacción dada por la Ley 16/2008, 22 diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat)⁸³⁶. Efectuamos esta precisión por cuanto el RAMINP, como

⁸³⁶ Cfr. en este sentido, la STJCV de 30 de diciembre de 2013 (ROJ: STSJ CV 6550/2013), que concluye, con cita de otras sentencias de la misma Sala, lo siguiente: “En relación al motivo referido a la infracción del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y de la Ley Valenciana 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Clasificadas, y de su posterior desarrollo reglamentario, se alega que dichas normas establecen una distancia mínima de 2000 metros entre la actividad de producción de energía y el núcleo más próximo de población, así como los núcleos donde se desarrollan actividades educativas o de hospedaje, indicándose en la demanda que varias de las centrales propuestas, especialmente las denominadas Parques Alto de Casillas, incumplen dicha normativa respecto a Pina de Montalgrao y respecto a las instalaciones de Mas de Noguera, en las que se realizan tanto actividades educativas como de hospedaje. Entrando en el examen de este motivo de impugnación, debe indicarse en primer lugar que el artículo 69 de la Ley Valenciana 16/2008, de 22 de diciembre, deja sin efecto la distancia referida de 2000 metros, al derogar la aplicación del Reglamento de 1961. Junto a ello, la producción de energía eólica no se encuentra en el Nomenclátor de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 54/1990, de 26 de marzo, cuyo anexo I recoge las actividades clasificadas. Por todo ello, el motivo de impugnación debe ser desestimado”.

En línea con lo anterior, cabe traer a colación la relevante STS de 4 de noviembre de 2013 (ROJ: STS 5423/2013) que, alterando a nuestro juicio su controvertida doctrina anterior sobre la aplicabilidad obligatoria en todo caso de las citadas previsiones sobre distancias mínimas del RAMINP, concluye ahora en sentido contrario. En concreto, señala que “La inaplicabilidad del RAMINP, en realidad, no se produce únicamente por virtud del hecho solo de la existencia de la disposición adicional tercera incorporada a la nueva normativa foral antes mencionada al amparo de las previsiones establecidas por la normativa estatal básica, sino sobre todo porque el sistema de intervención ambiental introducida por la nueva normativa foral mejora el régimen de protección ambiental mínimo del Estado. Así, la manera en que dicha normativa ha regulado los distintos instrumentos jurídicos de intervención ambiental integrada, autorización de afecciones ambientales, evaluación de impacto ambiental integrada, autorización de afecciones ambientales, evaluación de impacto ambiental tanto de planes y programas, como de proyectos, y las distintas modalidades de licencia municipal de actividad clasificada -en algunos casos con evaluación de impacto ambiental o con informe ambiental preceptivo del Departamento de Medio Ambiente), exigiendo la utilización de las mejores tecnologías disponibles y pudiendo ser revisados de oficio en todo momento cuando cambien dichas tecnologías o lo exijan las condiciones ambientales, obligan, atendiendo a un examen de conjunto, a reconocer al sistema de intervención ambiental así instaurado una eficacia y una potencialidad protectora del ambiente mucho mayor que la débil, vieja inoperante, defectuosa e insegura regla del alejamiento establecida en el RAMINP. En cualquier caso, como antes de indicó, la normativa autonómica no vino sino a poner en ejercicio la habilitación conferida por la propia normativa estatal [...]”.

también vimos, contenía una cautela relacionada con este supuesto de la LOTUP, que cabe calificar de clásica en el panorama municipal de nuestro país; en concreto, establecía que “En todo caso, las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres, sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupada” (art. 4 RAMINP). Dicho esto, entendemos obviamente que lo anterior no es óbice alguno para que se siga considerando la plena virtualidad del citado supuesto de la LOTUP, dado que, tras el oportuno análisis técnico, ciertas actividades industriales deberán guardar unas distancias mínimas de seguridad con los núcleos de población, extremo este que deberá concretarse también eventualmente en el seno de los correspondientes instrumentos de intervención ambiental de la actividad, referidos en el capítulo anterior (v. g., autorización ambiental integrada y licencia ambiental).

Por otra parte, como hemos visto, la LOTUP reintroduce la citada exigencia de que no exista, en un radio de cinco kilómetros —con centro en el de la parcela donde se pretenda realizar la actividad—, suelo con clasificación y calificación aptas para su ubicación, en términos similares a como venía ya contemplada por la LSNU 1992 para otorgar una DIC a cualquiera de las actividades industriales o productivas autorizables, y que había desaparecido en la LSNU 2004 (cfr. art. 18.2 LSNU 1992 y la STJCV de 14 de febrero de 2014 —ROJ: STSJ CV 1404/2014—; este requisito no se recogió luego, de forma acertada a nuestro modo de ver, en la LSNU 2004).

En efecto, a nuestro juicio, requisitos como este que se acaba de citar son excesivos y ni tan siquiera se compadecen con la finalidad que persigue la propia Ley al regular la excepcionalidad de la implantación de la DIC en suelo no urbanizable. Como veremos más adelante al hablar de los condicionantes generales a los que se sujetan estos mecanismos, uno de ellos, quizás de los más relevantes, es precisamente el de justificar por qué hay que ubicar dicho uso sobre suelo no urbanizable; esto es, en términos de la propia Ley, la “necesidad” de su implantación en ese suelo. Pues bien, entendemos que la propia Ley abre la puerta a que dicha necesidad no sea puramente “material”, o incluso “legal”, sino que cabe autorizar los concretos usos cuando ello

obedezca a otros motivos de oportunidad que el legislador estima como favorables para un desarrollo sostenible del municipio correspondiente (cfr. art. 203.2 LOTUP). Partiendo de esta premisa, la concreción de dicha “necesidad” de implantar la actividad en el suelo no urbanizable en la forma de una distancia mínima imperativa respecto de otros suelos aptos para su ubicación no resulta conforme con el propio espíritu de la Ley al excluir de plano cualesquiera otras consideraciones de oportunidad que pudieran servir para autorizar el emplazamiento pretendido⁸³⁷.

Además, por los mismos motivos, tampoco entendemos que ese citado requisito sea acertado desde un punto de vista de ordenación territorial. Es más, si se piensa bien, es difícilmente justificable el establecimiento de dicha regla: en efecto, ya puestos, ¿en qué descansa la exigencia de que no haya suelos aptos para la implantación de la actividad, en concreto, en un radio de 5 km? ¿Y por qué no 5 km y 25 m o 4 km y 978 m? Por todo ello, en nuestra opinión, sería conveniente de *lege ferenda* eliminar sin más esa limitación o, cuando menos, introducir la posibilidad de excepcionarla en casos debidamente justificados con motivo de las especiales circunstancias que eventualmente concurren y hagan imposible o irrazonable su cumplimiento. Como se ha dicho, ya existen parámetros suficientes en la LOTUP para ponderar si una actividad necesita efectivamente emplazarse en un concreto suelo no urbanizable (cfr. 203.2 LOTUP, sobre el que volveremos a incidir más adelante).

Sin perjuicio de lo anterior, mientras el tenor de la LOTUP no varíe en el sentido propuesto, entendemos que la interpretación del requisito de que no exista en un radio de cinco kilómetros suelo con clasificación y calificación aptas para la ubicación de la actividad industrial pretendida (art. 197.e).1º LOTUP) precisa de una interpretación flexible sobre qué cabe entender por “apto” a fin de no dejar en papel mojado esta posibilidad normativa⁸³⁸.

⁸³⁷ Cfr., en un sentido similar, BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 197.

⁸³⁸ En línea con lo anterior, entendemos que resulta predicable aquí la conclusión alcanzada en su día por ESCRIBANO BELTRÁN en relación con la mejor interpretación que había que dar a un

- 2.º Actividades de transformación y comercialización de productos del sector primario que, teniendo en cuenta su especial naturaleza y características, precisen emplazarse cerca de las parcelas de origen de la materia prima⁸³⁹.

requisito parcialmente similar que se exigía en el procedimiento extraordinario de DIC, actualmente derogado: en concreto, para implantar actividades industriales relevantes en suelo no urbanizable como las que eran objeto de ese procedimiento se exigía que estas “por sus características e impacto territorial no puedan emplazarse en los suelos urbano, urbanizables o aptos para la urbanización previstos por el planeamiento vigente para la zona” (art. 20 LSNU 1992). En este sentido, concluía el citado autor que “el juicio debe ser extremadamente ponderado. La mera existencia de suelo calificado como urbanizable, con usos compatibles, sin ejecutar y de extensión suficiente para acoger la pretendida implantación, no deberá ser, de modo automático, razón para desestimar una iniciativa en suelo no urbanizable de este tipo. Hay que comparar no sólo esos aspectos, sino también la similitud de conexiones con la red viaria, el entorno urbano o natural, el soleamiento u orientación de los terrenos, las características naturales y geomorfológicas, la división de la propiedad, etc., a fin de poder justificar la improcedencia de una solicitud por aplicación de la condición de existencia o no de suelos urbanizables alternativos que comentamos. No hay que olvidar que la habitual sobrecalificación de suelos urbanizables en el planeamiento de la Comunidad Valenciana, hace que casi siempre pueda encontrarse suelo urbanizable sin ejecutar en prácticamente cualquier municipio. Si a eso añadimos la también habitual ambigüedad del régimen de usos compatibles de los Planes Generales y Normas Subsidiarias, el resultado es que una lectura excesivamente reglamentarista de esta condición hará virtualmente imposible la sustanciación de un procedimiento extraordinario” (ESCRIBANO BELTRÁN, A., “Procedimiento extraordinario de interés comunitario”, ob. cit., pág. 94).

En este sentido, aunque se refiera también al procedimiento extraordinario de DIC derogado en la actualidad, entendemos que resultaría plenamente aplicable la acertada conclusión sobre este particular alcanzada por la STSJCIV de 10 de julio de 2003 (ROJ: STSJ CV 6060/2003), en la que se avala una interpretación flexible de lo que cabe considerar por inexistencia de suelo no urbanizable, que legítima en última instancia la corrección de la DIC otorgada; en concreto, concluye la citada sentencia que “Aunque es cierto que el art. 20.1 a) [LSNU 1992] exige la ubicación preferente de las instalaciones como la que es objeto de autorización en suelo urbano o urbanizable, y que hay ofrecimiento del Ayuntamiento de Daimuz por disponer en su término municipal de 6.000 m² de suelo urbanizable industrial, según se desprende del expediente, lo cierto es que la resolución motiva que el emplazamiento ofrecido por dicho Ayuntamiento resulta inadecuado para las características de la explotación que vería mermada su posibilidad de crecimiento y dificultada su actividad, de donde resulta la imposibilidad de emplazamiento en suelo urbano o urbanizable, tal como recoge el precepto examinado. Por otra parte, sobre dicha afirmación no ha existido prueba que la contradiga, de modo que hay que dar por cierta la inexistencia de suelo apto para el emplazamiento, al margen del no urbanizable considerado en el Proyecto”.

⁸³⁹ Cfr. la STSJCIV de 21 de noviembre de 2006 (ROJ: STSJ CV 7510/2006), que concluye de forma rotunda que “En el presente caso, la actividad objeto de la solicitud de la parte recurrente es el almacenamiento y venta de productos fitosanitarios. No es una actividad asimilable al «uso agrícola» definido en los términos del planeamiento; tampoco, en contra de lo alegado por la parte actora, es necesario que tenga que desarrollarse necesariamente en el medio rural; y, lo que es más importante, no se contempla en el planeamiento municipal para el suelo no urbanizable de especial protección de que se trata, lo que implica un óbice insuperable para que la autorización interesada pueda otorgarse al amparo del referido art. 9 de la Ley 4/1992”.

La parcela deberá ser igualmente no inferior a una hectárea de perímetro ininterrumpido y, en todo caso, también con el 50 % libre de ocupación y dedicado al uso agrario o forestal efectivo (art. 197.e).2º LOTUP).

- 3.º Industrias de baja rentabilidad por unidad de superficie que requieran dedicar gran parte de esta a depósito, almacenamiento o secado de mercancías al aire libre y que precisen una parcela de una superficie mínima de una hectárea⁸⁴⁰, en recinto que, en todo caso, deberá cercarse adecuadamente y, como regla general, mediante pantalla vegetal⁸⁴¹.

Por otra parte, resulta relevante destacar que la LOTUP ya no contempla un par de especialidades relacionadas con lo que aquí nos ocupa y que venían previstas en la anterior normativa autonómica del suelo no urbanizable (especialmente, en la LSNU 2004). Se trata en concreto de las siguientes: (i) el régimen favorable bajo ciertos requisitos a la reforma o la ampliación mediante DIC de actividades industriales existentes y en funcionamiento en el suelo no urbanizable a la entrada en vigor de la LSNU 2004, pero que no se ajustaban a esta última; y (ii) la posibilidad de “homologar” a la LSNU 2004 las DIC para actividades industriales y productivas

⁸⁴⁰ La LOTUP incluye ahora la exigencia de que en este supuesto la parcela mínima sea también de una hectárea (cfr. arts. 197.e) LOTUP y 26.2.c) LSNU 2004).

⁸⁴¹ Cfr. la STSJCV de 4 de marzo de 2004 (ROJ: STSJ CV 1065/2004), que avala la implantación en suelo no urbanizable de un desguace de vehículos; en concreto, concluye que “Desde luego un desguace no es una actividad agrícola o ganadera ni guarda relación con éstas. Pero el artículo 18 de la Ley Valenciana 4/1992, de 5 de junio, de Suelo no Urbanizable, no se refiere sólo a este tipo de actividades, sino a actividades en general, y consecuentemente cabe incluir la de desguace”. En concreto, como ya dijimos, el citado art. 18.2 LSNU 1992 permitía en suelo no urbanizable las mismas tres actividades industriales y productivas que acabamos de ver que posibilita también la LOTUP (industrias calificadas; e industrias de transformación y comercialización de productos del sector primario; industrias de baja rentabilidad por unidad de superficie).

En relación con este supuesto, cabe citar igualmente la STSJCV de 10 de mayo de 2012 (ROJ: STSJ CV 8691/2012) que, aunque un tanto confusa, concluye por lo que aquí interesa que la actividad de depósito y comercialización de materiales no cabe en suelo no urbanizable. En concreto, señala la citada sentencia que “La recurrente pretende la DIC para trasladar su negocio y por ello la solicitó para la implantación de industria de baja rentabilidad y para depósito y almacenamiento y posteriormente, en trámite de alegaciones considerarla depósito de materiales. El Ayuntamiento de Benicarló emitió informe desfavorable, calificando la actividad de espacio para almacenamiento y venta de material de construcción, es decir, una actividad comercial, no admisible en el SNU [...] Esta consideración es suficiente para desestimar el recurso y confirmar la resolución impugnada”.

otorgadas conforme a la LSNU 1992, a fin de quedar eximidas del plazo de vigencia que en la correspondiente resolución se hubiese establecido. Volveremos sobre este último punto más adelante, al tratar del plazo de la DIC.

Vistos estos tres supuestos que la LOTUP califica como de actividades industriales, resta ahora hacer referencia a las diversas actividades terciarias que también se permiten en suelo no urbanizable mediante la oportuna DIC.

2.4.3.2 Actividades terciarias o de servicios

Al igual que con las actividades industriales, la LOTUP acota también —como hicieron sus predecesoras⁸⁴²— el ámbito de las actividades terciarias, cuya implantación entiende autorizables, y que son las siguientes (art. 197 f) LOTUP):

1.º Establecimientos de alojamiento turístico y restauración.

Se exige aquí también que se acredite que su emplazamiento diste más de cinco kilómetros de suelo vacante con calificación apta para albergar estos usos⁸⁴³ y, además, que concurra alguna de estas circunstancias: (a) la conveniencia de la situación aislada del establecimiento para el disfrute del medio natural y del paisaje⁸⁴⁴; o (b) la oportunidad de su situación a partir de la línea de edificación de las carreteras, para la prestación de servicio a los usuarios de estas, con justificación de las instalaciones y los servicios previstos en las necesidades objetivas del tráfico rodado y de su compatibilidad con la ordenación sectorial de la carretera de que se trate (art. 197.f).1º LOTUP).

Además, los establecimientos de alojamientos turísticos que se autoricen no podrán tener características urbanas ni propiciar la formación de núcleos de población (art. 197.f).1º LOTUP).

⁸⁴² La LOTUP mantiene también aquí los supuestos de actividades terciarias que ya venían contemplados en la LSNU 2004, sin perjuicio de algunas variaciones menores de redacción.

⁸⁴³ Nos remitimos, con relación a este punto, a lo expuesto en el epígrafe anterior sobre lo desproporcionado que es, a nuestro juicio, dicho requisito y sobre la necesidad de su eliminación. En cualquier caso, mientras permanezca vigente, debería prevalecer una interpretación flexible de dicha condición.

⁸⁴⁴ Cfr. en este sentido el Decreto 184/2014, de 31 de octubre, del Consell, regulador del alojamiento turístico rural en el interior de la Comunitat Valenciana, que regula desde el punto de vista sectorial una serie de modalidades de alojamiento turístico cuyo emplazamiento es precisamente el ámbito rural —v. g., casas rurales—.

No obstante lo anterior, la LOTUP conserva el régimen más ventajoso previsto en la normativa precedente⁸⁴⁵ cuando la implantación de los mencionados usos sea de interés para el desarrollo turístico rural o pueda acometerse mediante la recuperación del patrimonio arquitectónico radicado en el medio rural. En estos casos, previo informe favorable del órgano competente en materia de turismo, podrá exceptuarse el requisito de distancia mínima antes mencionado, así como el de parcela mínima de media hectárea de perímetro ininterrumpido exigida en términos generales para la implantación de los usos terciarios autorizables en suelo no urbanizable (art. 197.f).1º LOTUP).

Sin perjuicio de ello, como ya indicamos en el epígrafe precedente, la LOTUP conserva y amplía la excepción prevista en la normativa anterior para ciertos supuestos específicos de reutilización de la arquitectura tradicional⁸⁴⁶. En concreto, cuando se lleva a cabo dicha reutilización para la implantación de alojamiento turístico rural, bodegas, almazaras y establecimientos de restauración o asimilados en vivienda rural, o construcción agraria o industrial legalmente edificada, no se precisa la obtención de una DIC, si bien están sujetos a informe vinculante de las Consellerias competentes en materia de turismo, de urbanismo, de agricultura y de carreteras, en su caso, así como a licencia municipal. Las solicitudes realizadas al amparo de este precepto podrán conllevar una ampliación de hasta un 20 % de la edificación legalmente construida (art. 201.3 LOTUP).

2.º Centros recreativos, deportivos y de ocio, así como instalaciones de empresas dedicadas al turismo activo y de aventura⁸⁴⁷.

⁸⁴⁵ En concreto, fue introducido en la LSNU 2004 mediante el DLMU de 2010 para favorecer la generación de empleo —cfr. Preámbulo DLMU—.

⁸⁴⁶ Esta previsión fue introducida también en 2010 en la LSNU 2004 por la LMU, con la misma finalidad de ayudar a la creación de empleo.

⁸⁴⁷ Cfr. en este sentido la curiosa STSJCV de 23 de octubre de 2008 (ROJ: STSJ CV 6213/2008), que anuló una DIC que había sido otorgada para la instalación de un circuito de karts y motos mini bikes en suelo no urbanizable común porque, dado el ruido que causaba, era perjudicial para una actividad de cría de conejos autorizada previamente, debiendo de primar la salvaguarda de estos intereses por tratarse de suelo rural.

En estos casos, la LOTUP prevé expresamente que estas actividades solo serán autorizables si se acredita suficientemente la procedencia de su implantación en el medio rural (por estar relacionados con las características del entorno natural o requerir grandes superficies de suelo no edificado para su desarrollo), y siempre que colaboren a la sostenibilidad y al mantenimiento del medio rural no afectado directamente por la actuación (art. 197.f).2º LOTUP).

- 3.º Campamentos de turismo e instalaciones similares o equivalentes de carácter turístico, regulados por la legislación de turismo⁸⁴⁸.

Se exige para su autorización que no propicien, por sus características y emplazamiento, la formación de núcleos de población o de características urbanas⁸⁴⁹ (art. 197.f).3º LOTUP).

Cfr. también la STSJCV de 8 de marzo del 2012 (ROJ: STSJ CV 1388/2012) en la que, pese a la multitud de reparos de todo orden esgrimidos de contrario, la Sala confirma la corrección de la DIC otorgada para la ampliación del Club de Tenis de Elche.

⁸⁴⁸ Cfr. en este sentido el Decreto 6/2015, de 23 de enero, del Consell, regulador de los campings y de las áreas de pernocta en tránsito para autocaravanas de la Comunitat Valenciana.

En este sentido, la reciente STSJCV de 12 de septiembre de 2014 (ROJ: STSJ CV 7077/2014) confirma la denegación de la DIC para un camping privado por no venir este regulado por la normativa turística y aprovecha para precisar el alcance de este supuesto bajo la LOTUP. Así, concluye que la “expresa exclusión de los campamentos privados de la normativa turística autonómica valenciana impide considerarlos comprendidos dentro de las «instalaciones similares o equivalentes de carácter turístico» a que se refiere el art. 27.2.c) de la Ley 10/2004, antecitado, y lleva, a su vez, a rechazar la alegación de la demandante relativa a que se efectúe una interpretación analógica de dicho precepto legal en el sentido de considerar los campamentos privados como instalaciones susceptibles de obtener la declaración de interés comunitario. Por añadidura, no cabe olvidar que, como aduce la Administración demandada, el régimen de otorgamiento de la declaración de interés comunitario ha de ser interpretado restrictivamente [...]. En la actualidad, la reciente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, continúa incidiendo en su art. 197.f), apartado 3º, en el carácter excepcional de la autorización en el suelo no urbanizable, mediante declaración de interés comunitario -art. 202.1 de esa Ley-, del uso para campamentos de turismo e instalaciones similares de carácter turístico, si bien, con mayor precisión que la derogada LSNU, el indicado art. 197.f).3º exige expresamente que se trate de instalaciones «reguladas por la legislación de turismo»”.

⁸⁴⁹ Cfr. en este sentido la interesante STSJCV de 22 de junio de 1998 (ROJ: STSJ CV 4034/1998) que ya señalaba lo siguiente en relación con el precedente de esta disposición: “El artículo 19.2 de la ley 4/1992 de la Comunidad Valenciana, del Suelo no Urbanizable, dispone «Solo se admitirán las solicitudes que se refieran a: C) Campamentos de turismo e instalaciones similares o equivalentes de carácter turístico que cumplan los requisitos que les imponga su regulación específica y no propicien, por sus características y emplazamiento, la formación de núcleos de población». Esta precepto no solo se refiere a los Campings, sino a otras instalaciones; y el camping es una instalación que por sus características no es susceptible de formar núcleo de

- 4.º Actividades culturales y docentes⁸⁵⁰, asistenciales, religiosas y benéficas, centros sanitarios y científicos, y servicios funerarios y cementerios⁸⁵¹.

En este supuesto, la LOTUP establece expresamente que, para poder ser autorizadas estas actividades se precisa que, además de cumplir con la normativa sectorial que específicamente las regule, se acredite suficientemente, en razón a sus características concretas, la procedencia de su emplazamiento aislado y la imposibilidad de ubicarlos en suelos con calificación urbanística idónea del municipio afectado (art. 197.f).4º LOTUP).

- 5.º Plantas para el tratamiento, valorización, depósito y eliminación de residuos⁸⁵².

población, pues no suponen asentamientos permanentes y la poca edificación que en ellos se emplaza no es destinada a uso residencial o de vivienda”.

Dicho esto, la jurisprudencia precisa ulteriormente que sí que cabe que se forme ese núcleo de población a resultas no del camping en sí mismo, sino de su ubicación propuesta. Así, la STSJCV de 1 de abril de 2000 (ROJ: STSJ CV 2825/2000) concluye que “la Ley 4/92 de Suelo No urbanizable [...] permite la instalación de campamentos de turismo en Suelo No urbanizable, pero siempre que se cumplan determinados requisitos, entre los que se encuentra el que no propicien, por su emplazamiento y características la formación de núcleo de población. Y es precisamente el emplazamiento propuesto, parte del perímetro exterior linda con el suelo urbano lo que propicia la formación de núcleo urbano, no, por tanto, el camping en sí mismo considerado, o su características sino su emplazamiento adosado al caso urbano”.

⁸⁵⁰ Como hemos dicho en alguna ocasión, a veces existe discusión sobre el encuadre de una concreta actividad en uno de los supuestos legales. En este sentido, la STSJCV de 20 de abril de 2006 (ROJ: STSJ CV 1378/2006) concluye que un pabellón deportivo que da servicio a un colegio colindante, cuya instalación exige además la norma educativa, cabe considerarlo mejor como un uso docente y no como un simple uso deportivo.

⁸⁵¹ Cfr. el Decreto 39/2005, de 25 de febrero, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las prácticas de policía sanitaria mortuoria en el ámbito de la Comunidad Valenciana, que regula los tanatorios y los cementerios; en relación con este último, su art. 42 prevé que el emplazamiento de los cementerios de nueva construcción “deberá garantizar un perímetro de protección de 25 metros que, cuando exista planeamiento, debe estar calificado como zona dotacional, y libre de toda clase de construcciones”.

⁸⁵² Cfr. en este sentido la STSJCV de 29 de diciembre de 2004 (ROJ: STSJ CV 7376/2004), en la que se exonera de DIC en un supuesto relativo a instalaciones de servicio público; en concreto, se indica que “en el presente caso, el municipio en cuyo territorio se pretende la instalación de la planta de residuos sólidos y vertedero de rechazos en cuestión, si forma parte del Consorcio de municipios titular de la misma, y participa en el mismo con el 77,76% de las inversiones del grupo de ayuntamientos, siendo productora de 73% de los residuos orgánicos y del 53,73% de los envases a tratar en la planta en cuestión, [...], por lo que, aún cuando la planta en cuestión atienda no solamente al municipio de Elche, es lo cierto que la mayor parte de los residuos a tratar lo son el propio municipio otorgante de la licencia impugnada, por lo que se ha de estimar que se trata de un servicio público de su competencia, si bien prestado a través de una forma orgánica de cooperación como es el caso del Consorcio, y por tanto [...] no es necesaria la declaración de interés general comunitario”. Abundaremos más adelante en esta cuestión cuando examinemos los supuestos de no sujeción a DIC.

Asimismo, se exige también para este supuesto de forma expresa que dichos usos deban emplazarse, por sus características, alejadas de áreas habitadas (art. 197.f).5º LOTUP).

- 6.º Obras, infraestructuras e instalaciones propias de las redes de suministros, transportes y comunicaciones.

En este supuesto, la LOTUP señala expresamente también que su autorización requiere que se justifique que son de necesario emplazamiento en el suelo no urbanizable (art. 197.f).6º LOTUP). Asimismo, este supuesto viene referido a obras distintas a las “obras públicas o construcciones e instalaciones de servicio público esencial o actividades de interés general”, que precisen ubicarse en el suelo no urbanizable, promovidas por las Administraciones Públicas o sus agentes, que, como veremos, no están sujetas a DIC (art. 199.3 LOTUP)⁸⁵³.

Cfr. también la STSJCV de 17 de marzo de 2004 (ROJ: STSJ CV 1347/2004), en la que se denegó la DIC para la instalación de una estación de transferencia de residuos sólidos inertes en suelo no urbanizable protegido del término municipal de Valencia al interpretar que dicha actividad no venía permitida en la ubicación propuesta por el planeamiento urbanístico aplicable.

⁸⁵³ Cfr. en relación con este último extremo, entre otras, la STSJCV de 18 de febrero de 2004 (ROJ: STSJ CV 744/2004) en la que señala que “a la instalación eléctrica en cuestión, atendidas sus características y la expresa declaración de utilidad pública por la Generalidad Valenciana se le ha de aplicar lo dispuesto en el artículo 7 de la misma la Ley autonómica 4/1.992 de Suelo No Urbanizable, [que contiene un procedimiento específico para las obras, instalaciones y servicios públicos], tramites estos que se han producido, por lo que en el presente caso no es de aplicación la declaración de interés general comunitario que funda la denegación de la licencia [...]”.

Cfr. en el mismo sentido la STSJCV de 30 de septiembre de 2010 (ROJ: STSJ CV 8171/2014), en la que se concluye que tampoco es necesaria la DIC para una estación base de telefonía móvil sobre suelo no urbanizable promovido por un conocido operador de telefonía sobre la base de que “entiende la Sala que uso privativo del dominio público radioeléctrico ha requerido concesión administrativa [ex art. 45 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones], como pone de manifiesto el primero de los fundamentos de hecho de la demanda de la actora. En consecuencia, no era necesario el otorgamiento de la Declaración de Interés Comunitario”.

En sentido contrario, concluye la Sentencia del TSJCV de 24 de mayo de 2013 (ROJ: STSJ CV 1946/2013) la necesidad de un importante operador de obtener la previa DIC para la implantación en suelo no urbanizable de una línea aérea trifásica porque ni “actuaba en calidad de concesionaria o agente de una administración pública territorial ni se trataba de la ejecución de una obra pública o construcciones e instalaciones de servicio público esencial o actividades de interés general”. Y añade una precisión que, por su interés, reproducimos: “aduce la apelante que la declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución de energía eléctrica viene reconocida en el art. 52 de la Ley 54/1997,

- 7.º Estaciones de suministro de carburantes y áreas de servicio de las carreteras, cuando no estén expresamente delimitadas por el planeamiento u ordenación sectorial de la vía⁸⁵⁴.
- 8.º Estacionamiento de maquinaria y vehículos pesados, así como almacenamiento de vehículos, en recinto al aire libre, que requiera la ocupación mínima de una

del Sector Eléctrico; pero, como expresamente se indica en ese precepto, y en el mismo sentido se señala por el Tribunal Supremo [...], esa declaración de utilidad pública lo es «a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso», e incluso en tal caso, además, para el concreto reconocimiento de la utilidad pública es necesario que lo solicite la empresa interesada y se acuerde expresamente por el organismo competente. En consecuencia, a tenor del art. 17 de la Ley 10/2004, de Suelo No Urbanizable, en relación con el precitado art. 27.2.f) de la misma Ley, es claro que la construcción e instalación de la línea eléctrica a que se contrae la licencia municipal cuestionada requería la previa y necesaria obtención de declaración de interés comunitario otorgada por la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. La cuestión examinada ha sido ya resuelta por esta Sala en reiteradas ocasiones en el sentido expuesto, citándose aquí, por todas, la sentencia de la Sección Segunda de 21 de mayo de 2004, dictada en el recurso de apelación 299/2003, que a su vez se remite a otras sentencias anteriores de esa misma Sección. En todas esas sentencias, dictadas en relación con supuestos similares al presente, era objeto de debate si la mercantil Iberdrola, para obtener licencia urbanística municipal para la construcción e instalación de líneas eléctricas, necesitaba o no la concurrencia de la previa declaración de interés comunitario de las obras otorgada por la Generalitat, concluyendo la Sala en aquellas sentencias que en los casos enjuiciados en las mismas no resultaba necesaria la obtención de DIC porque Iberdrola había obtenido la correspondiente autorización administrativa otorgada por la Administración autonómica para la instalación de la línea eléctrica en virtud del art. 36 de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico -en los supuestos objeto de dichas sentencias se trataba de líneas de transporte, pero el aludido razonamiento de la Sala resulta asimismo aplicable al caso de autos, en el que la autorización administrativa autonómica se encuentra prevista en el art. 40 de la misma Ley-”.

⁸⁵⁴ Cfr. en este sentido, la STSJCV de 12 de junio de 2003 (ROJ: STSJ CV 5045/2003) en la que, como no podía ser de otra manera, se vinculan esos conceptos que se acaban de aludir con la normativa de carreteras. En concreto, concluye la citada sentencia que “Analizando por tanto la primera de las causas invocadas en la demanda debe ser rechazada ya que la diferencia entre estación y área de servicio no viene determinada por la existencia de un contrato sino por la mera prestación de servicio de carburante o bien, siendo esta la fundamental, la prestación de otros servicios a los usuarios de la vía” (cfr. arts. 56 y 67 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras).

Cfr. también en relación con este supuesto, entre otras muchas, la interesante STSJCV de 21 de enero de 2004 (ROJ: STSJ CV 181/2004), que deniega la DIC porque “el terreno donde se pretende la instalación no colinda con la carretera, de manera que el acceso a la misma precisa de viario que como razona la Administración demandada ni está previsto en el planeamiento, ni puede ser trazado a capricho del interesado. Tales conclusiones han sido avaladas por informe de Técnico Topógrafo y Arquitecto, así como Jurídico del Ayuntamiento que obran en el expediente y no han sido desvirtuados de contrario”.

hectárea, que deberá cercarse adecuadamente y, como regla general, mediante pantalla vegetal⁸⁵⁵.

Se exceptúa de este supuesto el almacenamiento de vehículos al final de su vida útil, el cual se entenderá incluido en las actividades a las que se refiere el supuesto 5.º anterior (art. 197.f).8º LOTUP)⁸⁵⁶.

Sin perjuicio de los condicionantes que se acaban de referir en relación con algunos de los supuestos de actividades terciarias o de servicios de los que se ha dado cuenta —la mayoría de ellos un tanto innecesarios a nuestro juicio, por cuanto únicamente insisten en el cumplimiento de un requisito capital que toda DIC debe acreditar: la *necesidad* de su emplazamiento en suelo rural (cfr. art. 203.1 LOTUP)—, la LOTUP exige para todos ellos que la parcela exigible sea de al menos media hectárea de perímetro ininterrumpido, debiendo quedar el 50 % de ella libre de construcción o edificación (art. 197 f) *in fine* LOTUP).

No obstante lo anterior, la LOTUP contempla en términos más o menos similares la excepción prevista en la normativa precedente⁸⁵⁷ sobre ese último parámetro, del porcentaje de parcela libre de construcción o edificación; en concreto, establece ahora que este no será de aplicación a los campamentos de turismo, a los centros recreativos, deportivos o de ocio o a las actividades de almacenamiento de vehículos y maquinaria pesada que, por sus características, necesiten ocupar al aire libre una gran superficie de instalaciones sin edificación (art. 197 f) *in fine* LOTUP).

Por último, la LOTUP insiste en que cualquiera de estos usos y aprovechamientos terciarios o de servicios requerirá una previsión suficiente del abastecimiento de agua potable y una completa evacuación, recogida y depuración de los residuos y aguas

⁸⁵⁵ Este supuesto, tan demandado en la práctica por muchos operadores, fue introducido finalmente en términos más o menos parecidos a los actuales en el 2010 en la LSNU 2004, mediante el DLMU.

⁸⁵⁶ Esta precisión fue incluida mediante la LMU poco después de preverse este supuesto en la LNSU 2004.

⁸⁵⁷ Esta excepción fue también incorporada en términos bastante parecidos en el 2010 en la LSNU 2004, mediante el DLMU.

residuales⁸⁵⁸. El coste que pudiera implicar la extensión de las redes de estos u otros servicios correrá a cargo del promotor (art. 197 f) *in fine* LOTUP).

2.4.3.3 Actividades y usos a las que la LOTUP exime de la obtención de la previa DIC

Por otra parte, la LOTUP, al igual que sus predecesoras, recoge una serie de supuestos en los que excepcionalmente no se precisa de DIC para acometer los usos que, como vimos, esta legitima. Se trata en concreto de las siguientes excepciones:

- (i) Los usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable que sean objeto de asignación mediante planes especiales o planes de acción territorial⁸⁵⁹, sin que ello exima del pago del correspondiente canon (apartados a) y b) del art. 202.2 LOTUP).
- (ii) Los usos y aprovechamientos que, excepcionalmente, vengan atribuidos en los instrumentos de ordenación ambiental previstos en la normativa de espacios naturales protegidos que califiquen el suelo como protegido⁸⁶⁰, requiriéndose

⁸⁵⁸ Volveremos más adelante sobre esta cuestión al tratar de los diversos informes sectoriales que se emiten en el seno del procedimiento de la DIC.

⁸⁵⁹ Cfr. en este sentido la STSJCV de 17 de julio de 2013 (ROJ: STSJ CV 4589/2013), en la que se confirma que “el actual art. 32 de la Ley 10/2004 no exige DIC cuando los usos vengan asignados en Planes Especiales y Planes de Ordenación Territorial Sectorial dado que dichos planes ya analizan como afirma la sentencia el interés de la comunidad en tales obras”. Es más, como vimos, muchas veces la legislación sectorial correspondiente les eximirá incluso de licencia de obras. Así, como apunta certeramente la citada sentencia: “No escapa a esta Sala las enormes reticencias que tienen los municipios al acoger determinados servicios o empresas prestadoras de determinados servicios, sea vertedero, prisiones etc, de tal forma, que todos generamos basura o toda sociedad tiene sus presos en la cárcel, pero nadie quiere los vertederos o cárceles. Para evitar estas situaciones existe una tendencia del legislador a entender que la aprobación de los correspondientes proyectos exime de la concesión de la licencia de obras [...]”. Cfr. también, en relación con esta última cuestión, ESPINOSA BAVIERA, J., “Las obras públicas de interés local, autonómico y general en la Comunidad Valenciana”, *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, n.º 39, 2011, págs. 23-40.

En la misma línea, por lo que respecta a los planes especiales y el uso hotelero, cfr. las SSTSJCV de 17 de junio de 2008 (ROJ: STSJ CV 4033/2008) y de 31 de mayo de 2015 (ROJ: STSJ CV 1690/2015); en esta última se concluye que “esta Sala tiene declarado [...] que «el Plan Especial puede perfectamente legitimar el uso terciario hotelero en suelo no urbanizable común por cuanto este uso está expresamente admitido en este tipo de suelo, en determinadas condiciones, por la Ley 10/2004 de suelo no urbanizable (art. 27). Y establece el artículo 32 de la citada Ley que, en los supuestos en que se haya aprobado un Plan Especial, no es necesaria la posterior declaración de interés comunitario para los usos legitimados por aquél»”.

⁸⁶⁰ Esta previsión que conserva la LOTUP fue introducida en el 2010 en la LSNU 2004, por el DLMU, con la finalidad última indicada de “activar iniciativas beneficiosas por su capacidad

en este caso, con carácter previo a la implantación del uso o aprovechamiento correspondiente, el informe favorable de la Conselleria competente en materia de espacios naturales y de paisaje⁸⁶¹ (art. 202.2.c) LOTUP).

- (iii) Como vimos antes⁸⁶², ciertas instalaciones de energía renovable, por venir ya cubiertas por un plan especial que ordene específicamente estos usos o por estimar el legislador que su dimensión es reducida (art. 202.2.d) LOTUP).

La mayor parte de las excepciones que se acaban de enumerar tienen que ver, como ya adelantamos, con la naturaleza compleja de las DIC que incluye elementos propios de un plan que califica y ordena un suelo no urbanizable. La idea que subyace a dichas excepciones es que, dado que en estos supuestos ya se cuenta con plan que efectúa dicha labor, no se precisa por tanto de una DIC.

- (iv) Asimismo, según vimos también en el apartado anterior, gozan de un trato especialmente privilegiado las actuaciones promovidas por las distintas Administraciones Públicas territoriales, directamente o bajo su control, mediante sus concesionarios o agentes, para la ejecución de obras públicas o construcciones e instalaciones de servicio público esencial o actividades de interés general. En concreto, cuando estas precisen ubicarse en el suelo no urbanizable, no estarán sujetas a DIC (art. 199.3 LOTUP)⁸⁶³, siendo de

para generar empleo o para servir de apoyo a actividades productivas” (cfr. Preámbulo DLMU).

⁸⁶¹ Este condicionante lógico, que mantiene la LOTUP, fue introducido también en el 2010 en la LSNU 2004, si bien esta vez por la LMU.

⁸⁶² Cfr. epígrafe 2.4.3.1 anterior de este mismo capítulo.

⁸⁶³ Cfr. en este sentido la anteriormente citada STSJCV de 29 de diciembre de 2004 (ROJ: STSJ CV 7376/2004), en la que se exonera de DIC en un supuesto relativo a instalaciones de servicio público (en concreto, en ese caso se trataba de una planta de residuos sólidos y vertedero de rechazos titularidad del correspondiente Consorcio).

En el mismo sentido, cfr. la también citada STSJCV de 18 de febrero de 2004 (ROJ: STSJ CV 744/2004), en la que se exonera de DIC a la instalación de una línea eléctrica “atendidas sus características y la expresa declaración de utilidad pública por la Generalidad Valenciana”.

Cfr. también la citada STSJCV de 30 de septiembre de 2010 (ROJ: STSJ CV 8171/2014), en la que se concluye que no es necesaria la DIC para la implantación de una estación base de telefonía móvil sobre suelo no urbanizable promovido por un conocido operador de telefonía, concesionario de la Administración.

Por último, cfr. también la citada Sentencia del TSJCV de 24 de mayo de 2013 (ROJ: STSJ CV 1946/2013), en que se aclara que sí hace falta DIC para la implantación en suelo no

aplicación prioritaria lo que diga la regulación sectorial propia de cada obra o servicio. En este sentido, nos remitimos a lo ya apuntado en el epígrafe anterior sobre las relevantes obras de interés general.

- (v) Por último, no será necesario obtener nueva DIC cuando se trate únicamente de una reforma, sin ampliación exterior de edificaciones o instalaciones afectas, de actividades autorizadas por una declaración previa⁸⁶⁴, o cuando la modificación consista en un cambio de uso sin incidencia sobre el territorio. En este último caso, el interesado deberá comunicar al Ayuntamiento las razones por las que considera que el cambio de uso solicitado no tiene incidencia sobre el territorio y no requiere por ello DIC (art. 202.3 LOTUP)⁸⁶⁵. Además, la

urbanizable de una línea aérea trifásica porque su promotora ni “actuaba en calidad de concesionaria o agente de una administración pública territorial ni se trataba de la ejecución de una obra pública o construcciones e instalaciones de servicio público esencial o actividades de interés general”.

⁸⁶⁴ Esta previsión que conserva la LOTUP fue introducida también en el 2010 en la LSNU 2004, por el DLMU, con la citada finalidad de generar empleo (cfr. Preámbulo DLMU).

En relación con este supuesto, la Conselleria entendió, ante una consulta formulada por un Ayuntamiento, que la ubicación de un crematorio en un tanatorio no requiere en principio de nueva DIC, dado que en ese caso se trataba de una reforma sin ampliación exterior de las instalaciones afectadas a una actividad —el tanatorio— que ya estaba previamente autorizada. Pero no solo esto, sino que la Conselleria da luz verde a esta consulta partiendo de la premisa de que también se cumple otro requisito para acogerse a la citada exención de DIC y es la ausencia de incidencia en el territorio del crematorio. Pues bien, en nuestra opinión, este último requisito que apunta la Conselleria, si bien pudiera ser razonable, entendemos que no viene recogido en la vigente redacción del precepto en cuestión para casos como el que es objeto de esa consulta (esto es, reforma sin ampliación exterior de las edificaciones) —cfr. art. 33.4 LSNU 2004, similar en este aspecto al vigente art. 202.3 LOTUP— (cfr. respuesta de la CITMA de 10 de mayo de 2012 a una consulta urbanística formulada por un Ayuntamiento, disponible en la página web de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio:

<http://www.citma.gva.es/documents/20551182/161373550/DICs+LSNU+art.33.4+ampliaci%C3%B3n+de+uso+sin+ampliaci%C3%B3n+de+obra.pdf/4874e844-1b3c-4e2b-9844-f3107d014571> [consulta: 12 de julio de 2015]).

⁸⁶⁵ Esta previsión adicional, que también mantiene la LOTUP, fue incorporada poco después en el 2010 en la LSNU 2004, pero esta vez por la LMU.

En conexión con este supuesto, la Conselleria contestó recientemente, en respuesta a la consulta urbanística formulada por un Consistorio, qué entendía que podía haber dentro de esta excepción; en concreto, manifestó lo siguiente: “El solicitante/promotor razona «la no incidencia sobre el territorio» en la compatibilidad con el planeamiento urbanístico municipal y con los principios y criterios establecidos en la LOTUP, entre otros. No obstante, la realidad es que el uso industrial es modificado por un uso terciario —concretamente relacionado con una planta para el tratamiento, valorización, depósito y eliminación de residuos—, es decir, hay un cambio de uso global o dominante. A este respecto, indicar que «cambio de uso sin incidencia sobre el territorio» haría alusión, por ejemplo, a actividades inocuas, a un tanatorio en el que

LOTUP puntualiza ahora que la resolución de la Conselleria resolverá expresamente la solicitud en atención a la incidencia o no de la actuación solicitada en el territorio, y que la falta de resolución expresa en el plazo de tres meses permitirá iniciar el procedimiento de DIC (art. 202.3 *in fine* LOTUP).

De todo lo anterior cabe colegir que tampoco en este extremo contiene la LOTUP novedades significativas respecto la regulación anterior, salvo ciertas mejoras de redacción y cambios en su mayor parte de carácter no relevante.

2.4.3.4 Multiplicidad de requisitos que se deben cumplir tanto antes como después de la obtención de las DIC

Visto lo anterior, procede ahora señalar que la obtención de la DIC para los usos y aprovechamientos autorizables sobre suelo no urbanizable viene sujeta a los siguientes requisitos comunes, adicionales a los específicos que se acaban de señalar en el epígrafe anterior (arts. 198, 203 y 206.8 LOTUP):

- (i) En primer lugar, al igual que, como ya vimos en relación con los usos autorizables en suelo no urbanizable mediante licencia, es también aquí una cuestión capital que todos estos usos y aprovechamientos en el medio rural

se instalase una cafetería, a una bodega que abriese una sala para catas y ventas y/o para conferencias de enólogos, etcétera, esto es, respecto de un uso complementario de un principal.

Por lo tanto, en el presente caso, no puede decirse que el cambio de uso no tiene incidencia sobre el territorio, ya que se pretende modificar el uso industrial de unas instalaciones por un uso relacionado con una planta para el tratamiento, valorización, depósito y eliminación de residuos, incluida dentro del grupo de actividades terciarias o de servicios, con la consiguiente incidencia sobre el territorio, afecciones ambientales e impactos sobre el medio físico y el paisaje. Así pues, en base al artículo 202.3 de la LOTUP, se considera necesario obtener nueva DIC para la implantación de dichas instalaciones”.

No compartimos la opinión de la Conselleria. La Ley no requiere que para que resulte innecesario obtener una nueva DIC no se cambie el uso global ya autorizado, sino que “el cambio de uso solicitado no tiene incidencia sobre el territorio”. Por otra parte, en contra de lo que parece sugerir la Conselleria, el que el cambio de uso consista en añadir un uso complementario al principal ya autorizado no excluye que no se pudiera producir dicha incidencia. Al final, lo que hay que verificar es que haya o no incidencia en el territorio, extremo este que debería pormenorizarse mucho más en la Ley para evitar la gran inseguridad jurídica que, a nuestro juicio, genera en la actualidad (cfr. respuesta de la CITMA de 2 de diciembre de 2014 a una consulta urbanística formulada por un Ayuntamiento, disponible en la página web de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio: <<http://www.citma.gva.es/documents/20551182/161373552/14-12-02+Cambio+de+uso+y+per%C3%ADmetro+ininterrumpido+DIC.pdf/6cc5d579-0bfe-46c2-9d9c-4a60bc07710c>> [consulta: 12 de julio de 2015]).

sujetos a DIC sean compatibles con las *determinaciones del planeamiento territorial o urbanístico correspondientes* (art. 198 LOTUP)⁸⁶⁶.

Dicho esto, entendemos que, pese al silencio de la LOTUP, y al igual que sucedía en la normativa anterior (cfr. art. 19.2 LSNU 2004), la falta de concreción en el plan correspondiente del uso en cuestión que se pretende implantar mediante una DIC no debería ser óbice para que esta se otorgara, precisamente dada la indudable naturaleza ordenadora que concluíamos que puede tener la DIC; máxime cuando, como vimos, la LOTUP no exige en términos generales que se adapten a ella obligatoriamente los planes urbanísticos anteriores (cfr. DT 2.^a LOTUP), con lo que puede que se demore la importante zonificación del suelo no urbanizable que esta exige.

En síntesis, que resulta en última instancia fundamental que las determinaciones del plan urbanístico no invaliden de forma expresa la concreta actividad que se pretende implantar. No obstante, ello no quita para que se les exija a estos planes que las eventuales protecciones a que sujete el suelo que condicionen de forma importante aquellas actividades estén al menos debidamente justificadas⁸⁶⁷.

⁸⁶⁶ En relación con este extremo, cabe recordar, como ya indicamos en capítulos anteriores, que los eventuales planes rectores de uso y gestión correspondientes “prevalecerán sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física” (art. 35 LENPCV).

Sin perjuicio de ello, no cabe tampoco descartar que el plan urbanístico sea todavía más restrictivo que aquellos planes. En este sentido, concluye la STSJCV de 5 de junio de 2014 (ROJ: STSJ CV 3707/2014) que: “la Sala entiende que la resolución de la administración es correcta, dadas las características del suelo que hemos apuntado y las NNUU vigentes, que para la parcela del actor no se consienten los usos que menciona [campamento turístico integrado en el Parque Natural de la Albufera]. Habiendo dictado ya la Sala, numerosas sentencias, en el sentido de que, es perfectamente posible que los planes generales, determinen un mayor grado de protección que los Planes Rectores de Uso y Gestión, de forma tal que las determinaciones de estos últimos, siempre son determinaciones mínimas, y que siempre habrá de estarse al mecanismo que establezca los criterios de mayor protección. La vigencia de la norma es evidente y su contenido, impide el otorgamiento de la DIC solicitada, pues existe fuerte contradicción entre la naturaleza del suelo y la actividad que pretende el actor”.

⁸⁶⁷ Como vemos, las determinaciones del plan urbanístico son en última instancia capitales para determinar la viabilidad de una DIC cuando inciden de forma expresa sobre la concreta actividad que se pretende implantar. Por ello, se les debiera al menos exigir a estos planes que las eventuales protecciones a que sujete el suelo que hagan imposible aquellas actividades estén al menos debidamente justificadas. En este sentido, cabe citar la STSJCV de 26 de marzo de 2014 (ROJ: STSJ CV 2420/2014), que da por buena la implantación de una actividad agropecuaria en suelo no urbanizable formalmente protegido por el plan y que además entiende

- (ii) No obstante, como ya hemos visto, la *compatibilidad* con el planeamiento no es suficiente. *El otorgamiento de la DIC deberá estar motivado y fundarse en:* “a) Una valoración positiva de la actividad solicitada⁸⁶⁸. b) La necesidad de emplazamiento en el medio rural. c) La mayor oportunidad y conveniencia de

que no viene sujeta a DIC; en concreto, por lo que respecta a ese primer extremo, que es lo que aquí interesa, concluye la Sala que “La razón de ser de la consideración de SNU protegido que nos ocupa es su permeabilidad, por lo que el problema que se suscita es, si dada que la protección se establece por esta razón, si se acredita que el suelo no es permeable puede autorizarse por el Ayuntamiento edificaciones permitidas en suelo no urbanizable ordinario, previos los informe técnicos correspondientes. Por ello aun encontrándonos en SNU protegido por razón de la permeabilidad del suelo, si el suelo en el que se ubica la actividad no fuera permeable su naturaleza sería de suelo no urbanizable común. Los razonamientos expuestos con mayor detenimiento, son los mismos que los expuestos en la sentencia de instancia, al concluir que la actividad es permisible en este tipo de suelos, si se acredita su impermeabilidad. [...] los Informes del expediente y de la codemandada acreditan de acuerdo con lo dispuesto en las NNNSS, un estudio pormenorizado que de manera inequívoca ha demostrado que el suelo está calificado como muy permeable, no lo es, siendo intrascendente que no sea cero permeable, pues lo que exige la norma es que no sea muy permeable”.

En línea con lo anterior, cabe traer a colación también, por ejemplo, la nutrida jurisprudencia del TS que se ha ido generando estos últimos años sobre la debida proporcionalidad que deben guardar los Ayuntamientos a la hora de imponer condicionantes en su planeamiento urbanístico en relación con el desarrollo de las instalaciones de telefonía móvil. Así, la STSJCV de 27 de septiembre de 2013 (ROJ: STSJ CV 4647/2013) concluye que no resultaba proporcionado que el Ayuntamiento de Crevillente estableciera, como sucedía de facto con la interpretación sostenida en el acto recurrido, una absoluta prohibición de colocar las estaciones base de telefonía móvil en el suelo no urbanizable agrícola. En concreto, señala dicha Sentencia que la “STS 3ª, Sección 5ª, de 22 de marzo de 2012 -recurso de casación número 6214/2008 -, señala que el art. 29 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, contiene el mandato, al igual que hacían las leyes precedentes, de respetar el principio de proporcionalidad a la hora de imponer condiciones al ejercicio del derecho de ocupación de los terrenos por los operadores, condiciones que han de estar justificadas por razones de protección del medio ambiente ...o la ordenación urbana y territorial, debiendo la entidad de la limitación que entrañen para el ejercicio de ese derecho resultar proporcionada en relación con el concreto interés público que se trata de salvaguardar [...] Aplicada la anterior doctrina al supuesto de autos llega la Sala a la misma conclusión que el Juzgado de instancia, tomando en consideración que el Ayuntamiento apelante no ha dado en ningún momento razón de por qué se producía esa «inadaptación al ambiente» de las estaciones base de telefonía móvil a que se refiere el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de mayo de 2005 [...]”.

868

Como señala la STSJCV de 8 de febrero de 2010 (ROJ: STSJ CV 2414/2010): “no basta para que se conceda la DIC que no haya inconvenientes, por lo que aun cuando se estimará la alegación de la actora sobre la imposible contaminación del acuífero por la actividad a desarrollar [...], ello no comportaría sin más la procedencia de la DIC, para la que debe hacerse una valoración de las circunstancias socioeconómicas y de toda índole que desemboquen finalmente en una apreciación positiva del interés público concurrente, como hace la Administración”.

la localización propuesta frente a otras zonas del medio rural⁸⁶⁹. d) La utilización racional del territorio” (203.1 LOTUP).

De los anteriores, el requisito más problemático a nuestro juicio es el segundo, el relativo a *la necesidad de emplazamiento en el medio rural*. Dicho esto, la LOTUP, en línea con sus predecesoras, puntualiza cómo hay que interpretar ese concepto jurídico indeterminado: “se realizará valorando la imposibilidad física de ubicar la actividad en otro tipo de suelo, la incidencia de la actividad en el desarrollo sostenible o en la recuperación natural de las zonas deprimidas, la compatibilidad de la actuación con la infraestructura verde y el paisaje, la cercanía de la actividad a las redes de infraestructuras ya existentes⁸⁷⁰ y la contribución de la actividad a mejorar los niveles de ocupación laboral de la zona. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de otros parámetros que puedan ser tenidos en cuenta para la justificación particularizada de la necesidad de emplazamiento respecto de cada actividad concreta que se pueda realizar en el medio rural” (art. 203.2 LOTUP). Sea como fuere, la necesidad de ubicarse en

⁸⁶⁹ Cfr. en relación con este extremo la STSJCV de 1 de abril de 2000 (ROJ: STSJ CV 2825/2000) en la que se destaca que “la ausencia de suelo urbanizable no programado residencial campings al haberse ocupado en su totalidad por los campamentos actualmente existentes, no determina necesariamente el emplazamiento del camping en suelo no urbanizable, habiendo quedado acreditado en periodo probatorio la instalación en suelo urbanizable no programado fuera del suelo específicamente indicado como Zona Residencial Campings, pero sobre todo lo que falta es la motivación de la mayor oportunidad y conveniencia de la localización propuesta (junto a suelo urbano) frente a otras áreas de suelo no urbanizable, de conformidad con el art. 16.2 último párrafo de la Ley 4/92)”.
Con relación a lo anterior, cabe igualmente traer a colación la citada STSJCV de 23 de octubre de 2008 (ROJ: STSJ CV 6213/2008), que anuló una DIC que había sido otorgada para la instalación de una actividad deportiva y de ocio en suelo no urbanizable común porque era perjudicial para una actividad de cría de animales autorizada previamente cuyos intereses se consideraban más dignos de protección dado que estábamos ante suelo rústico.

⁸⁷⁰ No solo es relevante la proximidad a las infraestructuras existentes, sino también que no sea negativo el impacto sobre estas, máxime cuando tengan una cierta relevancia. Cfr. la STSJCV de 10 de marzo de 2004 (ROJ: STSJ CV 1145/2004), en la que se concluye que “La decisión pública cuya conformidad jurídica se cuestiona en los autos [...] se ha dictado de forma congruente con unos presupuestos de hechos que demuestran el perjuicio y la posible incidencia o afectación de un vertedero a ejecutar en el término municipal de las Alquerías del Niño Perdido sobre el gasoducto existente en sus inmediaciones”.

el suelo no urbanizable debe justificarse debidamente más allá de su mera invocación en la solicitud correspondiente⁸⁷¹.

Como señalaba FERRANDO TAVERNER⁸⁷² —en relación con la LSNU 2004, pero que es predicable igualmente de la LOTUP cuya regulación en este punto es prácticamente la misma—, es una síntesis de los pronunciamientos jurisdiccionales sobre qué cabe entender por “necesidad de emplazamiento en el suelo rural” —extremo este que ya se recogió en el TRLS 1976—. Sin perjuicio de ello, el precepto transcrito deja abierta la puerta a la incorporación de otros parámetros *que puedan servir para justificar* esa necesidad concreta, evitando la rigidez que implicaría la fijación de un *numerus clausus* de parámetros para llevar a cabo dicha ponderación.

En síntesis, como ya avanzamos, la Ley matiza considerablemente el requisito aludido de “la necesidad de emplazamiento en el medio rural”. De hecho, a nuestro juicio, haría mejor en explicitar mejor lo que en realidad exige: esto es, que debe justificarse la “necesidad” material o legal de ubicar la actividad en el suelo no urbanizable o, excepcionalmente, la conveniencia de ello para el desarrollo rural de un concreto municipio conforme al resto de parámetros para ponderar dicha idoneidad que ya contiene el correspondiente precepto (cfr. art. 203.2 LOTUP)⁸⁷³.

⁸⁷¹ Cfr. en este sentido, la anteriormente citada STSJCV de 21 de noviembre de 2006 (ROJ: STSJ CV 7510/2006) en la que se concluía, como vimos, que, en contra de lo alegado por el promotor, no resultaba justificado que el “almacenamiento y venta de productos fitosanitarios” fuera una actividad ni “agraria” conforme al planeamiento urbanístico que le resultaba aplicable, ni “que tenga que desarrollarse necesariamente en el medio rural”.

⁸⁷² FERRANDO TAVERNER, J., “La declaración de interés comunitario”, ob. cit., pág. 540.

⁸⁷³ En este sentido, coincidimos con BARREDA BARBERÁ cuando, refiriéndose a la LSNU 2004 (pero que cabe igualmente predicar de la LOTUP), concluía que “De las características de las actividades reseñadas cabría deducir que su admisión depende de la necesidad de su emplazamiento en el suelo no urbanizable (artículo 33.1). Sin embargo, una lectura atenta de la Ley nos impide aceptar esta última conclusión, al menos como regla de validez general. Porque si bien es cierto que algunas actividades, como las extractivas, se deben ejercer donde están los recursos naturales y no en otro lugar —lo que daría sentido a la expresión “*imposibilidad física de la actividad en otro tipo de suelo*” que contiene el artículo 33.2—, y que en el caso de ciertas industrias, como las calificadas a que alude el artículo 26.2.B), puede existir una necesidad “legal” motivada por la aplicación de la normativa sectorial, en otras ocasiones será la conveniencia y no la necesidad lo que justificará el emplazamiento en el suelo no urbanizable. ¿Y por qué son de conveniente emplazamiento en el medio rural? Sencillamente,

- (iii) Al igual que venía sucediendo ya en los últimos años (cfr. art. 48.4.c) RPJECV), se requerirá la elaboración de un *estudio de integración paisajística*, cuyo contenido se adaptará al tipo de actuación propuesta y al paisaje donde se ubica (art. 203.3 y Anexo II LOTUP). Como ya vimos en detalle en el capítulo tercero del presente trabajo, el respeto al paisaje ha devenido en los últimos años un factor esencial para poder autorizar este tipo de actuaciones (apartado III del Preámbulo de la LOTUP).
- (iv) Por último, la LOTUP, precisa ahora expresamente que, si de acuerdo con la legislación ambiental fuera necesaria la *evaluación de impacto ambiental del proyecto* —que vimos en el capítulo anterior—, el estudio de alcance previsto en esta legislación sectorial se deberá emitir con carácter previo a la DIC y la declaración o estimación de impacto ambiental con carácter previo a la autorización ambiental integrada o a la licencia ambiental de la actividad (art. 203.3 LOTUP).

En este sentido, como ya sucedía antes, se recoge la obligación de que la DIC no podrá contener pronunciamientos contradictorios ni incompatibles con el documento de evaluación ambiental que proceda emitir según la legislación sectorial, ni con los contenidos en los informes preceptivos emitidos en materia de patrimonio cultural, cuando alguno de ellos fuera preceptivo por su legislación sectorial (art. 203.4 LOTUP).

Sentado lo anterior, resulta oportuno traer a colación que la Administración autonómica concluyó que los requisitos a los que venía sujeta una DIC conforme a la LSNU 2004 eran los siguientes⁸⁷⁴:

porque la actividad misma se ve favorecida en su desarrollo y resultado por las condiciones del medio rural. Esta conclusión la sugiere el artículo 27.2.b) de la LSNUV al admitir los “*centros recreativos, deportivos y de ocio, cuando se acredite suficientemente la procedencia de su implantación en suelo no urbanizable por estar íntimamente relacionados con las características del entorno natural y siempre que colaboren a la sostenibilidad y el mantenimiento del medio rural*” (BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 196).

⁸⁷⁴ Cfr. la Instrucción GVA, pág. 9 (disponible en la página web de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio: <http://www.citma.gva.es/documents/20551182/101926206/b7e_INSTRUCCION+DICs/5f2413a0-ed4b-4d79-9b5b-82eea29499ad>[consulta: 8 de agosto de 2014]).

“Se pueden diferenciar diferentes categorías de requisitos o condicionantes que deben reunir las actuaciones que se pretenden realizar para obtener la previa DIC.

a) Requisitos o condicionantes legales:

Los requisitos o condicionantes legales son aquellos establecidos por la Ley 10/2004, del Suelo No Urbanizable y por la normativa sectorial que pueda serles de aplicación (por ejemplo legislación de Aguas, de Costas, de Carreteras, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana, Forestal, Vías Pecuarias, Patrimonio Cultural Valenciano, etc.)

b) Requisitos o condicionantes derivados de la planificación urbanística:

Las actuaciones sujetas a DIC deben ser compatibles con el Plan General del municipio en el que se pretendan implantar, deben ser compatibles con la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y con los Planes de Acción Territorial que la desarrollen. (PATRICOVA, PAT Corredor de Infraestructuras, o los que se puedan aprobar en el futuro)

c) Requisitos o condicionantes territoriales:

Existen una serie de condicionantes que no están explícitamente establecidos en las disposiciones legales o en los planes urbanísticos o de ordenación del territorio, pero que por su relevancia territorial pueden impedir, limitar o condicionar la implantación de una actuación sujeta a DIC. Estos criterios son los referidos en el anexo I de la presente Instrucción y su objeto es que las actuaciones amparadas en una DIC sean compatibles con el modelo de ordenación del territorio de la Generalitat.

d) Requisitos o condicionantes ambientales:

El territorio alberga valores y recursos naturales o riesgos naturales o inducidos que pueden impedir o condicionar el desarrollo de una determinada actividad, a pesar de que esta circunstancia no se encuentre expresamente prohibida por una disposición legal, planeamiento urbanístico o territorial o las condicionantes territoriales. La presencia de estos valores en el territorio puede condicionar el desarrollo de la actuación propuesta. Esta circunstancia se determina a través de los informes sectoriales de los diferentes órganos de la administración responsable del bien protegido”.

Como dijimos, la Instrucción GVA fue redactada bajo la LSNU 2004, pero sus conclusiones son, como hemos visto en este mismo epígrafe, predicables en gran parte de la regulación actual. Dejando al margen los condicionantes legales y de la planificación urbanística, que hemos referido nosotros hace un momento, llama poderosamente la atención los otros dos condicionantes que *añade* la citada Instrucción GVA: los territoriales y ambientales.

Por lo que respecta a los primeros, los condicionantes que denomina “territoriales”, la Administración autonómica llega a afirmar que no están explícitamente ni en las leyes ni en los planes de ordenación territorial o urbanística, pero ello no parece suponerle un problema: precisamente como son muy importantes, lo anterior no es óbice para que condicionen directamente el otorgamiento de las DIC. Dicho esto, al menos, y aunque sea a efectos aparentemente internos —propios de la naturaleza de una disposición como la Instrucción GVA (cfr. art. 21.2 LRJPAC)—, hace el esfuerzo de incluir una referencia a esos condicionantes en el Anexo I de la Instrucción GVA que pone a disposición de los ciudadanos en la página web de la Conselleria competente en territorio y urbanismo.

Por otra parte, por lo que respecta a los segundos condicionantes que denomina “ambientales”, la situación descrita antes no cambia mucho. Así, parece sugerir la Administración autonómica en la Instrucción GVA que la existencia de ciertos valores dignos de protección puede llegar a condicionar una DIC, pese a que esta circunstancia “no se encuentre expresamente prohibida por una disposición legal, planeamiento urbanístico o territorial o las condicionantes territoriales”. Es más, la situación aquí empeora porque ni tan siquiera se recoge algún tipo de enumeración o referencia a aquellos condicionantes, sino que directamente se dice que “Esta circunstancia se determina a través de los informes sectoriales de los diferentes órganos de la administración responsable del bien protegido”. Con ello, parece sugerirse que ya serán los técnicos de la Conselleria, como especialistas de la materia, los que determinaran cuándo se puede dar una DIC, a pesar de que los posibles impedimentos que estos planteen no vengán previstos ni en las Leyes, ni en los planes, ni tan siquiera en los que denomina como “condicionantes territoriales” —que al menos sí se enumeran en el Anexo de la Instrucción GVA—.

A nuestro juicio, las anteriores manifestaciones de la Administración plasmadas en la Instrucción GVA son insostenibles.

Por un lado, si hay unos criterios de tipo territorial o ambiental tan relevantes y con unos efectos como los que la propia Administración les anuda, deben venir por ese solo hecho recogidos de alguna manera, o al menos inferirse, de las leyes o de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aplicables.

Por otro lado, de ser válido el planteamiento que hace la Administración la inseguridad jurídica sería total por los motivos anteriormente aducidos, máxime si se piensa que, como dijimos, parece sugerirse en la Instrucción GVA que lo que denomina como condicionantes ambientales no están en ningún sitio, salvo cuando se plasmen en los informes sectoriales una vez efectuada ya la solicitud de turno. Con independencia de que, como vimos, el otorgamiento de una DIC sea discrecional, ello debe ser obviamente fiscalizable a fin de erradicar cualquier arbitrariedad⁸⁷⁵. Desde el momento en que se prevé en la normativa la posibilidad de obtener una DIC, hay que dotar el procedimiento tendente a ello de unas mínimas garantías y en este sentido nos parece que la publicidad de las normas y reglas aplicables es un principio básico e irrenunciable (cfr. art. 9.3 CE y 2.1 CC).

No ponemos en tela de juicio la bien intencionada voluntad que parece subyacer a la Instrucción GVA y que entendemos que pasa por intentar bloquear cualquier vía de agua que permita autorizar una DIC que viole el modelo territorial o el medioambiente. No obstante, entendemos que, por lo anteriormente aducido, la redacción no es afortunada. Dicho esto, a nuestro modo de ver, con los medios de que dispone la Generalitat podría acometer la finalidad garantista que parece que pretende sin necesidad de manifestaciones como las que acabamos de referir. Simplemente con que el técnico de turno reconduzca el reparo que eventualmente pudiera tener frente a una DIC a las abundantísimas leyes sectoriales y planes existentes le sería suficiente —máxime cuando, por ejemplo, por lo que respecta a los “condicionantes territoriales”, estos no parecen ser más que una suerte de glosa y en algunas veces calco de los preceptos legales (cfr. Anexo I de la Instrucción GVA)—. Con la debida justificación y teniendo en cuenta la discrecionalidad de que dispone aquí la Administración, parece que tiene asegurado un margen de maniobra más que suficiente para garantizar la debida protección del medioambiente y del modelo territorial de la Comunidad Valenciana.

⁸⁷⁵ Cfr. la anteriormente citada STSJCV de 24 de junio de 2011 (ROJ: STSJ CV 5103/2011), en la que, se llega a concluir de forma tajante que la decisión denegatoria de la DIC no tenía suficiente fundamento y su discrecionalidad no estaba razonablemente fundada.

Por último, dejando de lado la citada Instrucción GVA, cabe señalar que, como examinaremos en detalle más adelante, una vez otorgada la DIC, su titular tendrá que cumplimentar una serie de obligaciones específicas de este mecanismo autorizatorio (arts. 204 a 206 LOTUP): (i) pagar el correspondiente canon de uso y aprovechamiento y cumplir los restantes compromisos asumidos y determinados en la DIC (art 204 LOTUP); (ii) una vez finalizado el plazo determinado (máximo de 30 años) y caducada la DIC, deberá cesar la actividad, desmantelar las instalaciones y demoler las construcciones realizadas, con reposición del suelo a su estado original (art. 205 LOTUP); (iii) obtener antes del inicio de las obras las licencias, autorizaciones y permisos que sean necesarios para el lícito ejercicio de la actividad (art. 206.8 LOTUP) —cuyo objeto, como vimos en detalle al comienzo de este capítulo, es distinto al de la DIC y por ello el otorgamiento de esta última no conlleva automáticamente la obtención de aquellos otros permisos⁸⁷⁶—; y (iv) inscribir en el

⁸⁷⁶ En relación con este extremo, como destaca BARREDA BARBERÁ, la autorización previa no impone sin más al Ayuntamiento a otorgar la correspondiente licencia de obras: “Es decir aunque se haya obtenido la autorización, sin la cual no se podría conseguir la licencia, el Ayuntamiento puede y debe denegar esta última si así procede, pues se trata, como sabemos, de un acto absolutamente reglado”. BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 178.

En este sentido, cita este autor la STS de 19 de mayo de 2000 (ROJ: STS 4073/2000) que concluye que “La jurisprudencia de esta Sala ha advertido en forma constante que la construcción sobre suelo no urbanizable de edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural está sujeta a la obtención de dos actos de autorización distintos. Es previa la autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva, a efectos de intervenir en la implantación en un suelo no destinado a recibirla de una construcción que sólo en determinados supuestos puede emplazarse en él. [...] Una vez se haya obtenido esta primera autorización resulta necesaria la licencia de obras y de actividad del Ayuntamiento correspondiente [...], siendo dicha autorización - necesariamente posterior a la primera pero no vinculada por ella - de exclusiva competencia municipal, a efectos de verificar si se cumplen las condiciones urbanísticas y de intervención en materia de edificación o actividades que son de competencia municipal. [...] QUINTO.- La jurisprudencia a que nos acabamos de referir precisa que la autorización [...] tiene una finalidad claramente diferenciada de la licencia [...]. La [...] sólo tiene por objeto comprobar la utilidad pública o interés social de las edificaciones o instalaciones (o la no formación de núcleo de población en el caso de edificios aislados dedicados a viviendas unifamiliares) mientras que la licencia [...] atienden al ámbito propio de la intervención municipal de la edificación y uso del suelo o de las actividades clasificadas. Así, entre otras muchas, sentencia de 3 de julio de 1990, a propósito de un edificio dedicado a casa-cuartel de la Guardia Civil; de 12 de junio de 1991, sobre caseta para equipos transmisores; 7 de noviembre de 1991, sobre vivienda o de 17 de noviembre de 1998, sobre actividad de extracción de mineral de barita”.

En el mismo sentido cabe citar la STS de 16 de marzo de 2001 (ROJ: STS 2134/2001), en la que se insiste en que “Una vez se haya obtenido esta primera autorización resulta necesaria la licencia de obras del Ayuntamiento correspondiente [...]. Esta segunda autorización, necesariamente posterior a la primera, no está vinculada por ella y es de exclusiva competencia

Registro de la Propiedad la vinculación del terreno al uso y aprovechamiento autorizado, con las demás condiciones establecidas en la DIC (art. 206.8 LOTUP)⁸⁷⁷.

Visto todo lo anterior, pasamos a examinar la posibilidad de acometer algunas de estas actividades que aquí hemos examinado cuando se trate de suelo no urbanizable sujeto a protección, por las particularidades que ello presenta respecto de los suelos no urbanizables comunes en los que nos hemos focalizado por ahora en este concreto apartado.

2.4.4. *La LOTUP y la consolidación de un giro a un aprovechamiento excepcional un poco más posibilista del suelo no urbanizable protegido*

Nos hemos centrado hasta el momento en los dos epígrafes anteriores en el análisis de las actividades a implantar fundamentalmente en suelo no urbanizable común (tanto las sujetas a licencia como a DIC).

Examinado todo esto, procede ahora preguntarse si cabe desarrollar algún tipo de actividad en suelo no urbanizable protegido y si esta debe quedar circunscrita a un uso meramente acorde con la naturaleza de los terrenos y no extraordinario o de corte urbanístico. Pues bien, como se desprende de lo que vimos al hablar del estatuto del propietario de suelo rural, *la LOTUP parece haber dado un giro en una dirección más posibilista en este campo con respecto de la normativa precedente*.

A nuestro modo de ver, *la LSNU 1992 fue muy restrictiva respecto del uso que podía darse al suelo no urbanizable protegido*. Así, al regular las *facultades* de los propietarios de este suelo no incluía las que sí que contemplaba para los propietarios

municipal a los efectos de verificar si se cumplen las condiciones urbanísticas y de intervención en materia de edificación, que son de genuina competencia local”.

Abundando en ello, desde el punto de vista competencial, y más en concreto, como destaca la STSJCV de 3 de febrero de 2009 (ROJ: STSJ CV 1017/2009), “En relación con la autonomía municipal, y la posibilidad de que subsista la licencia concedida pese a no haberse obtenido la DIC, debemos decir que integra una tesis errónea y peligrosa [...] si la autorización de la Conselleria es legalmente exigible, como ocurre en el caso de autos, debe obtenerse de forma previa a la autorización municipal, de manera que, en el caso de la exigibilidad de la DIC, la licencia no puede otorgarse, ni puede subsistir por sí misma si dicha Declaración no se ha obtenido, y por ello la sanción que merece es la de nulidad”.

⁸⁷⁷ Adviértase que se podrá iniciar el procedimiento de declaración de caducidad de la DIC si, en el plazo de seis meses a contar desde su notificación, no se solicita la preceptiva licencia municipal urbanística, en los términos previstos en la legislación urbanística, o no se inscribe en el Registro de la Propiedad correspondiente (art. 206.8 *in fine* LOTUP).

del suelo no urbanizable común, que eran precisamente las de realización de obras y construcciones, así como de uso y disposición de instalaciones y edificaciones que excedieran de la utilización agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga de que fueran susceptibles los terrenos conforme a su naturaleza y que, por lo tanto, pudieran implicar la transformación de su estado o características esenciales (arts. 5 A) y 6.1 LSNU 1992). En sintonía con ello, como colofón, al establecer las obras, usos y aprovechamientos realizables, con carácter excepcional, en este tipo de suelo no urbanizable de especial protección, la LSNU 1992 se limitaba a establecer lo siguiente: “sin perjuicio de las limitaciones derivadas de la legislación protectora del medio ambiente, no se podrán ubicar instalaciones ni construcciones u obras salvo aquellas que tenga previstas el planeamiento, expresa y excepcionalmente, por ser necesarias para su mejor conservación y para el disfrute público compatible con los específicos valores justificativos de su especial protección” (art. 9 LSNU 1992)⁸⁷⁸.

Esta postura restrictiva del uso del suelo no urbanizable protegido se vio consolidada por la LSNU 2004. Por un lado, es cierto que el tenor de la regulación de las obras, usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable protegido era ligeramente más *flexible* que el de la LSNU 1992. Así, el art. 17 LSNU 2004, si bien

⁸⁷⁸ Cfr. en este sentido la STJCV de 2 de marzo de 2001 (ROJ: STSJ CV 1878/2001), en la que se señala que “el artículo 9 de la Ley Valenciana 4/1992, de 5 de diciembre, reguladora del Suelo No Urbanizable, dispone que «En la categoría de suelo no urbanizable sujeto a una especial protección, sin perjuicio de las limitaciones derivadas de la legislación protectora del medio ambiente, no se podrán ubicar instalaciones ni construcciones u obras salvo aquellas que tenga previstas el planeamiento, expresa y excepcionalmente, por ser necesarias para su mejor conservación y para el disfrute público compatible con los específicos valores justificativos de su especial protección». En consecuencia ha de confirmarse el criterio de la resolución recurrida, toda vez que estando tratándose de suelo no urbanizable de especial protección agrícola, no pueden autorizarse dicha actividad de almacenaje y reparación de contenedores, toda vez que conforme al artículo 203 de las Normas Urbanísticas del PGOU de Alfafar (precepto cuya copia obra en el expediente administrativo) el uso correspondiente a dicha actividad no es autorizable en este tipo de suelo”.

En la misma línea, como se indica en la citada STJCV de 18 de julio de 2001 (ROJ: STSJ CV 7029/2001) “Solo, por tanto, en suelo no urbanizable común, y previa la Declaración de Interés Comunitario (cuyo procedimiento ordinario viene regulado en los artículos 16, 17, 18 y 19, y el extraordinario en el 20) permite la Ley las actividades industriales y productivas, o las actividades terciarias e industriales de especial importancia, en las condiciones reguladas por el art. 20 de la misma. En el presente caso, el terreno afectado por la Declaración de Interés Comunitario, se halla clasificado por el Plan General de Ordenación Urbana de Alcora, como Suelo No Urbanizable de Protección Agrícola, no es común, sino de especial protección, y por ende le son aplicables las limitaciones del art. 9 de la Ley 4/1992 de la Generalitat Valenciana, del Suelo No Urbanizable; que no permite en ese tipo de suelo las instalaciones y usos industriales”.

establecía que en este suelo “sin perjuicio de las limitaciones derivadas de su legislación o planeamiento sectorial determinante de su protección, solo se podrán realizar instalaciones, construcciones u obras que tenga previstas el planeamiento por ser necesarias y compatibles con el mejor aprovechamiento, conservación, cuidado y restauración de los recursos naturales o para su disfrute público y aprovechamiento colectivo”, añadía expresamente que “Igualmente, se podrán llevar a cabo las obras e instalaciones necesarias para la gestión de los bienes de dominio público o de los servicios públicos o actividades de utilidad pública o interés general y para la minoración de los riesgos que motivaron su especial protección”.

No obstante, posteriormente, al regular los títulos habilitantes para implantar usos en suelo no urbanizable, la LSNU 2004, en su redacción original, parecía descartar de plano la posibilidad de cualquier interpretación posibilista que pudiera justificar un uso *excepcional* del suelo no urbanizable protegido al indicar, en su regulación de la DIC, que esta se ceñía al suelo no urbanizable común (cfr. art. 32 LSNU 2004), vetando por tanto que cupiera sobre el suelo protegido cualesquiera usos que precisaran de dicho mecanismo. En concreto, el art. 32 LSNU 2004, en su redacción original, establecía expresamente que

“La Generalitat interviene en la autorización de usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable *común*, dentro de los límites y en las condiciones establecidas en esta ley, mediante su declaración de interés comunitario previa a la licencia municipal, en los supuestos contemplados en los artículos 24 a 27 de esta ley.

Los usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable *común* que sean objeto de asignación mediante planes especiales no requerirán su posterior declaración de interés comunitario.

Tampoco la requerirán, los usos y aprovechamientos que vengán regulados por un plan de acción territorial sectorial, sin que ello exima del pago del correspondiente canon” [la cursiva es nuestra].

En este sentido, en el contexto de la normativa anterior, autores como GREGORI MARÍ⁸⁷⁹ concluían que el uso y aprovechamiento legitimado mediante la DIC no cabe en SNU protegido. Esta parece ser la postura de la doctrina mayoritaria. Así, en

⁸⁷⁹ GREGORI MARÍ, F., *El régimen urbanístico...*, ob. cit., pág. 343.

el mismo sentido, FERNÁNDEZ FERRERAS⁸⁸⁰, que añade que “las actividades industriales, productivas y terciarias es claro que no son posibles en el suelo no urbanizable protegido” o, como señala BARREDA BARBERÁ⁸⁸¹, la LSNU 2004 “descarta «ab initio» los usos previstos por los artículos 24 a 27, que son los sometidos a declaración de interés comunitario”. Por último, esta es también la postura de la propia Administración autonómica, tal y como manifiesta en la Instrucción GVA a la que nos hemos referido anteriormente⁸⁸², y en la misma línea parece que se manifiesta también la jurisprudencia recaída en aplicación de la LSNU 2004⁸⁸³.

No obstante, a nuestro juicio, la regulación de la LSNU 2004 acabó presentando algunos extremos puntuales de apertura hacia una interpretación menos restrictiva del régimen de usos sobre suelo no urbanizable protegido. Así, en el año 2010 se añadió un apartado al citado art. 32 LSNU 2004 —por el DLMU, posteriormente confirmado y matizado por la LMU— que decía: “Asimismo, tampoco requerirán declaración de interés comunitario los usos y aprovechamientos que excepcionalmente vengan atribuidos en los instrumentos de ordenación ambiental previstos en la normativa de espacios naturales protegidos que califiquen el suelo como no urbanizable protegido, requiriéndose en este caso, con carácter previo a la implantación del uso o aprovechamiento correspondiente, el informe favorable de la Conselleria competente en materia de espacios naturales” [la cursiva es nuestra]. Entre otras cuestiones, del tenor literal de este precepto podría, cuando menos, sostenerse que no resultaría imposible obtener una DIC para un uso en un suelo no

⁸⁸⁰ FERNÁNDEZ FERRERAS, C., “Usos y aprovechamientos...”, ob. cit., pág. 34.

⁸⁸¹ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 201.

⁸⁸² En concreto, se indica en la citada Instrucción que “Las actuaciones sujetas a DIC son aquellas que: [...] b) Se ubican sobre suelo no urbanizable *común* en una zona apta para ello según el planeamiento urbanístico” [la cursiva es nuestra] (Cfr. la Instrucción GVA, pág. 7; disponible en la página web de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio <http://www.citma.gva.es/documents/20551182/101926206/b7e_INSTRUCCION+DICs/5f2413a0-ed4b-4d79-9b5b-82eea29499ad> [consulta: 8 de marzo de 2015]).

⁸⁸³ Cfr., entre otras, además de las ya citadas, la STSJCV de 2 noviembre de 2012 (ROJ: STSJ CV 6987/2012) en la que se concluye que “tratándose de un suelo no urbanizable de especial protección, las actividades y usos que se permiten no son otros que los señalados en el Art. 17 de la ley 10/2004 de 9 de diciembre [transcrito en este mismo epígrafe], entre los que no se encuentran los industriales”.

urbanizable protegido, si bien en ese concreto caso de que habla el artículo no sería preceptiva.

Es más, con carácter previo a esa adición normativa, el Decreto 82/2005, de 22 de abril, del Consell de la Generalitat, de Ordenación Ambiental de Explotaciones Mineras en Espacios Forestales de la Comunidad Valenciana —todavía vigente—, no descartaba la posibilidad de explotaciones mineras en monte o terreno forestal clasificados como suelo no urbanizable protegido⁸⁸⁴.

Con independencia de lo previsto en la normativa anterior, que ya no tiene virtualidad alguna, de un examen atento de la regulación vigente puede concluirse que *la LOTUP ha dado un paso más en la dirección de positivizar un abanico más amplio de posibilidades de dicho suelo no urbanizable sujeto a especial protección*. Como vimos al hablar de estatuto del propietario del suelo rural, entendemos que la LOTUP contempla, al hablar de la zonificación de este suelo, un régimen de usos un poco más flexible que sus predecesoras. En concreto, el art. 26.c) LOTUP establece lo siguiente:

“En el suelo rural de protección especial, por valores ambientales, paisajísticos, culturales o económicos, o por la presencia de riesgos naturales e inducidos, los planes aplicarán la legislación sectorial correspondiente a las materias afectadas, sin perjuicio de establecer disposiciones normativas y zonificaciones que mejoren su protección y gestión. Los usos, obras, instalaciones y actividades que se implanten en estos suelos, conforme al título IV del libro II, deberán estar previstas en el planeamiento por ser compatibles con el

⁸⁸⁴ Así, por ejemplo, la DA 3ª del citado Decreto 82/2005, de 22 de abril, del Consell, establece que “1. Las explotaciones mineras que pretendan desarrollarse en montes o terrenos forestales clasificados como suelo no urbanizable común o *sometido a protección especial*, sin regulación de la actividad minera como uso compatible, requerirán la previa modificación o revisión del Plan General o, en su caso, la elaboración y aprobación de un Plan Especial conforme a la legislación urbanística de la Comunidad Valenciana que ordene el uso y aprovechamiento minero, o lo que, en su caso, establezca un Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial.

En los citados instrumentos urbanísticos deberá garantizarse que, tras el cese de la actividad, los terrenos afectados mantengan el valor o funcionalidad que motivó su consideración como monte o terreno forestal.

2. En el supuesto de optar por la elaboración y aprobación de un Plan Especial, se deberá acompañar necesariamente del correspondiente proyecto de explotación, y requerirá la previa Declaración de Impacto Ambiental.

El ámbito mínimo de estos Planes Especiales será la concesión minera y necesariamente deberá establecer su relación de continuidad con explotaciones o concesiones mineras colindantes en el proyecto de explotación, en los planes de labores y en el proyecto de restauración”.

mantenimiento, conservación, mejora, aprovechamiento y puesta en valor de los recursos protegidos; también se permitirá la implantación de las que sean necesarias para limitar los riesgos. *En este tipo de suelo, las actividades que prevean los planes estarán relacionadas con la utilización, aprovechamiento o captura de recursos naturales, tales como el viento, el sol, el agua o los minerales; además, se exigirá que no generen impactos significativos en el medio ambiente o que, previa evaluación de su impacto ambiental y el estudio de su integración en el paisaje, su interés público o social prevalezca o resulte compatible con los valores ambientales, culturales y paisajísticos que podrían resultar afectados. Igualmente, se podrán llevar a cabo las obras e instalaciones necesarias para la gestión de los bienes de dominio público, o de los servicios públicos o actividades de utilidad pública o interés general, y para la minoración de los riesgos que motivaron su especial protección. Por último, los planes incluirán las medidas a adoptar a efectos de la conservación, protección o mejora de los bienes protegidos y, cuando proceda, la prohibición de construir” [la cursiva es nuestra].*

Realmente, como se aprecia simplemente del tenor de este precepto, *la LOTUP es bastante más posibilista que las normas precedentes anteriormente transcritas en lo que respecta al uso del suelo no urbanizable protegido*, siempre obviamente dentro de lo excepcional que este es, tal y como se da cuenta también en aquella disposición. En este sentido, resulta destacable que la Ley incide en que podrían eventualmente autorizarse usos tan relevantes como los de *“utilización, aprovechamiento o captura de recursos naturales, tales como el viento, el sol, el agua o los minerales”*; usos estos que pueden llegar a tener un impacto considerable en el suelo y que, como vimos en los epígrafes anteriores de este mismo apartado, podrían llegar a precisar de una previa DIC (salvo, ahora, bajo la LOTUP, los usos mineros). Es más, se señala incluso que, aunque concurrieran dichos impactos, podrían eventualmente autorizarse los usos correspondientes cuando, previa ponderación, su interés público o social *“prevalezca”* sobre los valores ambientales, culturales y paisajísticos que podrían resultar afectados.

Asimismo, a diferencia de la LSNU 2004, la regulación que hace la LOTUP de la DIC no incluye una referencia que la circunscriba, al menos expresamente, al suelo no urbanizable común (cfr. art. 202 LOTUP). En este sentido, si bien la LOTUP sigue recogiendo una previsión expresa sobre autorización mediante *licencia*

municipal de usos en el suelo no urbanizable protegido (cfr. art. 201.2.c) LOTUP)⁸⁸⁵, entendemos que no cabe concluir inexorablemente de ella: (i) que los usos que se posibilita en este suelo protegido son solo los ajustados a su *naturaleza* —como vemos, permite expresamente otros con mayor impacto, como los mineros u otros que van en la línea de un aprovechamiento de las energías alternativas (art. 26.c) LOTUP—; y (ii) ni incluso que la licencia fuera el único medio para autorizar estos usos de mayor calado (piénsese además que ello sería un tanto contradictorio con que los usos ligados a las energías renovables en suelo no urbanizable común requirieran de un mecanismo más complejo y exigente como es la DIC).

En conclusión, como adelantábamos al examinar el estatuto del propietario del suelo rural sujeto a protección, en el suelo no urbanizable protegido cabría eventualmente permitirse por el plan el implantar usos tan relevantes como los previstos en el citado art. 26.c) LOTUP que se acaban de referir (esto es, no solo las obras e instalaciones necesarias para la gestión de los bienes de dominio público, o de los servicios públicos o actividades de utilidad pública o interés general, y la minoración de los riesgos que motivaron su especial protección, sino también la utilización, aprovechamiento o captura de recursos naturales —v. g., el viento, el sol, el agua o los minerales—), circunscribiéndose, en cualquier caso, al suelo no urbanizable común los usos referidos en el art. 197 LOTUP (examinados en detalle en los epígrafes anteriores de este mismo apartado) siempre que excedan de aquellos.

Una postura como la que, en nuestra opinión, se prevé ahora en la LOTUP, entendemos que es más acertada que la de la normativa precedente. En este sentido, coincidimos con BARREDA BARBERÁ⁸⁸⁶, cuando criticaba la LSNU 2004, que esta norma limitaba indebidamente la posibilidad de que algunos de los usos y aprovechamientos que precisaban de DIC pudieran ser implantados en el suelo no

⁸⁸⁵ En concreto, el art. 201.2.c) LOTUP establece que “Sin perjuicio de la solicitud de aquellos otros informes que se consideren necesarios por aplicación de la normativa sectorial o por las características propias de la solicitud, el ayuntamiento, antes de otorgar la licencia de obras, deberá solicitar los siguientes informes: c) Si el uso o aprovechamiento se ubica en el suelo no urbanizable protegido, será preceptivo el informe de la conselleria competente en materia de urbanismo y, en su caso, el de la administración competente por razón de los valores que determinan la protección de dicho suelo”.

⁸⁸⁶ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 201.

urbanizable protegido si cumplieran los parámetros legales correspondientes en un marco de sostenibilidad. Con ello, no defendemos el *todo vale*, sino que hay que ir al fondo de las cosas, sin acudir a prohibiciones genéricas que no sirven para lograr una verdadera sostenibilidad. Es preciso ver en cada caso por qué se protege un concreto suelo y si el uso pretendido se puede llevar a cabo sin dañar el valor que se intenta proteger o incluso, aun afectándose este, si procede en circunstancias excepcionales autorizar dicho uso a fin de honrar un interés público o social que la sociedad estima en ese momento como superior al del valor que fue en su momento protegido.

Dicho esto, a pesar de nuestra conclusión, lo cierto es que, como se ha visto, la normativa vigente no es todo lo clara que debiera en un extremo tan relevante como este. De *lege ferenda* sería recomendable que se hiciera un esfuerzo por clarificar más tanto qué usos de los previstos en el art. 197 LOTUP caben o no en el suelo no urbanizable protegido como la manera en la que se debe legitimar cada uno de los usos eventualmente autorizables en dicho suelo —indicando expresamente si es mediante licencia municipal o si precisan de DIC previa—. Es un ejercicio muy simple que dotaría de mayor seguridad al sistema urbanístico autonómico.

2.5. El procedimiento de tramitación administrativa bajo la LOTUP: vuelta a una separación nítida entre la fase previa de la DIC y las ulteriores relativas a otros permisos necesarios para implantar la concreta actividad

Como destacaba FERNÁNDEZ FERRERAS⁸⁸⁷, el procedimiento que contemplaba la LSNU 2004 para la obtención de la DIC era previo e independiente del establecido para el otorgamiento de la licencia urbanística municipal y no se integraba en este, a diferencia de, como vimos al comienzo de este capítulo, sucede en otras Comunidades Autónomas.

Pues bien, como ya sabemos, la LOTUP mantiene la institución de las DIC, si bien, en relación con el aspecto formal que aquí nos ocupa, “dotándolas de mayor agilidad, mediante una separación más nítida del análisis de la compatibilidad territorial de la actuación, respecto de la fase posterior de obtención de licencia o autorización

⁸⁸⁷ FERNÁNDEZ FERRERAS, C., “La Declaración de Interés Comunitario...”, pág. 36.

relacionada con la naturaleza de la actividad concreta a implantar” (apartado IV del Preámbulo de la LOTUP).

En efecto, como veremos, en este apartado no hay grandes novedades respecto de la normativa precedente (cfr. arts. 37 LSNU 2004 y 206 LOTUP), salvo que efectivamente se da una suerte de paso hacia atrás y se desiste de una regulación procedimental que simultaneaba la tramitación conjunta de la DIC y los permisos relacionados con el funcionamiento de la actividad —como las autorizaciones ambientales integradas o las licencias ambientales— (arts. 11.1, 27.1.d), 28.4, 37.3, 53.2.d) LPCC) o con la licencia municipal de obras (apartados 2 y 3 del art. 200 LOTUP)⁸⁸⁸. Al parecer, la razón de ser de este cambio sería que no fueron satisfactorias las experiencias más recientes en las que, para ganar tiempo, se trataba de simultanear trámites comunes con esos otros permisos relacionados con la DIC, (apartado V del Preámbulo LPCC)⁸⁸⁹.

⁸⁸⁸ En este sentido, el art. 200.3 LOTUP llega a prever que “La solicitud de las licencias que autoricen actos de edificación en suelo no urbanizable que requieran la previa declaración de interés comunitario, deberán incorporar dicha declaración junto con la solicitud”.

⁸⁸⁹ Como se explica con claridad en el Preámbulo de la LPCC, se ha vuelto a un sistema más simple en este punto, dado que las experiencias más recientes, en las que, para ganar tiempo, se trataba de simultanear dichos trámites comunes, no resultaron del todo positivas:

“En el supuesto que el proyecto vaya a emplazarse en suelo no urbanizable común, la legislación autonómica en la materia, configura un procedimiento para evaluar la adecuación del correspondiente proyecto a los instrumentos de ordenación del territorio y al planeamiento urbanístico aplicable, exigiendo para la implantación de determinados usos y actividades promovidas por los particulares la obtención previa de declaración de interés comunitario (DIC) dictada por el órgano autonómico competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Teniendo en cuenta que el procedimiento para obtención de la DIC contempla trámites comunes con la autorización ambiental integrada, en particular el sometimiento a información pública, la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, con la pretensión de agilizar los procedimientos y evitar reiteración de trámites, contempló la impulsión simultánea de los trámites comunes recabando en el procedimiento de autorización ambiental integrada la documentación necesaria para la obtención de la DIC.

Sin embargo, la experiencia adquirida desde la entrada en vigor de la citada ley, ha demostrado que dicho modelo no ha logrado su propósito de agilización administrativa, sino que más bien repercute negativamente sobre el administrado que se ve obligado a la presentación de numerosa documentación y a incurrir en costes innecesarios que podrían haberse evitado si con anterioridad a la solicitud de autorización ambiental integrada hubiese tramitado la DIC. Ello se revela con mayor significatividad en los casos en que la DIC es denegatoria, así como en los supuestos de inadmisión a trámite de la solicitud de la DIC, ya que ésta constituye un acto resolutorio previo, preceptivo y esencial sin el que no puede obtenerse la autorización ambiental integrada. A lo anterior cabe añadir la actual sujeción a tasas por servicios

En relación con lo anterior, cabe entender, como aduce el legislador autonómico, que, cuando se acababa denegando la DIC, era en balde todo el trabajo, que no es poco, empleado en la tramitación de los otros permisos relacionados con la actividad pretendida, con el perjuicio en términos de tiempo y dinero para el promotor. En cualquier caso, a fin de ganar agilidad, sería deseable que la Administración encargada del otorgamiento de los ulteriores permisos y licencias relativos a la actividad y las obras relacionadas con la DIC partiera efectivamente de las cuestiones y los documentos entregados y evaluados por la Administración autonómica al otorgar este permiso, evitando efectuar requerimientos de documentación al promotor que no solo debiera obrar ya en su poder, sino que tendría que haber sido también objeto de análisis por ella.

Visto lo anterior, procedemos ahora a examinar los aspectos fundamentales de la tramitación de la DIC, en la que se pueden distinguir tres fases diferenciadas: (i) de iniciación; (ii) de evaluación; y (iii) de declaración (cfr. art. 206 LOTUP, así como la Instrucción GVA que, pese a referirse a la regulación anterior, seguimos aquí por su evidente interés, sin perjuicio de las debidas adaptaciones propias de la LOTUP⁸⁹⁰). Al ser cuestiones eminentemente formales, nos centraremos sobre todo, sin perjuicio de su examen, en aquellos extremos que estimamos más relevantes y que trascienden los aspectos puramente procedimentales.

2.5.1. Fase de iniciación del expediente: la solicitud y la denegación “a limine”

Como ya destacaban PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO⁸⁹¹ en relación con la LSNU 1992, y sigue resultando vigente hoy en día, el procedimiento que aquí nos

administrativos de la solicitud de autorización ambiental integrada, costes en los que necesariamente deberá incurrir el administrado en el momento de formalizar dicha solicitud, con independencia de cuál sea el pronunciamiento final de la DIC.

Por ello, con la presente ley se pretende dar un paso más en cuanto a eficacia y racionalización de procedimientos, estableciendo la necesidad de obtener la declaración de interés comunitario o, en su caso, la licencia urbanística municipal en relación con los usos y aprovechamientos urbanísticos, con carácter previo a la solicitud de autorización o licencia ambiental o a la formalización de los restantes instrumentos de intervención ambiental regulados en la ley”.

⁸⁹⁰ Cfr. la Instrucción GVA, págs. 10-13 (disponible en la página web de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio: <http://www.citma.gva.es/documents/20551182/101926206/b7e_INSTRUCCION+DICs/5f2413a0-ed4b-4d79-9b5b-82eea29499ad>[consulta: 8 de agosto de 2014]).

ocupa se trata “en todos los supuestos, de un procedimiento incoado a instancia de parte interesada. De ahí la importancia que se concede, según los casos, a la solicitud, su objeto admisible y sus requisitos”.

En efecto, el procedimiento se inicia mediante *solicitud del interesado* presentada ante los Servicios Territoriales de Urbanismo de la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo⁸⁹², acompañada además de la debida *documentación* (esto es, un documento descriptivo de la actuación, suscrito por técnico competente, cuya estructura y contenidos se fijarán por la citada Conselleria —cfr. Anexo II de la Instrucción GVA—, comprensivo de memoria informativa y justificativa, planos de información y ordenación, y estudio de integración paisajística⁸⁹³) (art. 206.1 LOTUP y fase I.5 de la Instrucción GVA)⁸⁹⁴.

Una vez realizada la anterior solicitud, los citados Servicios Territoriales revisarán la documentación. En el caso de ser incompleta, requerirán al promotor para que aporte los documentos que falten. Si la documentación está completa, o subsanadas las deficiencias detectadas, deberán resolver su *admisión*⁸⁹⁵.

⁸⁹¹ PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., *Derecho Urbanístico Valenciano*, ob. cit., pág. 590.

⁸⁹² Actualmente, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (cfr. Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat).

⁸⁹³ Como dijimos, se prevé ya expresamente en la LOTUP la obligación de aportar este estudio, que viene constituyéndose como una pieza cada vez más relevante del procedimiento tendente a la aprobación de la DIC.

⁸⁹⁴ Entre esta documentación que resulta preciso aportar se encuentra la que acredite la disponibilidad civil de los terrenos (esto es, copia de la escritura de propiedad o de otro documento que acredite la citada disponibilidad) —cfr. Instrucción GVA, pág. 36—.

En relación con este extremo, señala por ejemplo la citada STSJCV de 4 de marzo de 2004 (ROJ: STSJ CV 1065/2004) que “se viene entendiendo que la opción de compra, en cuanto que permite obtener la disponibilidad de los terrenos con sólo ejercer la opción, es suficiente, pues evidentemente si no la ejercita no va a llevar a cabo la actividad para la que ha sido autorizado, y por otro lado resulta lógico no adquirir en firme la propiedad, que sólo interesa en cuanto allí se pueda llevar a cabo determinada actividad”.

⁸⁹⁵ Obviamente, en sentido contrario, la falta de diligencia e inactividad del promotor en la subsanación de las cuestiones que razonablemente le suscite la Administración implicaran la correcta caducidad y terminación del expediente (cfr. SSTSJCV de 15 de julio de 1998 —ROJ: STSJ CV 4722/1998— y de 29 de septiembre de 2004 —ROJ: STSJ CV 5029/2004—).

A tal fin, los Servicios Territoriales, con la colaboración, en su caso, del Ayuntamiento, analizarán la documentación recibida y, en particular, los instrumentos de ordenación aplicables. En este sentido, *no admitirán a trámite*, previa audiencia al interesado, aquellas iniciativas que no se ajusten a los presupuestos exigidos por la Ley y el planeamiento urbanístico y territorial aplicables⁸⁹⁶ —extremo este último que, como veíamos, resulta capital y cobra cada vez mayor protagonismo—. En todo caso, la admisión a trámite de la solicitud no prejuzga el sentido de la resolución definitiva que se adopte⁸⁹⁷. El plazo para resolver

⁸⁹⁶ Cfr. en este sentido, entre otras muchas que confirman la corrección de la denegación a trámite por esos motivos, las siguientes SSTSCV: de 24 de enero de 2001 (ROJ: STSJ CV 628/2001), por no acogerse al procedimiento correcto; de 16 de diciembre de 2005 (ROJ: STSJ CV 6583/2005), por no acreditarse la insuficiencia de otros suelos aptos para albergar el uso pretendido; o de 2 de febrero de 2007 (ROJ: STSJ CV 1980/2007), por pretender ubicarse la actividad en una zona inundable.

En relación con este extremo, como parece de todo punto lógico, concluye de forma clara la STSCV de 4 de septiembre de 2006 (ROJ: STSJ CV 6472/2006) que “no cabe aceptar los argumentos esgrimidos en relación a que la Administración no debió inadmitir de plano la solicitud, sino que debió solicitar la completación del expediente en aras a fundamentar la solicitud, habida cuenta que, por las razones antedichas, en ningún caso, la actuación que se pretende, podría ser objeto de Declaración de Interés Comunitario y en su virtud, fuera cual fuera la documentación que pudiera aportarse en la tramitación del expediente, la solicitud se hubiera resuelto en sentido negativo”.

No obstante lo anterior, no sería correcta dicha denegación de plano de una solicitud de DIC cuando esta descansara en un plan todavía pendiente de aprobación. En este sentido, señala la STSCV de 22 de septiembre de 2005 (ROJ: STSJ CV 5712/2005) que “no se discute que la Administración tenga un amplio margen de discrecionalidad para valorar las circunstancias concurrentes en la instalación que se pretende en suelo no urbanizable; ahora bien, el recto ejercicio de dicha discrecionalidad requiere que la misma se ejercite después de llevar a cabo los trámites que exige la Ley [...], así como tras recabar y valorar los informes a que esta normativa se refiere; cuando se formula la petición la normativa vigente en materia urbanística es la que se contiene en el PGOU de Guardamar, aprobado en 1985, que en principio permitiría dicho uso ocio-deportivo, con los condicionantes que propone el informe técnico municipal favorable; de hecho la resolución de la Directora General, en su antecedente de hecho primero reconoce que el suelo donde pretende implantarse la actividad tiene la clasificación de no urbanizable común según el PGOU de Guardamar, si bien añade en su antecedente cuarto que el nuevo PGOU en tramitación eleva a 50.000 m² la superficie mínima para dicho uso; entiende esta Sala que anticipar la existencia de una futura discrecionalidad en la resolución, para prescindir de trámites e informes preceptivos, convierte en arbitrario el ejercicio de dicha potestad legítima, por lo que debe estimarse este particular del recurso y reconocer el derecho de la recurrente a que le sea tramitada y resuelta su petición”.

⁸⁹⁷ Como destacaba FERRANDO TAVERNER, “La no admisión a trámite debe venir motivada, como cualquier acto administrativo denegatorio, pero su motivación podrá asentarse en cualquier presupuesto de los exigidos por la LSNU [actualmente, la LOTUP]. ¿Qué presupuestos son éstos? Cabe entender que aquellos que determinan la viabilidad de la actuación y que se derivan de determinaciones legales de directa aplicación, tales como superficies mínimas, distancias, etcétera. La segunda motivación admitida por la norma alude al «planeamiento aplicable», al que habrá que estar para comprobar, en su caso, la corrección de la decisión

sobre la admisión a trámite y convocar información pública será de dos meses, y el silencio respecto de dicha admisión será positivo (apartados 2 y 3 del art. 206 y fase I.5 de la Instrucción GVA).

2.5.2. *Fase de evaluación. La confluencia de competencias administrativas en torno a las DIC y los informes sectoriales*

Si los Servicios Territoriales de la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo⁸⁹⁸ admiten a trámite la solicitud, ordenarán en la misma resolución que el expediente correspondiente se someta simultáneamente a las siguientes actuaciones (art. 206.4 LOTUP y fase I.6 de la Instrucción GVA):

- (i) *Información pública* por un período mínimo de 20 días hábiles, anunciada en el DOCV y en el tablón de edictos del Ayuntamiento afectado. Durante ella, el proyecto —incluido, entre otros, de forma relevante, el estudio de integración paisajística— se encontrará depositado, para consulta pública, en un local de los citados Servicios Territoriales⁸⁹⁹.
- (ii) *Informes* de los distintos departamentos y órganos competentes de las Administraciones estatal, local y autonómica que pudieran verse afectados en sus respectivas competencias, así como de los Ayuntamientos colindantes. Se solicitará asimismo informe del Ayuntamiento sobre cuyo término municipal se solicite implantar la actuación. Estos informes podrán versar sobre el contenido de su planeamiento u otras consideraciones de oportunidad⁹⁰⁰. Como

administrativa. En cualquier caso, el precepto comentado se encarga de aclarar algo que resultaría evidente en cualquier otro procedimiento, y es que «*la admisión a trámite de la solicitud no prejuzga el sentido de la resolución definitiva que se adopte*». Indudablemente, dicha declaración trata de impedir interpretaciones que fuercen la norma o pretendan el reconocimiento de meras expectativas” (FERRANDO TAVERNER, J., “La declaración de interés comunitario”, ob. cit., pág. 545).

⁸⁹⁸ Actualmente, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (cfr. Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell).

⁸⁹⁹ La LOTUP mantiene la inexistencia de reiterar este trámite en un mismo procedimiento, ni aun cuando se introduzcan modificaciones sustanciales en el proyecto, bastando la notificación de la resolución definitiva que se adopte a los interesados personados en las actuaciones y a aquellos que pudieran resultar afectados en sus derechos subjetivos con las modificaciones introducidas (art. 206.4.a) *in fine* LOTUP).

⁹⁰⁰ Huelga decir que para que el informe tenga alguna virtualidad debe ajustarse su contenido a la realidad de las cosas. En este sentido, concluye la STSJCIV de 2 de diciembre de 2005 (ROJ:

veremos, la falta de emisión en el plazo de un mes de los informes no interrumpirá la tramitación, todo ello sin perjuicio de lo que se derive de la legislación sectorial⁹⁰¹.

- (iii) *Audiencia*, con notificación expresa, a los titulares de bienes y derechos afectados por la actuación y de las fincas colindantes, para que puedan alegar, reclamar o sugerir lo que estimen oportuno.

Como vemos, por lo que respecta a la *intervención municipal*, la LOTUP mantiene el cambio que se produjo en la LSNU 2004, donde dejó de resultar necesario que el informe del municipio afectado fuera favorable para que la Administración autonómica pudiera, en su caso, otorgar la DIC (cfr. arts. 16.2 LSNU 1992 y 37.2.b) LSNU 2004). Es más, la LOTUP da un pequeño paso más en el reforzamiento de la competencia autonómica en esta materia y ni tan siquiera exige expresamente que se haya solicitado informe municipal para que la Administración autonómica pueda inadmitir una propuesta de DIC contraria a la Ley y al planeamiento aplicables (cfr. arts. 37.1 LSNU 2004 y 206.2 LOTUP). Volveremos sobre esta importante cuestión más adelante.

Por otra parte, como dijimos en el apartado anterior, resulta innegable a nuestro juicio que en la actualidad *la clave está en los informes sectoriales* que emiten la multitud de servicios de las diversas Administraciones Públicas afectadas e

STSJ CV 6095/2005) que “El ayuntamiento informó favorablemente pese a conocer que el primero de los requisitos del art. 18.2 de la ley valencia 4/92 no se cumplía, el de distar más de 5 Km del polígono industrial. Consiguientemente, la Sala no puede menos que calificar el informe como de favor y no vinculante ni efectivo a los efectos legales ante la Generalidad Valenciana, pues de lo contrario cualquier ayuntamiento podría eludir el cumplimiento de las leyes simplemente con aprobar por mayoría de votos en el pleno cualquier resolución que pueda beneficiar a quien solicite algo no amparado por la ley, como sucede en este caso, al solicitar la mercantil actora la declaración para instalarse en suelo no urbanizable por serle más barato que comprar suelo en el polígono industrial, aduciendo que necesitaba mucha superficie y no sería rentable su instalación allí”.

⁹⁰¹ Por otra parte, como apuntamos al comienzo de este apartado, si fuera necesaria la evaluación de impacto ambiental del proyecto —que hemos visto en el capítulo anterior—, habrá que tenerse en cuenta que la LOTUP únicamente exige que lo que se emita con carácter previo a la DIC sea el estudio de alcance previsto en esta legislación sectorial, pero la ulterior declaración o estimación de impacto ambiental podrá ser posterior, si bien con carácter previo a la autorización ambiental integrada o a la licencia ambiental de la actividad (art. 203.3 LOTUP). En cualquier caso, adviértase que la DIC no podrá contener pronunciamientos contradictorios ni incompatibles con dicho documento de evaluación ambiental (art. 203.4 LOTUP), con lo que será precisa en ese caso una muy buena coordinación con el órgano ambiental.

involucradas en el procedimiento de obtención de este permiso. Como concluye GONZÁLEZ-VARAS⁹⁰² en relación con los instrumentos de planeamiento, y resulta igualmente predicable en este caso de la DIC, “La clave en la tramitación de un plan no está ya generalmente en dejar el proyecto resuelto en sede local con el Ayuntamiento. Más bien, el interés se ha desplazado hacia el mundo de las Administraciones con competencia supra local o sectorial, el Estado o la Comunidad Autónoma en función de la competencia de que se trate. [...] La legislación sectorial va distinguiendo casos en que los informes son vinculantes (carreteras, costas, aviación civil) y otras veces guarda silencio (aguas, vías pecuarias) sin olvidar casos en que más bien estamos ante un régimen de doble autorización autonómica y local. También es preciso diferenciar entre informes sectoriales del Estado (costas, carreteras, aguas) e informes sectoriales de las CC AA (carreteras, medio ambiente, cultura, vías pecuarias)”.

Por otra parte, por lo que respecta a la *evacuación de dichos informes*, como adelantábamos, la falta de su emisión en el plazo de un mes no interrumpirá la tramitación del procedimiento de la DIC, sin perjuicio de lo que se derive de la legislación sectorial. En este sentido, la LOTUP no varía, como no podía ser de otro modo, de la normativa básica de procedimiento administrativo (cfr. arts. 149.1.18^a CE y 42.5.c) 82 y 83 LRJPAC).

A este respecto, cabe clarificar siguiendo a AGUDO GONZÁLEZ⁹⁰³ los siguientes extremos fundamentales de la *regulación general de la evacuación de informes en el seno de un procedimiento administrativo* —de la que participan dichos informes sectoriales—:

⁹⁰² GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Informes emitidos durante la tramitación de instrumentos de planeamiento, en especial sobre el agua”, en *Comentarios a la legislación urbanística de la Región de Murcia*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2008, págs. 284-285.

⁹⁰³ AGUDO GONZÁLEZ, J., “Estudio del trámite de consultas en los procedimientos de aprobación de planes urbanísticos a la vista de la última jurisprudencia relativa a los artículos 42.5c y 83 de la Ley 30/1992. Especial referencia a la suspensión del plazo para resolver y a los informes extemporáneos”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 229, 2006, págs. 127-169.

- (i) El trámite de consultas es una pieza clave de un procedimiento administrativo como el de aprobación de planes y, como apuntábamos nosotros, también de este de las DIC que aquí nos ocupa.
- (ii) La suspensión del plazo para resolver puede venir motivada precisamente por la petición de informes que resulten preceptivos y determinantes; es más, es precisamente en estos casos cuando resulta lógico y recomendable acudir a dicha suspensión —cuyo plazo máximo es de tres meses y que requiere de acuerdo expreso que debe ser notificado a los interesados (art. 42.5.c) LRJPAC)—.

En este sentido, entendemos acertada la cautela prevista por la Administración a fin de insistir en la obtención de aquellos informes que pudieran ser relevantes (fase I.6 de la Instrucción GVA); en concreto, se establece que

“Si hubieren informes especialmente importantes para la resolución de una DIC que no se hubieren emitido en el plazo concedido, el Jefe del Servicio Territorial de Urbanismo, además de reiterar la solicitud de informe, podrá proponer al Director General de Evaluación Ambiental y Territorial su inclusión en el orden del día de la siguiente Comisión Informativa de la Comisión Territorial de Urbanismo, a los efectos de que el representante del órgano responsable de evacuar el informe se pronuncie al respecto. Tras la celebración de la sesión de la Comisión Informativa de la Comisión Territorial de Urbanismo se decidirá sobre la oportunidad o no de la continuación de la tramitación del expediente en ausencia del informe”⁹⁰⁴.

⁹⁰⁴ Esta cautela es similar a otras medidas previstas en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica, examinado en detalle en el capítulo anterior. Así, recordemos que el art. 51 LOTUP se remitía a la normativa estatal que ha recogido expresamente una regulación que, dentro de los límites que representa la división competencial del Estado, avanza un poco más en la solución del grave problema que plantea que una Administración se eternice en la emisión de un informe clave en el procedimiento. En concreto, como vimos, el art. 19.1 LEA establece que: “[...] Si el órgano ambiental no tuviera los elementos de juicio suficientes, bien porque no se hubiesen recibido los informes de las Administraciones públicas competentes que resulten relevantes, o bien porque, habiéndose recibido, éstos resultasen insuficientes para decidir, requerirá personalmente al titular del órgano jerárquicamente superior de aquel que tendría que emitir el informe, para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora. El requerimiento efectuado se comunicará al órgano sustantivo y al promotor, y suspende el plazo previsto en el artículo 17.2. En todo caso, el promotor podrá reclamar a la Administración competente la emisión del informe, a través del procedimiento previsto en el artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 julio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa” [cursiva nuestra].

- (iii) Como hemos adelantado, *la falta de emisión de dichos informes*, aun siendo preceptivos y vinculantes: (a) permite a la Administración proseguir con el procedimiento a fin de no tener paralizado este *sine die* e incluso, si su evacuación es extemporánea, en teoría podría no tenerlos en cuenta a la hora de resolver (apartados 3 y 4 del art. 83 LRJPAC); (b) no obstante, *el principio de prudencia* obliga también aquí a no actuar de modo precipitado y tomar en consideración el informe extemporáneo, máxime, sin lugar a dudas, si es preceptivo y vinculante (la norma no habilita a la Administración a adoptar resoluciones contrarias a Derecho excusándose en que estos informes fueron extemporáneos); y (c) esto último sin perjuicio de las *especialidades sectoriales* que pudieran concurrir, que pueden llegar a desvirtuar la conclusión que aquí se apuntaba (en efecto, en algunos casos sí que se establece qué sucede cuando transcurre el plazo para emitir un informe, como, por ejemplo, cuando se prevé el silencio positivo —v. g., cfr. el art. 10.2 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras— o negativo —v. g., cfr. el art. 25.4 del Real

Se apunta con esto último una posible vía de actuación procesal, que, por nuestra experiencia, puede ser interesante en la práctica para presionar a la Administración que se demora injustificadamente para que no haga dejación de funciones y emita de una vez su informe. Obviamente, como vamos a ver precisamente a continuación, esto último será solo para el caso de que la Administración encargada de impulsar el procedimiento no opte, aun en ausencia de los informes que falten, por continuar y resolver dicho procedimiento (apartados 3 y 4 del art. 83 LRJPAC) —lo que solo podrá hacer cuando el informe que resta no sea vinculante y además la norma que lo exige no anude el sentido negativo a la ausencia de su emisión—. Dicho esto, no excluimos que, mientras que la Administración impulsora del procedimiento no lo finalice, ese mecanismo pudiera ser también utilizado por el promotor que desee conocer el pronunciamiento de la Administración que se demora en emitir su informe. Y ello para evitar posibles contingencias futuras a la vista de que el informe que se reclama se evacúe en sentido negativo de forma extemporánea, una vez otorgado eventualmente el permiso correspondiente, lo que podría eventualmente derivar por ese motivo en su anulación a resultas de la revisión por la propia Administración autonómica o de la impugnación por la Administración cuya competencia se ve afectada por el informe negativo o incluso por un tercero —que en esta materia cuenta con la cobertura del reconocimiento de la acción pública (cfr., respectivamente, arts. 102 y 103 LRJPAC; 44 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; y STS de 17 de septiembre de 2012 —ROJ: STS 5879/2012—; en esta última se recuerda que “en el ámbito sectorial en que nos encontramos, el urbanismo, se reconoce la acción pública a todos los ciudadanos sin necesidad, por tanto, de añadir la titularidad de ningún interés legitimador. Acción que se extiende tanto a la vía administrativa como a la jurisdiccional [sentencia de esta Sala y Sección de 29 de febrero de 2012, recurso de casación 2654/2008]).

Cfr., en relación con esta última cuestión de la inactividad, DE VICENTE DOMINGO, R., *La inactividad administrativa prestacional y su control judicial*, Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2014.

Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas—).

Dicho esto, como se ha apuntado, *los informes sectoriales que deben emitirse en el seno del procedimiento de una DIC pueden llegar a ser muy variados*. Como destaca ARRANZ MARINA⁹⁰⁵, como en la tramitación de todo procedimiento urbanístico, “Los informes exigibles en cada caso van a depender de los intereses a los que afecte la ordenación, ejecución o acto que deba producirse, y la normativa urbanística o sectorial que sea de aplicación. De este modo, deberá tenerse siempre muy presente dicha normativa, las infraestructuras o servicios, de otras administraciones que pueden resultar afectados; sin que resulte a priori posible hacer un listado”. En este sentido, el elevado número de Administraciones sectoriales informantes ha convertido la planificación, y en cierto modo también el otorgamiento de una DIC en una materia harto compleja⁹⁰⁶.

⁹⁰⁵ ARRANZ MARINA, T., “Los informes sectoriales en materia de urbanismo”, *Práctica Urbanística*, La Ley, n.º 96, 2010, pág. 86. Por otra parte, como señala este autor, “Los informes sectoriales en materia urbanística siguen el criterio general de los informes en materia de procedimiento administrativo, y como tales participan de su misma naturaleza y carácter. De este modo, su carácter preceptivo o no determina o condiciona el procedimiento de aprobación o autorización, al igual que su carácter vinculante o no, condiciona al órgano competente que debe resolver el procedimiento, aprobando el planeamiento o debe dictar la resolución de terminación del mismo” y puntualiza que la no solicitud de los informes preceptivos y no vinculantes “constituirá un vicio de anulabilidad del procedimiento, y por tanto el acto de aprobación del instrumento de aprobación, incurrirá en vicio de anulabilidad” mientras que “Los informes preceptivos y vinculantes que no se soliciten conllevarán vicios de nulidad de pleno derecho” (ídem, págs. 74 y 86).

⁹⁰⁶ En relación con este extremo, cabe traer aquí a colación algunas consideraciones que efectúa TEJEDOR BIELSA sobre planificación urbanística, que, como decíamos, resultan también predicables del procedimiento de las DIC: “[...] planificar es hoy una labor tremendamente difícil, camino de imposible. [...] por la tremenda complejidad que el ordenamiento administrativo, local, autonómico, estatal y europeo, está adquiriendo. Hoy todos los ámbitos sectoriales confluyen sobre el urbanismo. *No hay ley sectorial que se precie que no tenga su precepto dedicado a la planificación urbanística, condicionándola, imponiéndole desde fuera determinaciones sustantivas y, de manera cada vez más frecuente, exigencias procedimentales bajo forma de informes preceptivos, vinculantes o no* en función de los intereses en presencia y de la valentía del legislador para arrostrar con las críticas acerbas que desde el municipalismo urbanístico conlleva cualquier norma que condicione la libre decisión municipal sobre ubicación de usos en el territorio, como si el territorio sólo fuese municipal y no autonómico, estatal y, a no mucho tardar, europeo. [...]. Pues bien, [...], la compleja mixtura de intereses en presencia y la aspiración de todos los centros de decisión de no ver condicionadas en modo alguno sus decisiones de planeamiento, ambos de muy notable importancia, hoy los procedimientos han pasado a primer plano. Dadas las restricciones que la interpretación imperante en España acerca del alcance de la autonomía municipal sobre el urbanismo impone sobre las competencias autonómicas o estatales para pronunciarse en sede urbanística sobre el

A fin de contextualizar el ámbito en que se desenvuelven dichos informes, cabe enumerar como *Administraciones afectadas* las que define la propia LOTUP en la regulación de la evaluación ambiental estratégica, examinada en el capítulo precedente; en concreto, son las que tienen competencias específicas en “población, salud humana, biodiversidad, geodiversidad, fauna, flora, suelo, agua, aire, factores climáticos, paisaje, bienes materiales, patrimonio cultural incluido en el patrimonio histórico, educación, sanidad, ordenación del territorio y urbanismo” (art. 48.d) LOTUP); obviamente, como decíamos, sin perjuicio tanto de que alguna de estas no se vea afectada en el caso concreto, así como que cualquier otra que no se cita pudiera estarlo también en el expediente específico de DIC de que se trate.

Así, de entre el amplísimo número de informes que pueden llegar a evacuarse por dichas Administraciones afectadas en función del uso pretendido por la DIC y de su ubicación —una muestra de los cuales veremos más adelante al final de este apartado—, cabe citar los que se emiten en materia de carreteras —en especial, los que analizan la viabilidad de los accesos y conexiones viarias⁹⁰⁷—; de protección de

planeamiento, los informes sectoriales se han convertido en el instrumento para recuperar la capacidad perdida. *El órgano urbanístico autonómico sólo de manera marginal, razones de legalidad o, con intereses supralocales en presencia, de oportunidad mediante, puede condicionar el planeamiento que le llega. Pero el órgano autonómico, estatal o provincial competente en materia de ordenación territorial, carreteras, aguas, protección civil, telecomunicaciones, depuración, aeropuertos, puertos, defensa, ruido, riesgos, ferrocarriles, vivienda, comercio, patrimonio cultural o patrimonio público, entre otros, sí pueden hacerlo, y de qué forma en ocasiones*. TEJEDOR BIELSA, J., “Planificar, misión imposible” [en línea], *el Blog de Espublico*, entrada de 15 de febrero de 2008, <<http://administracionpublica.com/planificar-mision-imposible/>> [consulta: 1 de marzo de 2015] [la cursiva es nuestra].

Cfr. del mismo autor, en relación con este asunto, “El urbanismo, de la ordenación integral a la sectorialización” [en línea], *el Blog de Espublico*, entrada de 1 de mayo de 2015, <<http://administracionpublica.com/el-urbanismo-de-la-ordenacion-integral-a-la-sectorializacion/>> [consulta: 1 de mayo de 2015].

⁹⁰⁷ En relación con lo señalado, cabe destacar la relevancia en la práctica para la obtención de la DIC, entre otras cuestiones, de garantizarse una solución adecuada de los accesos a las instalaciones, ya que, en caso contrario, por este solo motivo está más que justificada su denegación. Como señala la STSJCIV de 5 de febrero de 2004 (ROJ: STSJ CV 429/2004): “Se desprende de todo ello por tanto que la única causa de la denegación administrativa es la falta de cumplimiento por el propio solicitante de los requisitos exigidos respecto al acceso rodado a la actividad y aunque es cierto que tiene razón la demanda en cuanto que no se trata de una nueva actividad sino de una ampliación que no va a suponer un mayor tráfico de vehículos, el informe emitido en su día por el Servicio de Carreteras incide en dos cuestiones fundamentales: que el que existía era inadecuado desde el punto de vista de la seguridad vial y que el tramo en cuestión está afectado por las obras de la autovía Liria-Casinos lo que supone que no obstante la tolerancia que viniera existiendo en cuanto al acceso a la actividad, la concesión de un

las vías pecuarias (art. 196.3 LOTUP)⁹⁰⁸; de adopción de cautelas en materia de riesgo de incendios forestales (art. 196.4 LOTUP)⁹⁰⁹; de tratamiento de vertidos y evacuación, recogida y depuración de los residuos y aguas residuales (arts. 196.4 y 197 LOTUP)⁹¹⁰; de verificación de la suficiencia de recursos hídricos y de medidas de precaución en materia de inundabilidad (arts. 34 y 197 *in fine* LOTUP)⁹¹¹; de

informe favorable no puede venir determinada por esa misma tolerancia y por tanto, se trata de una condición que debe ser subsanada por el solicitante y cuya falta de subsanación determina que la resolución administrativa sea ajustada a derecho según los términos que ya hemos analizado respecto a la Declaración pretendida, por tanto, debemos desestimar el presente recurso Contencioso-administrativo y mantener la resolución impugnada”.

⁹⁰⁸ Cfr. la STSJCV de 21 de diciembre de 1999 (STSJ CV 8467/1999) que, pese a las alegaciones vertidas de contrario, confirma la sujeción de la DIC a importantísimos condicionantes derivados de una vía pecuaria pendiente de deslinde.

⁹⁰⁹ Cfr. la STSJCV de 1 de diciembre de 2004 (ROJ: STSJ CV 6708/2004) que cuestiona la DIC por pretender ubicarse en suelo no urbanizable protegido de repoblación forestal.

En sentido contrario, cfr. la citada STSJCV de 24 de junio de 2011 (ROJ: STSJ CV 5103/2011), en la que, curiosamente, como vimos, se cuestiona los argumentos esgrimidos para denegar la DIC —entre ellos, en materia forestal— así como la discrecionalidad administrativa que es fiscalizada y corregida por la Sala.

Cfr. en relación con la citada cuestión de los incendios forestales, el Decreto 6/2004, de 23 de enero, del Consell de la Generalitat, por el que se establecen normas generales de protección en terrenos forestales incendiados. Esta norma contiene una regulación muy exigente que sujeta los terrenos no urbanizables afectados por un incendio forestal a especial protección para la reforestación y reposición de la vegetación en toda su superficie. Además, incluye no solo una suerte de prohibición general indefinida de reclasificación o recalificación, sino también una serie de limitaciones temporales incluso para actividades que no implican cambios (*v. g.*, de pastoreo, transformación en suelo agrícola y actividades extractivas) —cfr. arts. 3 y ss. del citado Decreto 6/2004, de 23 de enero, del Consell de la Generalitat—.

⁹¹⁰ Cfr. la STSJCV de 12 de mayo de 2006 (ROJ: STSJ CV 4186/2006), en la que se señala que “aunque, ciertamente, la motivación de la denegación de la declaración solicitada sea escueta sobre el particular, no obstante, se hace referencia a que el proyecto presentado se emplaza sobre el mayor acuífero existente en el área de Requena que abastece a la población sin referencia a tal situación y sin aportación de «un estudio serio que garantice la imposibilidad de contaminación del mismo», no siendo factible ningún tipo de construcción ni instalación en la parcela en que se ubica el mismo, por tanto, y pese al informe pericial emitido sobre las características de la permeabilidad del suelo, en el que se afirma por el Ingeniero de Minas que los terrenos en que se pretende emplazar la actividad, «aún pudiendo ser puntualmente permeables, dicha cualidad queda muy limitada en sus aspectos negativos por la impermeabilidad inherente al sustrato que lo soporta», esta Sala no puede tener por probada, en los términos con lo exige el referido art. 35 de las Normas de Planeamiento la pérdida de la condición del suelo, muy permeable, que determinó su protección. Además, de que, conviene reiterarlo, mientras no decaigan las razones y condiciones de su protección no cabe más obra o instalación que las tendentes a la conservación y mejor disfrute del propio suelo”.

⁹¹¹ Cfr. la anteriormente citada STSJCV de 2 de febrero de 2007 (ROJ: STSJ CV 1980/2007), que, como vimos, confirmaba la denegación a trámite de una solicitud de DIC por pretender ubicarse la actividad (un campamento de turismo) en una zona inundable.

protección de los espacios naturales, infraestructura verde y de paisaje (art. 202.2.c) LOTUP)⁹¹²; de conservación del patrimonio cultural (art. 206.6 LOTUP)⁹¹³; de turismo⁹¹⁴; de respeto del medio natural; e incluso en otras áreas como agricultura y ganadería⁹¹⁵, caza o animales domésticos; y también industria, infraestructura y energía⁹¹⁶, transportes, logística y comercio.

El análisis específico de todas estas áreas sobre las que puede versar un informe sectorial, incluida la ingente normativa específica que los regula, excede con mucho del objeto de este trabajo⁹¹⁷. Sin perjuicio de lo anterior, como decíamos, además de todo lo hasta aquí dicho y de toda la casuística jurisprudencial que se acompaña, a

En el mismo sentido, la STSJCV de 17 de marzo de 2010 (ROJ: STSJ CV 1030/2010) confirma la denegación de la DIC sobre la base de la interpretación que se efectúa por el servicio técnico correspondiente en relación con la plena aplicación del PATRICOVA y el riesgo de inundación.

⁹¹² Cfr. la STSJCV de 3 de mayo de 2006 (ROJ: STSJ CV 1383/2006), en la que deniega una DIC para un camping que se pretende ubicar en parcelas incluidas en el ámbito del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Espadán, por interpretarse que no resulta compatible con sus determinaciones.

⁹¹³ Cfr. la STSJCV de 5 de diciembre de 2013 (ROJ: STSJ CV 6183/2013), que anula la DIC otorgada, entre otros motivos, porque “No se cumple la condición de Informe [de Patrimonio Cultural Valenciano] condicionado, porque se incumple la distancia mínima exigida en la DIA de 50 metros del acueducto al perímetro de la explotación”.

⁹¹⁴ Cfr. la STSJCV de 18 de julio de 2014 (ROJ: STSJ CV 6380/2014), que deniega la DIC para campamento de turismo por varios motivos como el incumplimiento del PATRICOVA, la formación de núcleo de población y además por ser contrario el informe de turismo al no cumplir las “limitaciones establecidas en la reglamentación de los campamentos de turismo que impiden la localización de estos servicios cerca de fuentes relacionadas con las actividades calificadas, como ocurre en el caso de autos en el que, se sitúa el campamento de turismo cerca de una depuradora”.

⁹¹⁵ Cfr. la STSJCV de 31 de octubre del 2013 (ROJ: STSJ CV 5447/2013), que confirma la denegación de una DIC para una planta de valorización de residuos avícolas, entre otros motivos, por la acreditación en el informe correspondiente del incumplimiento de las distancias sanitarias mínimas. En concreto, señala que: “en el presente caso nos encontramos ante una transformación de residuos de origen animal en concreto ante una planta de valorización de residuos avícolas [...] por lo que resulta de aplicación el citado artículo 54.2 [de la Ley 6/2003 de Ganadería de la Comunidad Valenciana], que no se cumple con respecto a la distancia mínima de 1000 metros en relación a dos explotaciones que se encuentran a 300 y 400 metros según el Informe de la Dirección territorial de la Conselleria de Agricultura a de 28.2.2008 [...]”.

⁹¹⁶ Cfr. la citada STSJCV de 10 de marzo de 2004 (ROJ: STSJ CV 1145/2004), en la que se confirma la denegación de una DIC por “el perjuicio y la posible incidencia o afectación de un vertedero a ejecutar en el término municipal de las Alquerías del Niño Perdido sobre el gaseoducto existente en sus inmediaciones”.

⁹¹⁷ Cfr., para mayor detalle, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Ordenación del Territorio”, ob. cit., págs. 471-563; y ROMERO ALOY, M.ª J., *Los planes municipales...*, ob. cit. págs. 171-203.

efectos ilustrativos resulta interesante dar cuenta también de los informes emitidos en una muestra representativa de expedientes de DIC que son objeto de examen al final de este capítulo y cuya referencia se incluye en el tercer Anexo de esta obra.

Por otra parte, continuando con la tramitación del procedimiento, cabe señalar que, tras la emisión en su caso de los informes sectoriales correspondientes, el Servicio Territorial de Urbanismo podrá considerar que debe incorporarse al proyecto para el que se solicita la DIC el contenido de algunos de aquellos o incluso de alegaciones formuladas durante la audiencia pública. Si ello sucede, *requerirá al solicitante de la DIC para que efectúe dichos ajustes*, dándole traslado de los informes emitidos, por si considerase oportuno realizar observaciones o matizaciones a estos. El plazo para completar la documentación no podrá superar 15 días, advirtiéndose que transcurridos tres meses desde la finalización de este plazo se resolverá la caducidad del procedimiento de acuerdo con la LRJPAC (cfr. fase I.6 de la Instrucción GVA)⁹¹⁸.

En línea con lo anterior, una vez emitidos los citados informes, si se considerase que algunos de estos son desfavorables y además vinculantes, fundados en causas que no son susceptibles de ser subsanadas por el peticionario de la DIC, los citados Servicios Territoriales de Urbanismo realizarán una *propuesta de desestimar la solicitud de DIC* por las causas referidas en el informe o en las alegaciones correspondientes (cfr. arts. 198 y 206.7 LOTUP y fase I.6 de la Instrucción GVA).

En sentido contrario, si los informes fueran favorables, o siendo desfavorables no fueran vinculantes y se considerase que no impiden el otorgamiento de la DIC y no se precisara de subsanación alguna, los Servicios Territorial de Urbanismo formularán la correspondiente *propuesta de otorgamiento de DIC* (cfr. arts. 198 y 206.7 LOTUP y fase I.6 de la Instrucción GVA).

⁹¹⁸ En relación con ello, como vimos, si fuera necesaria la evaluación de impacto ambiental del proyecto, habrá que tenerse en cuenta que el estudio de alcance previsto en esta legislación sectorial se emitirá con carácter previo a la DIC, pero la ulterior declaración o estimación de impacto ambiental podrá emitirse después, si bien con carácter previo a la autorización ambiental integrada o a la licencia ambiental de la actividad (art. 203.3 LOTUP). En cualquier caso, la DIC no podrá contener pronunciamientos contradictorios ni incompatibles con dicho documento de evaluación ambiental (art. 203.4 LOTUP).

2.5.3. Fase de declaración. Resolución y contenido de la DIC

A la vista de la propuesta de los Servicio Territoriales de Urbanismo, se elevará por el órgano correspondiente al Conseller competente en materia de urbanismo⁹¹⁹ la denegación o aceptación de la DIC (art. 206.2 LOTUP y fase I.7 de la Instrucción GVA).

La resolución de la DIC *se adoptará motivadamente y deberá ponderar específicamente los requisitos generales a los que se sujeta su otorgamiento*, estudiados anteriormente y que la LOTUP reitera con desigual fortuna al especificar el contenido de aquella resolución⁹²⁰; en concreto, se señala que esta “será coherente con las directrices, criterios y determinaciones del planeamiento territorial y urbanístico aplicable; ponderará la necesidad del emplazamiento propuesto en el medio rural, la incidencia de la actividad en el desarrollo sostenible económico y social, el medio natural, la infraestructura verde y el paisaje y las redes de infraestructuras o servicios públicos existentes⁹²¹, y en la oportunidad de acometer la actuación propuesta en el marco de la correcta vertebración del territorio” (art. 206.7 LOTUP).

Asimismo, la resolución debe fijar otros extremos relevantes como son: (i) el canon urbanístico así como los restantes compromisos asumidos por el solicitante de la DIC; (ii) el plazo de vigencia de esta; (iii) el condicionante de que antes del inicio de las obras se obtengan las licencias, autorizaciones y permisos que sean necesarios para el lícito ejercicio de la actividad; y (iv) la exigencia de inscribir en el Registro de la Propiedad la vinculación del terreno al uso y aprovechamiento autorizados con

⁹¹⁹ Actualmente, la titular de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (cfr. Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell).

⁹²⁰ Cfr. FERRANDO TAVERNER, J., “La declaración de interés comunitario”, ob. cit., pág. 546.

⁹²¹ Cfr. en este sentido la STSJCIV de 5 de diciembre de 2013 (ROJ: STSJ CV 6183/2013) en la que, por falta de concreción de los accesos de la DIC otorgada, se concluye que “la demanda debe ser estimada por el incumplimiento del art. 38.1 de la LSNU: La resolución de declaración de interés comunitario se adoptará motivadamente y [...] ponderará la [...] incidencia de la actividad en [...] las redes de infraestructuras o servicios públicos existentes, y en la oportunidad de acometer la actuación propuesta en el marco de la correcta vertebración del territorio, por la falta de concreción de los accesos”.

las demás condiciones establecidas en aquella (arts. 204, 205 y 206.8 LOTUP y fase I.7 de la Instrucción GVA).

Por lo que respecta al primero de esos extremos, entendemos que sigue vigente la interesante posibilidad que ofrece la DIC a la *concertación de voluntades*. En concreto, la LOTUP señala que la DIC obligará a pagar el correspondiente canon “y a cumplir los restantes compromisos asumidos y determinados en la misma” (art. 204.1 LOTUP, al igual que ya sucediera con el art. 16 LSNU 1992 y el art. 34.1 LSNU 2004). Coincidimos con MARTÍNEZ MORALES⁹²² en que esto abre un amplio abanico de posibilidades a los pactos entre las partes, máxime en este procedimiento en el que se dan tantas variables. En el mismo sentido, se pronuncia FERRANDO TAVERNER⁹²³, que incide en que son válidos todos los pactos alcanzados por el promotor tanto con el Ayuntamiento como con la Generalitat siempre que se plasmen en la resolución definitiva de la DIC y no sean contrarios a normas prohibitivas o imperativas.

En relación con su *constancia registral*, resulta positivo, como destaca FANDOS PONS⁹²⁴, que la normativa valenciana se apoye en el Registro de la Propiedad a fin de hacer oponible a terceros el derecho que se concede mediante la DIC. Por lo que se refiere a la calificación registral del asiento correspondiente ha de efectuarse conforme al régimen general de esta prevista para los documentos administrativos, ya que es como se formaliza la DIC (en consecuencia, “debe hacerse conforme a los criterios del artículo 99 RH, sin poder entrar en el fondo de la resolución, si no solo

⁹²² Cfr. MARTÍNEZ MORALES, J. L., “Procedimiento ordinario de interés comunitario”, ob. cit., págs. 77-78.

⁹²³ FERRANDO TAVERNER, J., “La declaración de interés comunitario”, ob. cit., pág. 549.

⁹²⁴ FANDOS PONS, P., “La declaración de interés comunitario y el Registro de la Propiedad. ¿Hacia un nuevo catálogo de derechos reales de corte ambiental?” [en línea], *Cuadernos ambientales de la Propiedad*, n.º 1, 2011, pág. 93, <<http://www.registradors.cat/revista/revista1/#/64/>> [consulta: 3 de mayo de 2015]. En concreto, como concluye este autor, pese a que la normativa autonómica guarda silencio sobre el asiento a practicar, “parece que está pensando en la nota marginal de publicidad-noticia, como ocurre en ciertas actuaciones urbanísticas en suelo no urbanizable común, como ocurre cuando la licencia de obras solicitada para la construcción de una casa en suelo no urbanizable común, la Administración competente condiciona la licencia a la constancia registral de la vinculación de la edificación a la total superficie de la finca registral. Se prevé la constancia registral tanto de la concesión como de la modificación de la misma, así como la de su caducidad” (ídem, págs. 93-94).

en que se hayan seguido las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales por tanto deben constar en la resolución y si no constan, su falta constituiría un defecto subsanable, que la resolución sea congruente con el iter procedimental y las peticiones de los interesados y que no existan obstáculos en el Registro de la Propiedad”).

Por otra parte, por lo que respecta a los *plazos* de tramitación, la Resolución de la DIC debe adoptarse y notificarse al interesado en el plazo máximo de seis meses. Transcurrido dicho plazo sin que ello suceda, se podrá entender desestimada la solicitud por silencio administrativo negativo (art. 206.5 LOTUP). Sin perjuicio de ello, la LOTUP contiene una especialidad: la *tramitación urgente*. Así, prevé que la Conselleria competente en materia de urbanismo podrá acordar este tipo de tramitación a propuesta del Ayuntamiento cuando se trate de actividades industriales, productivas y terciarias o de servicios, y en atención a su capacidad para crear empleo. En ese caso, los plazos previstos en esta ley se reducirán a la mitad y el plazo de información pública será de veinte días hábiles. A tal fin, en la solicitud de informes y dictámenes se hará constar la declaración de urgencia. No obstante, no se tramitarán con carácter de urgencia aquellas actuaciones que, por razón de su objeto, estén sujetas a informes exigidos por la legislación de patrimonio cultural inmueble o impacto ambiental (art. 206.6 LOTUP).

2.5.4. *Cuestionable competencia autonómica de otorgamiento de la DIC*

Como apuntábamos al principio, la resolución última respecto del otorgamiento de la DIC corresponde a la Comunidad Autónoma —al titular de la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo⁹²⁵— (art. 202.1 LOTUP). Además, en línea con ello, es también este: (i) el que, como vimos, resolverá en cada caso concreto si la eventual modificación de la DIC propuesta exige cumplir el mismo procedimiento legalmente previsto para su aprobación; y (ii) el que acordará la eventual caducidad de la DIC, según examinaremos en los epígrafes siguientes.

⁹²⁵ Actualmente, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (cfr. Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell).

Visto lo anterior, cabe preguntarnos por el papel que desempeña el Ayuntamiento en este procedimiento. Como ya adelantamos, este quedó bastante reducido tras la LSNU 2004, toda vez que esa norma ya no contemplaba como necesario el informe municipal favorable para que la Administración autonómica pudiera otorgar, en su caso, la DIC (cfr. arts. 16.2 LSNU 1992, 37.2.b) LSNU 2004 y 206 LOTUP)⁹²⁶.

Asimismo, como también apuntábamos, la LOTUP limita en teoría todavía más la intervención municipal en este aspecto, ya que, dado su tenor, podría colegirse que la Administración autonómica tendría la posibilidad de inadmitir eventualmente una propuesta de DIC contraria a la Ley y al planeamiento aplicables sin ni tan siquiera haber requerido informe municipal al respecto (cfr. arts. 37.1 LSNU 2004 y 206.2 LOTUP). Obviamente, se nos antoja difícil que esto suceda sin más en la práctica, dado que en el caso de que la denegación de plano de la DIC trajera causa en el plan urbanístico municipal, el mejor conocedor de este será el propio Ayuntamiento y, por ende, lo normal y prudente será que la Conselleria le oiga antes de adoptar dicha resolución denegatoria.

Por lo demás, la intervención municipal queda constreñida a efectuar una propuesta motivada tanto de la cuantía del canon a que vendrá sujeta la DIC como de su exención o reducción de hasta un 50%, de conformidad todo ello a los parámetros legales que analizaremos más adelante. En cualquier caso, lo cierto es que la decisión última de estas cuestiones corresponde a la Administración autonómica, que no queda vinculada por la propuesta municipal (art. 204.2 LOTUP). Lo que sí resulta de competencia del Ayuntamiento es acordar, a solicitud del interesado, el fraccionamiento o aplazamiento del abono del canon, siempre dentro del plazo de vigencia concedido (art. 204.3 LOTUP).

Llegados a este punto, lo cierto es que resulta muy cuestionable desde el prisma de la debida salvaguarda de la autonomía local (art. 140 CE) el reforzamiento de la

⁹²⁶ Cfr. en este sentido la STSJCV de 25 de enero de 2013 (ROJ: STSJ CV 119/2013) en la que se incide, como decimos, en lo poco que puede llegar a contar la voluntad municipal en el resultado final de procedimiento de otorgamiento de la DIC. Así, se indica en la citada sentencia que “en materia de suelo no urbanizable, lo realmente esencial, desde la perspectiva de la actual legislación valenciana, (Ley 10/2004), no es en absoluto si, la Corporación Municipal, presta o no su consentimiento para el emplazamiento de la actividad que se considera, es más, esta prestación de consentimiento no es en absoluto trascendente”.

competencia autonómica en detrimento de la municipal en el seno de este procedimiento de la DIC que aquí nos ocupa, cuya incidencia en los intereses municipales es ostensible⁹²⁷.

Dicho esto, con carácter previo a profundizar en la cuestión competencial que se acaba de apuntar, es preciso abordar el alcance de las competencias municipales, en particular esta materia urbanística, y, por ende, en qué consiste el citado principio de autonomía local.

Pues bien, como explica ESCUÍN PALOP⁹²⁸, “Uno de los temas más polémicos de nuestro régimen local es el de la definición de las competencias municipales. A fines del siglo pasado, se le configura como una entidad natural, expresión de una forma espontánea y perenne de convivencia social, en oposición al carácter artificial del Estado. Esta visión romántica desembocaría en una atribución universal de

⁹²⁷ En relación con esto último, señala la STSJCV de 1 de junio de 2010 (ROJ: STSJ CV 4164/2010) que “Basta acudir al artículo 38 de la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable, para comprobar la incidencia que la declaración de interés comunitario tiene sobre los intereses del municipio en el que se asienta, y ello desde una perspectiva no sólo económica, sino también urbanística, por ello podemos decir que la declaración de interés comunitario, se adoptará motivadamente y será coherente con las directrices, criterios y determinaciones del planeamiento territorial y urbanístico aplicable; ponderará la necesidad del emplazamiento propuesto en el suelo no urbanizable, la incidencia de la actividad en el desarrollo sostenible económico y social, en el medio natural y en las redes de infraestructuras o servicios públicos existentes, y en la oportunidad de acometer la actuación propuesta en el marco de la correcta vertebración del territorio, fijará el plazo de vigencia a propuesta del Ayuntamiento y el canon a satisfacer por el uso y aprovechamiento y los restantes compromisos asumidos a cumplir por el interesado, determinados en la misma. [...] Lo anteriormente expuesto denota la especial repercusión que la declaración de interés comunitario tiene para con el Ayuntamiento, por cuanto afecta a su planeamiento y condiciona en su caso la licitud de las licencias a otorgar, así como el importe del canon [...]. Ese interés queda patente más si cabe, cuando en el artículo 37.2 b), exige que previamente a la adopción de la resolución por la que se otorgue la declaración de interés comunitario se debe de escuchar vía informe al Ayuntamiento afectado en lo que refiere no sólo a su planeamiento, sino también en lo que refiere a su postura respecto del importe del canon y vigencia de la declaración (art. 34 de la Ley 10/2004)”.

⁹²⁸ ESCUÍN PALOP, V. M.^a, *Elementos de Derecho público*, ob. cit., págs. 169-170.

La razón última de la complejidad del citado concepto de autonomía local es advertida y explicada con meridiana claridad por este mismo autor, que señala que “Tal circunstancia, por lo demás no puede causar asombroso, si se tiene en cuenta que lo que se expresa en cada concepción de autonomía local es una determinada ideología sobre la distribución territorial del poder, esto es, las cuotas de poder que deben corresponder a las organizaciones políticas infraestatales y sobre la forma y límites de su ejercicio” (ESCUÍN PALOP, V. M.^a, “Notas sobre la autonomía y descentralización a favor de los entes locales”, en *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2002, pág. 758).

competencias administrativas, que era contradicha por la insuficiencia económica de los mismos, conducente a la asunción de sus competencias más arraigadas por el Estado. Esta tensión entre amplitud de competencias y limitación de medios se hizo patente en la Ley de Régimen Local de 1955. [...] La Ley de Bases de Régimen Local ha intentado cambiar el concepto tradicional de competencia, como titularidad excluyente sobre determinadas funciones, por el de participación competencial en las diversas áreas de actuación pública”.

En relación con esta cuestión, el TC desempeña obviamente un papel esencial (art. 5.1 LOPJ) en la definición del alcance tanto de las competencias municipales como de la autonomía que garantiza la Constitución a las Entidades Locales (arts. 137, 140 y 141 CE). En síntesis, la doctrina del TC sobre estos extremos, en particular, en el ámbito urbanístico, es la siguiente:

- (i) En primer lugar, la STC 159/2001 ya declaró que, en la medida en que la CE no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador autonómico puede otorgar a los entes locales una mayor o menor presencia en la actividad urbanística, siempre que les respete un mínimo de facultades —al menos en materia de ejecución urbanística— que garantice su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por ende, su autogobierno⁹²⁹.

⁹²⁹ En concreto, la STC 159/2001, que analizó la constitucionalidad de diversos preceptos del texto refundido catalán en materia de urbanismo desde la perspectiva de su compatibilidad con la autonomía local garantizada por el art. 137 CE, declaró entonces que la Comunidad Autónoma de Cataluña estaba facultada “para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada. En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda

- (ii) Por otra parte, la capital STC 51/2004 concluye que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea fundamentalmente municipal. Por ello, la intervención de otras Administraciones territoriales o sectoriales cabe solo en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores⁹³⁰.

regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno” (STC 159/2001).

⁹³⁰ En concreto, la STC 51/2004 señala: “La decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico -marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos- es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal. Si en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico las leyes reguladoras de la materia prevén la intervención -de alcance diverso- de otras Administraciones públicas es porque, con carácter general, aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del municipio. También se justifica la mencionada intervención de otros sujetos públicos distintos de la Administración municipal por las exigencias del principio de colaboración [que aconseja la audiencia, el intercambio de información y la ponderación de intereses ajenos (art. 4 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común)] y por los controles de legalidad que, de conformidad con la Constitución, pueden ejercer, en el ámbito del urbanismo, las Comunidades Autónomas sobre las entidades locales.

Esta imbricación de intereses diversos que se proyectan sobre el mismo territorio municipal se soluciona en la Ley básica de régimen local con fórmulas como la participación o integración de las entidades locales en procedimientos que tramita y resuelve la Comunidad Autónoma cuando «la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias» (art. 62 LBRL), o la participación de las entidades locales en procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento que son formulados y aprobados por otras Administraciones, siempre que exista la necesidad de «armonizar los intereses públicos afectados» (art. 58.2 LBRL).

Pero esta regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores.

Pues bien, el inciso segundo del precepto cuestionado atribuye a la Comunidad Autónoma (aunque sea de forma concurrente con el municipio) la competencia para iniciar un procedimiento de modificación del Plan, en casos en los que, por la estricta definición del supuesto de hecho normativo, no se afecta a ningún interés supralocal, por lo que, conforme a lo expuesto, dicha competencia autonómica carece por completo de justificación y no es compatible con la autonomía municipal garantizada constitucionalmente.

En supuestos en los que la modificación del Plan carece de toda trascendencia con respecto a intereses supralocales, un procedimiento que se incoa por iniciativa de la Comunidad

Cabe encontrar además reproducción de estas conclusiones del TC en algunos de sus pronunciamientos más recientes (cfr. STC 240/2006; Autos del TC 251/2009 y 9/2013; y STC 129/2013)⁹³¹.

Sentadas las anteriores premisas, volvamos sobre el análisis de esta cuestión competencial en relación con la regulación de las DIC. Como vimos, la LSNU de 1992 contemplaba una serie de autorizaciones previas a la licencia municipal para ciertos usos sobre suelo no urbanizable (v. g. instalaciones necesarias para las explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o cinegéticas) cuyo otorgamiento correspondía, al igual que las DIC que también recogía, a la Administración autonómica⁹³². Pues bien, por lo que aquí interesa, aquella norma justificaba la competencia autonómica sobre la premisa de que su intervención tenía por objeto “garantizar la observancia de los parámetros mínimos generales legal o reglamentariamente establecidos para la totalidad del territorio de la Comunidad Valenciana” (apartado IV del Preámbulo LSNU 1992).

Autónoma y se aprueba también por ella inicial, provisional y definitivamente, y en el que sólo se concede un trámite de audiencia al municipio cuyos intereses son los únicos afectados, no supera el «umbral mínimo» de participación municipal (en relación con los intereses afectados) que haría que, en estos casos, el municipio fuera reconocible como una instancia decisoria relevante (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12). Es necesario destacar que ya la más temprana jurisprudencia de este Tribunal relativa a la garantía constitucional de la autonomía local declaró que esta garantía «ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4). Es precisamente esta adecuada relación entre la intensidad de los intereses afectados y la intensidad de la participación en los procedimientos la que quiebra de forma evidente en el supuesto que nos ocupa, que se caracteriza por que, por definición, no se ve afectado ningún interés supramunicipal y, sin embargo, se atribuyen a la Comunidad Autónoma no sólo la iniciativa, sino también, con arreglo a lo dispuesto en el art. 59 del texto refundido catalán, las aprobaciones inicial, provisional y definitiva. [...]

Si la graduación de la intensidad de la participación del municipio ha de llevarse a cabo en función de la relación entre intereses locales y supralocales, es claro que, cuando únicamente aparecen aquéllos y no éstos, es necesario concluir que la competencia atribuida en el segundo inciso del precepto cuestionado a la Comisión de Urbanismo de Barcelona vulnera la autonomía municipal garantizada por los arts. 137 y 140 CE”.

⁹³¹ Cfr. igualmente, en relación con la citada doctrina del TC, el epígrafe 2º del apartado siguiente relativo al difícil encaje competencial de las ATE desde el punto de vista de la autonomía local.

⁹³² Posteriormente, como vimos, estas autorizaciones fueron suprimidas por la LSNU 2004, si bien esta norma sujetó a informe autonómico previo la licencia municipal requerida para algunos de dichos usos.

Ciertamente, esa justificación nos parece muy débil, si bien, al menos, es en cierto modo coherente con la idea que propugnaba aquella norma respecto de la naturaleza de los DIC como “una suerte” de instrumento de planeamiento urbanístico “puntual”. En este sentido, BLANC CLAVERO señalaba que “siendo la DIC un nuevo plan que califica urbanísticamente el suelo no urbanizable, es comprensible que conlleve una intrínseca reserva competencial en favor de la Administración urbanística (autonómica) competente para aprobar definitivamente las modificaciones de plan general. También, como sucede en los planes tradicionales, la Administración urbanística municipal tiene reservado una participación decisoria en el procedimiento”.

El problema reside ahora en que, como vimos, además de que resulta cuestionable incidir en exceso en la naturaleza de instrumento de planeamiento de la DIC, lo cierto es que esta se ha visto fuertemente debilitada bajo la LSNU 2004 y mucho más todavía bajo la LOTUP, ya que ambas prescriben la zonificación del suelo no urbanizable directamente por los planes urbanísticos, con lo que la función de las DIC de completar la ordenación de un suelo no urbanizable que carecía de ella pasa más bien a un segundo plano. Además, como hemos referido antes, lo que ha cambiado radicalmente ahora es que la Administración urbanística municipal no tiene reservada participación decisoria alguna en el procedimiento (su informe ya no es vinculante, sin perjuicio de que pueda obviamente constatar un hecho incontestable como es el de que el uso pretendido vulnere su plan urbanístico y, por ende, la DIC no resulte viable).

Visto lo anterior, coincidimos con lo que ya señalara hace algunos años BARREDA BARBERÁ⁹³³ de que resulta muy discutible que el otorgamiento de una autorización

⁹³³ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 179-180 y 199. Coincidimos con este autor en que

“[...] la atribución a un órgano autonómico de la competencia para otorgar las autorizaciones previas [entre las que se encuentra la DIC] puede dañar la autonomía local. Debe recordarse que el FJ 9 de la STC 170/1989, de 19 de octubre (*Tol 61182*), señala que la garantía institucional de esta autonomía supone el derecho de la comunidad local a participar en la gestión de los asuntos que le atañen, y que la intensidad de esa participación dependerá de la relación existente entre los intereses locales y supra locales en tales asuntos. Pues bien, considero que, salvo supuestos excepcionales, que la ley siempre debería concretar, son intereses exclusiva o predominantemente locales los que entran en juego en el otorgamiento de

como la DIC se atribuya sin más a la Comunidad Autónoma, máxime cuando los planes urbanísticos de carácter general, de aprobación autonómica, deben contener ya una zonificación del suelo no urbanizable (hecho que potencia todavía más la LOTUP —art. 26.c) LOTUP—, que cabe considerar como la Ley de la zonificación por antonomasia del panorama autonómico). Obviamente, suscribimos dicha conclusión sobre la premisa de que la DIC se limite a un solo término municipal o no afecte de forma intensa al resto (v. g., porque, como sucede en no pocas ocasiones, la actividad pretendida se ubique en una zona plenamente limítrofe con otro municipio, siendo el impacto en este de dichos usos muy considerable en todos los aspectos — desde cuestiones de accesos, riesgos forestales y ambientales, hasta problemas con la gestión de la evacuación de residuos y vertidos—).

En este sentido, hay que tener en cuenta además la relevante y reciente STC 57/2015 que entendemos que viene a confirmar esta postura que acabamos de referir. Esta sentencia resolvía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral (“LPOLC”):

- (i) Por lo que aquí nos interesa, los recurrentes sostenían que era contrario a la autonomía municipal el carácter vinculante del informe que la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo debe emitir en el procedimiento municipal de autorización de construcciones en suelo no

este tipo de autorizaciones, por lo que el ayuntamiento habría de ser el competente para otorgarlas. “A fortiori”, la zonificación del suelo no urbanizable, que la legislación valenciana incorpora y que tiene un carácter inequívocamente ordenador, todavía debilita más el sentido de la intervención de la administración autonómica, puesto que esta ya se habrá pronunciado con motivo de la aprobación del planeamiento. De hecho en estos casos podría defenderse la supresión de la autorización previa, como sugiere QUINTANA LÓPEZ, si existe un planeamiento que fije los usos o las condiciones de las edificaciones. [...]

También el Preámbulo de la Ley 10/2004 proclama que esta supone un avance en la autonomía local al atraer hacia la competencia municipal la autorización mediante licencia de actividades que anteriormente se sometían al control autonómico (por ejemplo, las viviendas aisladas). Con todo, no se ofrece ningún criterio para identificar los intereses supramunicipales que subyacen en las actividades que se someten a declaración de interés comunitario —cabría apreciar ese interés extralocal en las estaciones de suministro de carburantes y áreas de servicio de las carreteras, considerando su carácter accesorio respecto de una infraestructura supramunicipal—. Pienso que muchas de esas actividades, máxime si se cuenta con el apoyo de una ordenación detallada y de una zonificación del suelo no urbanizable, podrían ser autorizadas exclusivamente mediante licencia urbanística, lo que todavía reforzaría más la autonomía municipal”.

urbanizable incluido en unas áreas de protección del plan de ordenación del litoral cántabro [art. 27.1 b) LPOLC].

En concreto, manifestaban que, al no precisarse nada en el citado precepto, el efecto vinculante del informe no solo impedía la concesión de la licencia urbanística cuando concurrieran intereses supramunicipales (informe negativo), sino que también obligaba a que el municipio otorgara la licencia cuando el informe fuera positivo. De modo que, según decían, se trasladaba una competencia urbanística municipal a la esfera autonómica.

- (ii) La relevancia de este pronunciamiento del TC a nuestros efectos es innegable. Como se advierte de lo anterior, el precepto impugnado no es más que una especialidad de la regulación general de autorizaciones de usos en suelo no urbanizable en dicha Comunidad previstos en la LOTRUSCA (art. 116); cuya finalidad en última instancia no es otra cosa que, como sabemos, la misma de las DIC⁹³⁴.
- (iii) Pues bien, como se infiere también de lo hasta aquí dicho, la regulación cántabra impugnada era todavía más favorable al principio de autonomía local que otras muchas —entre la que cabe incluir la valenciana—. Así, el competente para otorgar la autorización de la implantación de ese tipo de usos sobre suelo no urbanizable es el Ayuntamiento de turno, no la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la intervención de esta última vía informe

⁹³⁴ Como el propio TC se encarga de señalar: “El art. 27 regula el procedimiento para los usos autorizables en el área de protección, y lo hace remitiéndose, a su vez, a las reglas contenidas en el art. 116 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, referido al «procedimiento para autorizar construcciones en suelo rústico». De modo que tanto el art. 27 de la Ley del plan de ordenación del litoral como el art. 116 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria tienen como supuesto de hecho la realización de usos del suelo en terrenos rústicos o no urbanizables, donde se produce un entrecruzamiento, en el mejor de los casos, de intereses municipales y supramunicipales que explica la intervención de las instancias autonómicas y locales en los procedimientos de otorgamiento —en su caso, denegación— de las correspondientes autorizaciones. Esa misma concatenación de intereses municipales y supramunicipales se da en el área de protección y explica la regulación que de los procedimientos autorizatorios que incidan sobre ella se contiene en el art. 27 de la Ley del plan de ordenación del litoral [...] como también explica la remisión al régimen de autorizaciones de usos del suelo en terrenos que estén clasificados como rústicos” (STC 57/2015).

vinculante. Y ello aun cuando se tratara de suelo no urbanizable sujeto a protección.

- (iv) Pues bien, a pesar de lo anterior, el TC recurre para salvar la constitucionalidad del citado precepto impugnado (art. 27.1 b) LPOLC) a una interpretación conforme que acota todavía más la intervención autonómica en el seno de este tipo de procedimientos autorizatorios de usos sobre suelo no urbanizable; así concluye que “el informe de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo únicamente tendrá auténtico carácter vinculante cuando se ciña a la consideración de aquellos aspectos que trasciendan la esfera de lo municipal y determinen la denegación de la autorización o licencia por afectar a intereses supramunicipales”⁹³⁵.

Dada, en nuestra opinión, la relevancia del anterior pronunciamiento del TC, no solo, como vimos, para la normativa valenciana, sino para otras muchas que siguen su modelo de procedimiento bifásico con intervención preponderante de la Comunidad

⁹³⁵ En concreto, el TC justifica dicha conclusión de la siguiente forma:

“Por referencia específica a las relaciones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, este Tribunal ha elaborado una doctrina sobre la figura del informe vinculante que se sintetiza del siguiente modo en la STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 38: «Así, en la STC 103/1989, se afirma que se trata de ‘un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes —estatal y autonómica— que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, en consecuencia, a cohonestarse’ [fundamento jurídico 7 a)], si bien ‘la conformidad de la Administración estatal... sólo habrá de considerarse exigible cuando dicha declaración afecta a espacios o enclaves físicos sobre los que se proyecte una competencia estatal concurrente, a fin de garantizar, efectivamente, la integridad de la competencia del Estado’ [fundamento jurídico 7 c)]. Y en la STC 149/1991 hemos sostenido la legitimidad de esta técnica, si bien poniendo de relieve que la exigencia de un informe de esta naturaleza ‘convierte, de hecho, la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas y esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia’ [fundamento jurídico 7 A) c)].» (En similares términos, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 21).

En lo que ahora interesa, de esta doctrina constitucional resulta plenamente aplicable a la compartición de potestades y competencias entre los entes locales y otras Administraciones territoriales, la exigencia de que unos y otras «resuelvan sobre asuntos de su propia competencia». Lo que, en este caso, se traduce, como bien apunta la representación letrada del Gobierno de Cantabria, en la limitación del efecto vinculante del informe de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo a aquellos supuestos en los que se deniegue la concesión de la licencia o autorización por la concurrencia de óbices de relevancia supramunicipal, lo que deja incólumes las potestades municipales para su otorgamiento o denegación en función de criterios estrictamente urbanísticos (esto es, de contraste con el instrumento de planeamiento urbanístico municipal en cada caso aplicable)”.

Autónoma, se hubiera agradecido que aquel hubiera elaborado un poco más su postura. Dicho esto, lo cierto es que a nuestro juicio esta sentencia viene a reforzar la conclusión que previamente habíamos alcanzado en relación con lo cuestionable que resulta que el competente para resolver en última instancia el expediente de la DIC —esto es, la resolución sobre su otorgamiento, modificación, denegación o innecesariedad— sea la Comunidad Autónoma. En efecto, a la vista del citado pronunciamiento del TC resulta todavía más difícil asumir, como decíamos, la corrección, desde el punto de vista del debido respeto a la autonomía local, de normativas como la valenciana en las que se establece que el competente para autorizar usos de corte urbanístico sobre suelo no urbanizable como los que legitima precisamente la DIC sea la Comunidad Autónoma, sin una previa declaración específica de la concurrencia del citado interés supralocal al que alude el TC. Todo ello máxime además cuando se dé la circunstancia de que el concreto suelo no urbanizable donde se autoriza el uso esté, como manda la Ley ya desde 2004, debidamente zonificado —supuesto en el que realmente la nueva intervención de la Comunidad Autónoma, que ya debió aprobar dicha zonificación, resulta todavía más insostenible en los términos actuales—.

En consecuencia, a resulta de todo ello, y a fin de poder salvar el eventual reproche de inconstitucionalidad que pudiera hacerse en este punto a la normativa valenciana, sería necesario a nuestro juicio de *lege ferenda* modificar el procedimiento de otorgamiento de las DIC. Y ello de forma que el competente para su otorgamiento fuera el Ayuntamiento, sin perjuicio de la intervención de la Comunidad Autónoma mediante, entre otros, la emisión de informe preceptivo en materia ordenación del territorio y urbanismo que entendemos que debería tener efecto vinculante únicamente cuando denegara o condicionara dicha autorización por afectar a intereses de carácter supra local debidamente justificados en el expediente⁹³⁶.

⁹³⁶ En relación con lo anterior, sería además aconsejable efectuar un esfuerzo para positivizar de antemano al menos algunos de los concretos supuestos en los que se estima que tiene lugar dicho interés supra local —al igual que por ejemplo la LRAU procuró en su día regular expresamente los límites de la intervención autonómica en la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico de carácter general (art. 40 LRAU)— (v. g., garantizar la protección del suelo no urbanizable que efectivamente la precise; asegurar la coherencia de la actuación pretendida con la política territorial de la Comunidad Valenciana; o certificar la protección del

Volveremos más en detalle sobre esta interesante y difícil cuestión de qué cabe entender por interés supramunicipal en el apartado siguiente, cuando analicemos las Actuaciones Territoriales Estratégicas (“ATE”), que es donde al parecer se ha suscitado en los últimos años este debate de forma más intensa⁹³⁷. Indagaremos por tanto hasta qué punto puede la Comunidad Autónoma inmiscuirse en materias que se conciben en términos generales, tanto por la doctrina como la jurisprudencia, como de carácter eminentemente local por su vinculación con el ámbito urbanístico.

Dicho esto, no parece que el cuestionamiento de la competencia autonómica para otorgar la DIC pueda poner en riesgo el modelo territorial de la Comunidad Valenciana. Desde un punto de vista científico se ha apuntado en ocasiones en este trabajo un enfoque *regional* de la ordenación no solo territorial sino también urbanística y no pensamos que se pueda ver este condicionado negativamente por lo que aquí se concluye. No hay que perder de vista que, como dijimos, la Administración autonómica ya desempeña un papel capital en el otorgamiento de estas autorizaciones. En efecto, la intervención del elevado número de servicios, departamentos y organismos autonómicos, mediante la emisión de sus informes sectoriales, es la que a nuestro juicio determina en última instancia la viabilidad legal de un proyecto de DIC. Además, con independencia incluso de que dichos informes sean o no vinculantes, es incuestionable a nuestro modo de ver la fuerza de persuasión que tienen tanto para la Administración como los Tribunales si están debidamente fundamentados.

Por si lo anterior no fuera suficiente, como ya vimos, la implantación de una concreta actividad sobre suelo no urbanizable que requiere de DIC no acaba desde el punto de

medioambiente o del patrimonio cultural). Y ello además sin perjuicio de la capacidad de la Comunidad Autónoma de verificar y poner de manifiesto el posible incumplimiento de alguno de los requisitos que deben concurrir de cara a que pueda otorgarse la DIC — fundamentalmente, los de tipo territorial de carácter general, examinados anteriormente (cfr. art. 203 LOTUP)—.

⁹³⁷ Ciertamente, no parece que esta discusión se haya dado con tanta fuerza en el ámbito propio de los procedimientos bifásicos como el que aquí nos ocupan tendentes al otorgamiento de autorizaciones para implantar usos urbanísticos sobre suelo no urbanizable. Quizás ello pudiera deberse a dar por bueno, por pura inercia, este tipo de procedimientos ya que se inspiraban fuertemente en el procedimiento regulado por la normativa estatal ya desde el TRLS 1976 y que además estaba muy arraigado en la práctica administrativa normal de muchos Ayuntamientos.

vista regulatorio con la obtención de este mecanismo autorizador. Todavía queda un importante trecho por recorrer: la obtención del resto de licencias de obra, actividad y autorizaciones sectoriales que resulten exigibles, a los que hemos hecho alusión en reiteradas ocasiones en los apartados anteriores (cfr. apartados 2, 3, 4 y 6 del Art. 200 LOTUP y fases II y III de la Instrucción GVA).

2.6. El canon de uso y aprovechamiento

2.6.1. Concepto, antecedentes, finalidad y naturaleza del canon

Se puede *conceptuar* el canon como “una suerte de compensación económica a satisfacer a la Administración pública por el uso «extraordinario» que se le atribuye al suelo para posibilitar que se implanten en él esas actividades lucrativas de carácter industrial o terciario. Es, en definitiva, una medida más de aplicación del mandato constitucional de que la comunidad participe en las plusvalías que generan las actuaciones urbanísticas (art. 47 CE)”⁹³⁸.

Nos encontramos ante una figura desconocida por el derecho urbanístico estatal y que tiene sus *precedentes* en el derecho comparado autonómico; en concreto, en la LSNU 1992 (art. 16.1), a la que luego siguieron muchas otras normativas autonómicas⁹³⁹.

En concreto, por lo que respecta a la *LSNU 1992*, se estableció que el canon de aprovechamiento urbanístico tenía por objeto “la recuperación por la colectividad de parte del valor derivado directamente de la atribución del uso o aprovechamiento”. En este sentido, su determinación se debía efectuar tomando como base la diferencia

⁹³⁸ ESPINOSA BAVIERA, J. y AYUSO GONZÁLEZ-MONTAGUT, M.^a L., “Actividades industriales y terciarias en suelo rural y el canon de uso y aprovechamiento” [en línea], *Circular Informativa de Urbanismo UM*, n.º 8, mayo 2010 <<http://www.uria.com/documentos/circulares/281/documento/2539/10may10.htm?id=2539>> [consulta: 3 de agosto de 2014].

En efecto, precisamente lo que se pretende mediante la obtención de una DIC es la atribución de un aprovechamiento de corte urbanístico en suelo carente de este anteriormente, con la consiguiente ventaja económica para el promotor de la actividad.

⁹³⁹ FERNÁNDEZ PARRILLA, F., “El canon urbanístico en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 51, 2001, págs. 76-77.

Cfr., en relación con la regulación autonómica del canon, CANO MURCIA, A., *El régimen jurídico...*, ob. cit., pág. 341 y ss.

de valor que resultara para el terreno como consecuencia de la atribución del uso o aprovechamiento mediante la DIC respecto a su valor inicial. La cuota era del 2% anual —sin perjuicio de las eventuales reducciones e, incluso, exenciones y fraccionamientos si concurrían los requisitos previstos en dicha norma—. Además, como cláusula de cierre se establecía que, en el caso de inexistencia de referencias objetivas y generales para fijación del citado incremento del valor, se estaría a la renta residual de la tierra deduciendo de la potencial del negocio los costes de producción y amortización, así como el beneficio industrial. Su percepción correspondía a los municipios y las cantidades ingresadas por este concepto quedarán afectadas a la gestión urbanística (art. 16.4 LSNU 1992).

La determinación del canon se vio notablemente alterada tras la aprobación de la *LSNU 2004*⁹⁴⁰, que optó fundamentalmente por establecer que su cuantía sería la “correspondiente al coste económico que se derivaría de la transformación de un suelo urbanizable para la obtención de una parcela de superficie, uso y aprovechamiento equivalente a la vinculada por la declaración de interés comunitario atribuido” (art. 34.2 LSNU 2004).

La LOTUP es heredera de esta última configuración. Como vimos, al otorgamiento de la DIC se anuda la obligación de abonar un “canon de uso y aprovechamiento” cuya *configuración legal bajo la vigente LOTUP* es la siguiente: (i) el obligado al pago es el promotor o propietario; (ii) su cuantía será equivalente al coste económico que se derivaría de la transformación urbanística del suelo para la obtención de una parcela de superficie, uso y aprovechamiento equivalente a la efectivamente ocupada por la actividad autorizada por la DIC, sin perjuicio de su eventual exención o reducción hasta el 50% si concurren los requisitos legales; (iii) se devengará de una sola vez con ocasión del otorgamiento de la licencia urbanística, sin perjuicio de su eventual fraccionamiento o aplazamiento por parte del Ayuntamiento; (iv) su percepción corresponde a los municipios y las cantidades ingresadas por este

⁹⁴⁰ En el mismo sentido, COSTA CASTELLÁ, E., “Las declaraciones de interés comunitario”, ob. cit., pág. 900; y las SSTSCV de 1 de junio de 2010 (ROJ: STSJ CV 4164/2010) y 7 de septiembre de 2010 (ROJ: STSJ CV 6225/2010).

concepto se integran en el patrimonio municipal del suelo; y (v) su impago dará lugar a la caducidad de la DIC y de la licencia urbanística (art. 204 LOTUP).

Con carácter previo a entrar a examinar algunos de estos elementos de dicha regulación legal del canon, procede que nos detengamos con mayor detalle en una cuestión relevante como es su finalidad y su naturaleza.

En primer lugar, por lo que respecta a la *justificación de la imposición de este gravamen y su finalidad*, como señala BARREDA BARBERÁ⁹⁴¹, si la ley posibilita el dotar a una serie terrenos de aprovechamiento urbanístico, lo que reporta un lucro a los propietarios, a su vez no se olvida de imponerles una serie de deberes y cargas. En este sentido la LS 2007 supera el panorama anterior introduciendo una completa relación de deberes de los citados propietarios del suelo rural —extremo este que hemos analizado en detalle en el capítulo segundo del presente trabajo—, entre los que se recoge por primera vez la obligación de satisfacer prestaciones patrimoniales impuestas por usos ajenos al destino natural del suelo (art. 9.2 LS 2007 —actual art. 9.3 TRLS 2008—), que es lo que nos ocupa aquí en este epígrafe. Se trata en definitiva de que crear una serie de mecanismos para que la comunidad recupere al menos una parte de las citadas plusvalías generadas por el suelo no urbanizable en forma de aprovechamientos lucrativos. Este extremo ha sido recogido por la normativa autonómica bajo lo que genéricamente se puede denominar como *canon urbanístico*, que presenta muy variadas modalidades. En este caso, dado el objeto de este trabajo, nos centraremos en el análisis de la regulación valenciana.

En efecto, una de las novedades que trajo la DIC introducida por la LSNU 1992 no es otra que la imposición a su beneficiario del levantamiento de una serie de cargas urbanísticas y, en concreto, el pago de un canon de aprovechamiento urbanístico, tal y como señalan PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO⁹⁴². La justificación para la

⁹⁴¹ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 184-186.

⁹⁴² PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., *Derecho Urbanístico Valenciano*, ob. cit., pág. 583.

En relación con lo anterior, coincidimos con BLANC CLAVERO en que no existe un derecho subjetivo previo a obtener una DIC y, por ello, quien la obtiene queda inevitablemente en una posición de privilegio singular. Por ello, si a esta nueva situación no se le imponen o se asocian una serie de condiciones de gravamen, se estaría alentando una utilización abusiva de este

imposición de estos es, como se apuntaba, la misma que tienen en el suelo con vocación urbana los deberes de los propietarios del suelo, esto es, la constitucional participación de la comunidad en las plusvalías generadas a resultas de la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 CE).

En segundo lugar, efectuado esta primera aproximación respecto de la regulación jurídica del canon contenida en la LOTUP así como de sus aspectos conceptuales y, sobre todo, de su finalidad, procede examinar la *naturaleza* de este canon, cuestión esta que no ha estado exenta de debate por parte de la doctrina científica.

Coincidimos con FERNÁNDEZ PARRILLA⁹⁴³ en que, en puridad, el origen de este canon puede remontarse a la figura de la cesión gratuita de aprovechamiento diseñado originalmente para el suelo urbanizable y extendida ulteriormente al urbano, cuya finalidad era, al igual que la del canon, la de compensar por el lucro percibido así como evitar las desigualdades ante la ley. Pues bien, estos fundamentos son también predicables de la figura que aquí nos ocupa —tal y como se dice claramente del Preámbulo de la LSNU 1992—⁹⁴⁴. De todo ello se colige el carácter

cauce en detrimento de una ejecución normal o regular del suelo urbanizable. Pues bien, entre dichas obligaciones se encuentra precisamente el pago de un canon de urbanización compensatorio de la plusvalía urbanística obtenida (BLANC CLAVERO, F., “Aproximación a la gestión urbanística...”, ob. cit., págs. 145-146).

En la misma línea se manifiesta OLEA GODOY al referirse a que la finalidad sería la de gravar el otorgamiento de un aprovechamiento urbanístico en un terreno que, en principio, carecía de él conforme al plan (OLEA GODOY, W. F., “Ingresos no tributarios en la normativa urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, n.º 25, 2002, pág. 17).

⁹⁴³ FERNÁNDEZ PARRILLA, F., “El canon urbanístico...”, ob. cit., págs. 77-85. Como destaca este autor, dicha prestación patrimonial pública no tributaria se incorporó expresamente en el art. 2.2. de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (vigente art. 2.2 LRHL), tras la reforma operada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social —art. 18.1—, al objeto de diferenciarlo de los tributos, que también son prestaciones patrimoniales de carácter público (ídem, pág. 85).

⁹⁴⁴ En este se señala con meridiana claridad lo siguiente: “Asimismo, para evitar que el permitir ese tipo de actuaciones productivas y terciarias, fuera de los suelos urbanos y urbanizables, comporte ventajas comparativas injustas o situaciones de privilegio frente al régimen de cargas legales propio de aquellos suelos, se establece un canon compensatorio del aprovechamiento urbanístico que, por esta vía, obtenga el propietario del suelo no urbanizable. *Se trata de rescatar la renta diferencial de uso obtenida de esa atribución administrativa singular de aprovechamiento por quien, en principio, sólo tenía derecho al rendimiento rústico del terreno, al igual que la generalidad de propietarios.* Como el otorgamiento sólo se hace por un plazo, el importe máximo del canon no superará lo que valdría, a efectos fiscales o expropiatorios, el usufructo de ese mayor valor aportado por el potencial urbanístico que se

que tiene en un primer momento el canon de ingreso de derecho público con una marcada naturaleza patrimonial determinada por su destino —que, como vimos, es su incorporación al patrimonio público municipal del suelo—. Se trata, con carácter genérico, de una “prestación económica coactiva” y, más concretamente, una “prestación patrimonial de carácter público no tributaria”.

En línea con lo anterior, señala ALVARADO RODRÍGUEZ⁹⁴⁵ que el canon ha sido objeto de bastante litigiosidad dado que su naturaleza y configuración jurídica por parte de las diversas comunidades autónomas son un tanto confusas. Dicho esto, lo cierto es que la doctrina coincide en su mayoría en que se trata de un ingreso público de las entidades locales, según lo previsto en el art. 2 TRLHL, y que a resultas de ello está ostentará las correspondientes prerrogativas para su exacción. Abundando en ello, el legislador estatal estableció también en la LS 2007 (art. 9.2) que la implantación de instalaciones y edificaciones en suelo rural obliga al propietario a “satisfacer las *prestaciones patrimoniales* que se establezcan, en su caso, para legitimar usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria” [la

otorgue al suelo. La Administración perceptora será la municipal, quedando el ingreso afecto a la ejecución de inversiones urbanísticas e infraestructuras territoriales” (Preámbulo de la LSNU 1992) [la cursiva es nuestra].

⁹⁴⁵ ALVARADO RODRÍGUEZ, P., “Los cánones urbanísticos y las instalaciones de energías renovables”, en *Fiscalidad y energías renovables*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013, págs. 526-548. No obstante, este autor resulta bastante crítico con la anterior doctrina y efectúa una serie de importantes matices. En primer lugar, dada la configuración actual de los diversos cánones urbanísticos que cobra la Administración local a resultas de la autorización de cambio de uso del suelo —que, por lo que respecta a la normativa valenciana, ya hemos avanzado que sufrió un importante cambio tras la LSNU 2004 que analizaremos con mayor detalle en este mismo epígrafe— podría tener este canon un encaje ciertamente mejor en la figura del impuesto que en el de la prestación patrimonial. En segundo lugar, lo cierto es que este tipo de cánones, a fin de considerarse como lo que pretende que sean, tendrían que ser de verdad compensatorios o sustitutivos del suelo no entregado, distanciándose la base de su cálculo de la capacidad económica mostrada por el promotor, vinculándose mejor al valor de mercado del nuevo aprovechamiento urbanístico que resulta de la autorización de cambio de uso de suelo (ídem, pág. 548).

Sin perjuicio de lo que señala este autor, en algunas de cuyas críticas coincidimos (por ejemplo, en que, como hemos adelantado y veremos con mayor detalle al analizar el modo de cálculo del canon, se ha desvirtuado la figura primigenia autonómica, que era la que tenía cobertura en la LSNU 1992 y en la que al parecer luego se inspiraron el resto de normativas autonómicas), lo cierto es que hay un dato que entendemos decisivo y es que su configuración legal básica prevista en el TRLS 2008 habla expresamente de *prestación patrimonial de carácter público*.

cursiva es nuestra]. En este sentido, la doctrina urbanística clásica incluye este gravamen en la categoría de prestación de derecho público amparada en el 31.3 CE.

Visto todo lo anterior, podemos concluir con GREGORI MARÍ⁹⁴⁶ en que se trata de “un ingreso de Derecho público de naturaleza no tributaria para hacer efectivo por la colectividad el retorno de las plusvalías generadas sobre el valor inicial del suelo, en función de la generación de facultades urbanísticas”. En el mismo sentido se ha manifestado recientemente COSTA CASTELLA⁹⁴⁷.

2.6.2. Sujeto obligado, cuantía del canon, devengo, fraccionamiento y exención

El *sujeto obligado* al pago del canon es el “promotor o propietario” del suelo⁹⁴⁸.

Dicho esto, como adelantamos, cabe destacar que su configuración sufrió ya desde la aprobación de la LSNU 2004 una importante variación en relación con el *esquema original implantado por la LSNU 1992*. En concreto, a nuestro juicio, el aspecto clave objeto de variación fue el *cálculo* del canon. Según vimos, en la citada *LSNU*

⁹⁴⁶ GREGORI MARÍ, F., *El régimen urbanístico...*, ob. cit., pág. 380.

⁹⁴⁷ COSTA CASTELLÁ, E., “Las declaraciones de interés comunitario”, en *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pág. 903.

Cfr. en este sentido la STSJCV de 25 de abril de 2001 (ROJ: STSJ CV 3621/2001) en la que se concluye que “De la regulación transcrita se infiere que el referido canon no tiene naturaleza tributaria —aunque sí, obviamente, de ingreso de derecho público— sino que se imbrica en los mecanismos previstos en las normas urbanísticas para hacer efectivo por la colectividad el retorno de las plusvalías generadas sobre el valor inicial del suelo, en función de la generación de facultades urbanísticas. No se trata de un tributo sobre el beneficio que la actividad que la actora pretende desarrollar se tratara, sino en atención a la plusvalía que experimenta el suelo no urbanizable por la declaración de interés comunitario y la consiguiente ubicación de un uso o aprovechamiento distinto al que es propio del mismo; y al que el interesado no tiene un derecho subjetivo al mismo; al no hallarse dentro del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo no urbanizable sujeto a especial protección (art. 6.1 y 9 de la Ley 4/1992, de la Generalitat Valenciana, del Suelo No Urbanizable)”.

⁹⁴⁸ En relación con este extremo, coincidimos con FERNÁNDEZ PARRILLA que el obligado al pago cabe identificarlo, más que con el propietario del suelo, con el titular del derecho a materializar el aprovechamiento dado que, fundamentalmente, corresponde a este la obtención de la licencia urbanística, que es la que desencadena el devengo de la obligación. No obstante, ello no quita que el canon sea una obligación urbanística y, como tal, tiene carácter “propter rem” y por ello sigue a la cosa cualquiera que sea su propietario (FERNÁNDEZ PARRILLA, F., “El canon urbanístico...”, ob. cit., págs. 90 y 92-94).

Cfr., en el mismo sentido, por lo que respecta a la naturaleza “propter rem” de la obligación de pago del canon, GREGORI MARÍ, que concluye que “siendo el canon una obligación urbanística, al igual que la cesión de aprovechamiento, no tiene un carácter «intuitu personae» sino «propter rem»” (GREGORI MARÍ, F., *El régimen urbanístico...*, ob. cit., pág. 392).

1992 se estableció que este se determinaría tomando como base la diferencia de valor que resultara para el terreno como consecuencia de la atribución del uso o aprovechamiento mediante la DIC respecto a su valor inicial. La cuota era del 2% anual —sin perjuicio de las eventuales reducciones e, incluso, exenciones y fraccionamientos si concurrían los requisitos previstos en la citada Ley— (art. 16.4 LSNU 1992)⁹⁴⁹.

Pues bien, como decíamos, *la determinación de la cuantía del canon cambió considerablemente tras la aprobación de la LSNU 2004*⁹⁵⁰. Se optó por establecer un cálculo que, a nuestro juicio, se apartaba de la regulación anterior que entendemos que reflejaba de forma más fiel la finalidad última de esta figura, que era, como indicábamos, el “rescate” de parte de las plusvalías generadas a resultas del otorgamiento de la DIC. En concreto, se preveía a partir de 2004 que su cuantía sería la “correspondiente al coste económico que se derivaría de la transformación de un suelo urbanizable para la obtención de una parcela de superficie, uso y aprovechamiento equivalente a la vinculada por la declaración de interés comunitario atribuido” (art. 34.2 LSNU 2004).

Por otra parte, durante la vigencia de la LSNU 2004, la concreta determinación de la cuantía de ese *coste económico de transformación de la parcela* conforme a los parámetros establecidos en dicha norma ha sufrido una suerte de viaje de ida y vuelta, pasando por los siguientes hitos: (i) al principio no existía más previsión que la genérica que acabamos de referir (art. 34.2 LSNU 2004)⁹⁵¹; (ii) después se

⁹⁴⁹ Además, como también señalábamos, en el caso de inexistencia de referencias objetivas y generales para fijación del citado incremento del valor, se estaría a la renta residual de la tierra deduciendo de la potencial del negocio los costes de producción y amortización, así como el beneficio industrial (art. 16.4 LSNU 1992).

⁹⁵⁰ En el mismo sentido, COSTA CASTELLÁ, E., “Las declaraciones de interés comunitario”, ob. cit., pág. 900.

⁹⁵¹ Sin perjuicio de ello, lo cierto es que ya, desde el principio, además de, como veremos, exigir una cumplida justificación del cálculo del canon, algún pronunciamiento jurisprudencial se encargó de precisar al menos el concepto de superficie vinculada. Así, la anteriormente citada STSJCV de 25 de abril de 2001 (ROJ: STSJ CV 3621/2001) concluye que “En el presente caso según el artículo 16.4 de la Ley 4/1992 de la Generalitat Valenciana, y teniendo en cuenta que la Declaración de Interés Comunitario amparaba la ampliación de la nave en una superficie de 308 m², el canon se ha de referir al aumento de valor de esa superficie exclusivamente, pues el resto de la parcela dedicada al cultivo de cítricos, no ha variado el uso o aprovechamiento con la declaración de interés comunitario, continua teniendo el mismo; ni tampoco, la parte de

pormenorizó reglamentariamente que para el cálculo del canon debían multiplicarse dos conceptos: la superficie vinculada —que se estableció que fuera la ocupada por la actividad y respecto de la que se fijaron una serie de reglas dependiendo precisamente de qué actividad se tratara— y el coste de transformación de la citada superficie ocupada —que sería regulado por orden de la Conselleria competente de forma distinta para cada una de las actividades— (art. 463 ROGTU)⁹⁵²; (iii) es más, dicha orden llegó a aprobarse y se concretaron así todavía más estos parámetros⁹⁵³;

almacén anteriormente existente (licencia de obras 126/1989). Con lo que, teniendo en cuenta que la diferencia de valor del terreno sobre el que se amplía la nave es de (2.340.800 ptas), el canon de aprovechamiento debe reducirse a la suma de 46.816 ptas anuales”.

⁹⁵² Por lo que respecta a la “superficie ocupada”, el art. 463.2 ROGTU estableció que debía entenderse como tal para cada uno de los diferentes supuestos posibles la siguiente: “A) Actividad industrial: Se deberá entender por tal la superficie ocupada por la construcción, cualquier clase de urbanización, viario interior, aparcamiento o zona de almacenamiento o depósito. En todo caso esta superficie deberá ser inferior al 50% de la parcela. B) Explotación de recurso geológicos o hidrológicos: La superficie ocupada por cualquier tipo de edificación como casetas y construcciones auxiliares fijas, a lo que se deberá añadir el viario interno de acceso a dichas edificaciones. Las explotaciones mineras sin ningún tipo de edificación serán gravadas con un mínimo en concepto de coste de transformación. C) Generación de energía renovable: El canon deberá aplicarse a la superficie total que ocupen las instalaciones objeto del uso autorizado. D) Restauración, hotelero y asimilados, turismo rural, centros recreativos deportivos y de ocio, campamentos de turismo, actividades culturales, docentes y asistenciales, religiosas y benéficas, centros sanitarios y científicos, servicios funerarios y cementerios, plantas para el tratamiento, valorización, depósito y eliminación de residuos de titularidad y explotación privadas, estaciones de servicio: Se entenderá por ésta la efectivamente ocupada por la edificación, cualquier tipo de urbanización, cualquier clase de instalaciones auxiliares, aparcamiento y viario interior de la parcela. E) Redes de suministro e instalaciones de titularidad privada: El canon deberá aplicarse respecto de la superficie que ocupen las instalaciones objeto del uso autorizado, a lo que deberá sumarse, en su caso, el viario interior de acceso sin asfaltar”.

⁹⁵³ En concreto, mediante la Orden de 15 de mayo de 2007, de la Conselleria de Territorio y Vivienda (por la que se regula el coste de transformación de la superficie vinculada a las declaraciones de interés comunitario para el cálculo del canon de uso y aprovechamiento establecido por la ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable), que fue sustituida al poco tiempo por la Orden de 3 de noviembre de 2008, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda (por la que se regula el coste de transformación de la superficie vinculada a las declaraciones de interés comunitario para el cálculo del canon de uso y aprovechamiento).

Por lo que aquí interesa, cabe señalar que en esta última *Orden de 3 de noviembre de 2008* se establecía que “A los efectos de la cuantificación de canon los usos y aprovechamientos se clasifican conforme a las siguientes categorías:

1. Actividades industriales: a) Para el cálculo de la *superficie ocupada* se tomará la que efectivamente ocupe la construcción, cualquier clase de urbanización, viario interior, aparcamiento o zona de almacenamiento o depósito. En todo caso esta superficie deberá ser inferior al 50% de la parcela, en los términos establecidos en el artículo 27.3 de la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable. b) El *coste de transformación* no podrá ser inferior a 30 euros/m², excepto que excepcional y motivadamente se aporte y acepte un

(iv) no obstante, al final, curiosamente, bajo la justificación de “flexibilizar” su cálculo, se derogó esta última orden de forma que aquel debía hacerse directamente aplicando los criterios legales existentes (cfr. Preámbulos de la DLMU y la LMU), volviendo así a la situación de indefinición propia del punto de partida de la LSNU 2004⁹⁵⁴.

coste inferior, mediante informe de técnico municipal competente, debidamente justificado, no admitiéndose un coste inferior a 20 euros/m². Para el viario, se aplicará el coste de 20 euros/m². Para las modificaciones que conlleven ampliación sobre las declaraciones de interés comunitario ya otorgadas se aplicará regla proporcional para la obtención del coste de transformación. Cuando la modificación conlleve el cambio del uso, el cálculo se referirá a la totalidad de la actuación, salvo que la edificación se encuentre catalogada. [...]

3. *Actividad de generación de energía renovable:* a) Para el cálculo de la *superficie ocupada* se tomará la que efectivamente ocupen las instalaciones objeto del uso autorizado, a la que deberá sumarse, en su caso, el viario interior. b) El *coste de transformación* vendrá referido a la superficie ocupada por la instalación de placas solares, aspas y generadores de energía eólica, zanjas, anclajes y el viario interior que sea superior a 3 metros de anchura. Como superficie ocupada por placas, aspas y generadores se tomará la superficie resultante de su proyección vertical sobre el terreno. El coste no podrá ser inferior a 3 euros/m² por la ocupación de las placas, aspas y generadores, zanjas y anclajes; a 7 euros/m² respecto del viario interno y a 20 euros/m² por la superficie que se destine a edificaciones o construcciones auxiliares fijas.

4. *Actividades de restauración, uso hotelero y asimilados, turismo rural, centros recreativos, deportivos y de ocio, campamentos de turismo, actividades culturales, docentes y asistenciales, religiosas y benéficas, centros sanitarios y científicos, servicios funerarios y cementerios, plantas para el tratamiento, valorización, depósito y eliminación de residuos de titularidad y explotación privadas, estaciones de servicio.* [...] 4.1. *Con carácter general:* a) Para el cálculo de la *superficie ocupada* se tomará la que efectivamente ocupen las edificaciones, construcciones e instalaciones auxiliares de cualquier tipo, urbanización, aparcamiento y viario interior de la parcela. b) El *coste de transformación* no podrá ser inferior a 30 euros/m², excepto que excepcional y motivadamente se aporte y se acepte un coste inferior, mediante informe de técnico municipal competente, debidamente justificado, no admitiéndose un coste inferior a 20 euros/m². Para el viario interno y aparcamiento, se valorará a 20 euros/m² asfaltado o pavimentado y a 7 euros/m² sin asfaltar o pavimentar” [la cursiva es nuestra]. Sin perjuicio de ello, se establecen otras *disposiciones específicas* para el caso de los campamentos de turismo; las casas rurales; y actividades deportivas, de ocio y esparcimiento que precisan ocupación efectiva de grandes superficies de terreno.

5. *Redes de suministro e instalaciones de titularidad privada.* a) Para el cálculo de la *superficie ocupada* se tomará la que efectivamente ocupen las edificaciones e instalaciones objeto del uso autorizado, a lo que deberá sumarse, en su caso, el viario interior de acceso. b) El *coste de transformación* vendrá referido al coste de implantación de las edificaciones, instalación de torres, postes y similares de ocupación de los terrenos, al coste de realización de las zanjas u otro tipo de actuaciones, y al viario interior, fijándose en 25 euros/m² la implantación de edificaciones; en el importe como mínimo de 3 euros/m² la instalación de torres, postes o similares, en 5 euros/m² respecto de la realización de zanjas u otro tipo de actuaciones, y en 7 euros/m² respecto del viario interno y de acceso”.

⁹⁵⁴ Sin perjuicio de ello, es cierto que poco después se aprobó la Orden conjunta 1/2011, de 14 de noviembre, de las Consellerías de Economía, Industria, y Comercio y de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se regula el modo de determinación del canon de uso y aprovechamiento inherente a la declaración de interés comunitario de actividades de

Pues bien, como vimos, y cabía esperar, por lo que respecta a la cuantificación del canon, *la LOTUP parte y asume de la regulación anterior*. Así, se prevé que dicha cuantía será “equivalente al coste económico que se derivaría de la transformación urbanística del suelo para la obtención de una parcela de superficie⁹⁵⁵, uso y aprovechamiento equivalente a la efectivamente ocupada por la actividad autorizada por la declaración de interés comunitario” (art. 204.2 LOTUP).

En este sentido, coincidimos con CASAR FURIÓ⁹⁵⁶ en que, bajo la vigente regulación de la LOTUP, que obedece a la línea seguida por la reforma de la LSNU 2004 llevada a cabo en última instancia por la LMU, los Ayuntamientos gozan de *gran discrecionalidad* para fijar la cuantía del canon en atención a cada caso concreto. Dicho esto, pese a haber sido derogada la normativa de detalle que regulaba dicha cuantía (*i. e.*, el ROGTU y la Orden de 3 de noviembre de 2008 que lo desarrollaba), no será extraño que, mientras no existan otras pautas para su cálculo, siga acudiéndose a aquella regulación de forma recurrente para establecerla (tanto por pura *inercia administrativa* como porque, con independencia de que pudiera estimarse más o menos correcta conforme a los valores de mercado vigentes, ofrece al menos unas referencias que en su día el legislador aceptó como válidas). En

explotación de yacimientos minerales y demás recursos geológicos. No obstante, entendemos que esta norma carece de vigencia toda vez que, como vimos, este tipo de actividades ya no vienen sujetas a DIC y, por ende, no deben abonar el correspondiente canon (cfr. arts. 201.1 y 204.1 LOTUP).

⁹⁵⁵ En relación con la superficie vinculada a efectos del cálculo del canon, cabe señalar, además de todo lo ya dicho, que, obviamente, debe ser la superficie que se considera en el proyecto de la DIC, no otra que, como no es extraño que suceda en la práctica, pudiera estar siendo ocupada *de facto* por el promotor. En este sentido, la STSJCV de 28 de febrero de 2014 (ROJ: STSJ CV 1576/2014) señala que “No puede acogerse la propuesta de la Corporación Municipal, que determina el acto de la administración autonómica que se recurre, pues no pueden entrar en el cálculo, otras superficies que las que considera la DIC, sin que a estos efectos pueda contemplarse, como elemento determinante para la fijación del Canon, la circunstancia de que, al parecer, la actora, se ha excedido en la ocupación permitida, ya que ha ocupado, de una forma u otra, la totalidad de la superficie de la parcela, cuando como mínimo debía dejar vacante el 50 % de la misma. Evidentemente, si la actora ha cometido un ilícito urbanístico y se ha extendido en el ejercicio de su actividad a la totalidad de la parcela, esa ilícita extensión, si es que se ha producido y en los términos en los que se haya producido, debería haber sido o deberá ser objeto del oportuno procedimiento sancionador, pero no puede servir para determinar el canon [...]”.

⁹⁵⁶ CASAR FURIÓ, M.ª E., “Tratamiento del suelo no urbanizable...”, *ob. cit.*, pág. 891.

cualquier caso, huelga decir que resulta inexcusable una justificación suficiente de la cuantía finalmente impuesta⁹⁵⁷.

⁹⁵⁷ Cfr. en este sentido la STSJCV de 12 de junio de 2003 (ROJ: STSJ CV 5045/2003): “El motivo de la impugnación es, exclusivamente, por su falta de motivación y en este sentido debemos destacar que la resolución se limita a señalar la cantidad que fija por este concepto (9.072.000 pts, correspondiente a 302.400 pts) sin más expresión. En torno a esta cuestión, es sabido que conforme con un reiterado criterio jurisprudencial «la motivación de cualquier resolución administrativa constituye el cauce esencial para la expresión de la voluntad de la Administración que a su vez constituye garantía básica del administrado que así puede impugnar, en su caso, el acto administrativo con plenitud de posibilidades críticas del mismo, porque el papel representado por la motivación del acto es que no prive al interesado del conocimiento de los datos fácticos y jurídicos necesarios para articular su defensa. El déficit de motivación productor de la anulabilidad del acto, radica en definitiva en la producción de indefensión en el administrado» (sentencia TS de 29 de Septiembre de 1.992, R. 7373). [...] En el presente caso, es evidente que la resolución impugnada ha tomado como base el informe emitido por el Arquitecto Municipal con fecha 24.11.99 que consta en el expediente sin bien ha incumplido lo dispuesto en la Ley 30/ 1992, art. 89.5 cuando establece que «La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma» con lo que se ha incurrido en el defecto determinante de anulabilidad expresado y en consecuencia, debe ser anulada la resolución en cuanto a este extremo y retrotraído el expediente a fin de que se subsane dicha falta”.

En la misma línea, la STSJCV de 25 de abril de 2001 (ROJ: STSJ CV 3621/2001) concluye que “No puede decirse que la Resolución carezca totalmente de motivación, aunque sí puede considerarse insuficiente, en cuanto ni el acuerdo, ni el informe del Arquitecto Municipal de 17 de junio de 1997, contienen cuantificación de la base sobre la que se calcula el canon; no pudiendo considerarse subsanada esa deficiencia de motivación con el informe del Arquitecto Municipal de 6 de julio de 1999, pues fue emitido después del acuerdo, incluso, después de agotada la vía administrativa. Debiendo llegarse a la conclusión de que no está justificada la cuantía del canon impuesto”.

Por último, abundando en lo anterior resulta acertada la STSJCV de 1 de junio de 2007 (ROJ: STSJ CV 3707/2007) que no solo exige una motivación adecuada de la cuantía del canon. Además, en línea con lo que vimos que representaba el canon bajo la LSNU 1992 —de abono de un porcentaje de la diferencia de valor que resulte para el terreno como consecuencia de la DIC—, se exige que esta valoración que sirve de base para el cálculo del canon venga referida al comienzo del procedimiento de otorgamiento de dicha DIC, que en este caso parece que se había extendido considerablemente. Así, señala la citada sentencia que “A la hora de efectuar su cálculo, se atenderá -y así ha sido establecido reiteradamente por este Tribunal- a la superficie vinculada al uso o aprovechamiento atribuido, y se calculará el incremento de valor que ello supone con relación al valor inicial del terreno, al objeto de compensar así a la colectividad por la plusvalía generada y obtenida. [...] de otro, la valoración, por aplicación analógica de los criterios establecidos en el art. 24 de la Ley 6/98 de Régimen del Suelo y Valoraciones, habrá de venir referida al momento de iniciación del correspondiente procedimiento, es decir, abril de 1999, y no al año 2.003, en que se emite el informe técnico; y por último, ningún dato objetivo permite comprobar la realidad de los valores del suelo urbanizable, valor inicial del SNU y costes de urbanización, que establece el Arquitecto municipal en el informe que sirve de Base a la Corporación, por lo que no cabe considerar suficientemente motivado ni el informe, ni consiguientemente, el acto administrativo que asume sus conclusiones. Así las cosas, procede acoger en parte la pretensión de la actora y anular este extremo del acto administrativo recurrido, reconociendo el derecho de aquella a que se proceda a fijar una nueva valoración del canon de aprovechamiento urbanístico, con referencia al mes de abril de 1999, fecha de inicio del procedimiento, y con la necesaria explicitación y detalle de los datos empleados relativos a los valores del suelo urbanizable, no

Por otra parte, como apuntábamos anteriormente, coincidimos con BARREDA BARBERÁ⁹⁵⁸ en que *era más razonable el cálculo anterior previsto en la LSNU 1992* que utilizaba como referencia la diferencia entre el valor inicial del suelo respecto del valor con el nuevo aprovechamiento, no desvinculando de esta manera su cuantía del beneficio real del promotor de la actuación, como sí resulta del método de cálculo empleado por la LSNU 2004 —y asumido ahora por la LOTUP—. Y ello incluso, a nuestro juicio, pese a que no desconocemos, como indicaba MARTÍNEZ MORALES⁹⁵⁹ respecto de la citada regulación de la LSNU 1992, que “A falta de referencias económicamente cuantificables, se prevé un sistema de obtención subsidiaria del valor diferencial que parte de un concepto no fácil de objetivar, cuál es el de la «renta residual de la tierra», al que sigue otro no menos abstruso: la renta potencial del negocio menos las deducciones fijadas por la Ley”.

En nuestra opinión, la eventual dificultad de cálculo del canon bajo la LSNU 1992 no puede ser un motivo para mantener el sistema introducido después por la LSNU 2004. Parece que la dificultad no es ni tanta, ni mucho menos infranqueable, máxime teniendo en cuenta la amplísima experiencia acumulada no solo por los operadores sino por la Administración en materia de valoraciones de suelo, que cubre supuestos mucho más complejos que este. Por otra parte, adviértase que, si el nuevo método de cálculo del canon de la LSNU 2004, y por ello también la LOTUP, pudiera haber sido positivo en cuanto a su eventual mayor seguridad jurídica, lo cierto es que esa ventaja es ahora, cuando menos, cuestionable: una muestra de ello es que, como vimos, en el 2010 se vio necesario por el legislador eliminar las reglas de detalle de dicho cálculo (*i. e.*, los preceptos correspondientes del ROGTU y la Orden de Conselleria de 3 de noviembre de 2008 que lo desarrollaba) por entender que estas constreñían en demasía la actuación municipal⁹⁶⁰.

urbanizable y costes de urbanización, y sus fuentes, así como de la superficie vinculada a la actividad para la que se solicita la Declaración de Interés Comunitario”.

⁹⁵⁸ BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 200-201.

⁹⁵⁹ MARTÍNEZ MORALES, J. L., “Procedimiento ordinario de interés comunitario”, ob. cit., pág. 76.

⁹⁶⁰ Y ello, sin perjuicio de que, en puridad, aunque solo fuera a efectos de cálculo del canon, constituía a nuestro modo de ver un despropósito que las citadas Órdenes de 15 de mayo de 2007 y de 3 de noviembre de 2008, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y

Abundando en lo anterior, el actual sistema de cálculo del canon *no es equitativo ni se compadece tampoco con la finalidad última que veíamos que tenía este mecanismo*, de recuperación por la colectividad de las plusvalías generadas por la actuación, *toda vez que entendemos que bajo este no cabe ponderar el factor de localización*, siendo que este resulta capital a estos efectos. Como señala COSTA CASTELLÁ⁹⁶¹, “En definitiva, no tiene el mismo beneficio aquel a quien le reclasifican por la declaración de interés comunitario unos terrenos en Altea, Jávea, Benidorm, Gandía, Cullera, Benicasim, Benicarló, etc., que en ciudades del interior, si bien esta afirmación se debe matizar en el sentido de no tratarse de una reclasificación definitiva (carácter temporal) ni para cualquier uso, lo que limita las diferencias de valor. Se puede concluir que si la «colectividad» a través del canon debe participar en las plusvalías que genera su actividad en el urbanismo (Art. 47 CE), uno de los elementos esenciales de esa plusvalía, sin lugar a dudas es el factor de localización”; no obstante, como a continuación concluye este autor, no cabe tenerlo en cuenta bajo la configuración actual del canon, tal y como ha reconocido la jurisprudencia [cfr. la STSJCIV de 7 de septiembre de 2010 —ROJ: STSJ CV 6225/2010—⁹⁶²].

Vivienda, *establecieron* la fijación del coste económico de la transformación de un suelo urbanizable *a priori*, con unos mínimos obligatorios, y con independencia del coste real de mercado que pudiera justificarse por el promotor.

⁹⁶¹ COSTA CASTELLÁ, E., “Las declaraciones de interés comunitario”, ob. cit., págs. 905-906.

En la misma línea, cabe traer a colación una valoración de FERNÁNDEZ PARRILLA respecto del sistema de cálculo del canon canario en la que concluye que “En definitiva, la coexistencia de diferentes cánones dentro de un mismo municipio no sólo debe ser posible sino aconsejable, configurándose de tal modo que más cedan los que mayor aprovechamiento objetivo tengan, resultado este que nunca se lograría con un canon único, pues como analizaremos más adelante el porcentaje se aplicará al presupuesto total de las obras a ejecutar, siendo similar, en muchos casos, el coste del metro cuadrado de edificación tanto si el uso va a ser turístico como residencial; sin embargo, el aprovechamiento urbanístico resultante en ambos casos será distinto, al aplicarse diferente coeficiente de homogenización, por lo que sería injusto que los beneficiarios de tan dispares aprovechamientos tengan que ceder lo mismo a la Administración” (FERNÁNDEZ PARRILLA, F., “El canon urbanístico...”, ob. cit., págs. 77-85).

⁹⁶² Esta sentencia parece asimilar el canon casi plenamente a un tributo. No obstante, como vimos, tanto en opinión de la mayoría de la doctrina y la jurisprudencia como en la nuestra, su configuración actual es la de un ingreso de derecho público de naturaleza no tributaria. Sin perjuicio ello, lo cierto es que, aunque sea con fundamento en aquella premisa que no suscribimos, esta sentencia deniega en la práctica la aplicación del citado factor de localización al considerar que este no viene expresamente contemplado en la LSNU 2004.

Por todo lo anterior, entendemos que de *lege ferenda* sería aconsejable volver al anterior sistema de cálculo del canon de aprovechamiento previsto en la LSNU 1992. Y ello, además, con las modulaciones que se estimen oportunas (incluidas las correspondientes reducciones y exenciones) a fin de no hacer excesivamente onerosa esta figura de forma que en la práctica resulte inoperante, dejando de facto en papel mojado la regulación de este mecanismo legal.

Por otra parte, examinada ya en detalle la cuestión clave de la determinación general de la cuantía del canon, cabe señalar también, como adelantábamos, que la LOTUP contempla también *otras dos cuestiones que inciden directamente en la cuantía del canon a abonar a la Administración*, que entendemos que no resultan tan controvertidas; a saber: (i) que el canon se *devengará* de una sola vez con ocasión del otorgamiento de la licencia urbanística, pudiendo el Ayuntamiento acordar, a solicitud del interesado, el fraccionamiento o *aplazamiento* del pago, siempre dentro del plazo de vigencia concedido; y (ii) que el Ayuntamiento podrá proponer a la Administración autonómica: (a) la *exención* del pago del canon de uso y aprovechamiento cuando se trate de actividades benéfico-asistenciales y sin ánimo de lucro suficientemente acreditado; o (b) su *reducción hasta un 50%* cuando se trate de actividades industriales, productivas, terciarias o de servicios susceptibles de crear empleo de forma significativa, en relación con el empleo local —como dijimos la decisión última en estos dos últimos casos de la exención y reducción es de la Comunidad Autónoma— (art. 204 LOTUP)⁹⁶³.

⁹⁶³ La LOTUP asume, con muy leves cambios de redacción, la regulación más flexible que se acaba de referir tanto de los aplazamientos como de la reducción del canon introducida en el 2010 en la LSNU 2004, por el DLMU. Tal y como se justificaba en esta norma, se buscaba con ello “facilitar el ajuste de la cuantía y plazo de pago del canon a cada caso concreto, permitiendo valorar las dificultades financieras en que se encuentran muchas empresas y la necesidad de favorecer la reactivación económica [...]. Así, en concreto, se incrementan las posibilidades de conceder, a criterio de los Ayuntamientos, prórrogas, fraccionamientos o reducciones del canon, especialmente cuando se trata de actividades que crean empleo. Se flexibiliza también el cálculo del canon, derogando la Orden que lo regula y permitiendo a los Ayuntamientos determinar su cuantía aplicando los criterios legales” (cfr. Preámbulo DLMU).

Cfr., para mayor detalle, en relación con esos extremos relativos al devengo, aplazamiento y exenciones, COSTA CASTELLÁ, E., “Las declaraciones de interés comunitario”, ob. cit., págs. 906-908. Como señala este autor, partiendo de la premisa de que el canon se trata de un ingreso de derecho público, la normativa que regula en detalle su exacción es el Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio —cfr. su art. 1— (ídem, pág. 907).

2.7. La duración limitada de las DIC como elemento clave de la ordenación del suelo mediante este tipo de mecanismos

Examinado todo lo anterior, procede finalizar nuestro análisis de las DIC con otra de sus características esenciales: su *duración limitada*.

Como apuntábamos, la *LOTUP* prevé que la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo⁹⁶⁴, a propuesta motivada del Ayuntamiento afectado, debe establecer en la resolución que otorga la DIC un determinado plazo de vigencia del uso y aprovechamiento atribuido, que no podrá exceder de treinta años (art. 205.1 *LOTUP*).

Sin perjuicio de lo anterior, antes del vencimiento de dicho plazo, el interesado podrá solicitar de la citada Conselleria *prórroga* por un período igual o inferior al inicialmente asignado⁹⁶⁵. Transcurridos tres meses desde la solicitud de prórroga formulada por el interesado sin que la Conselleria hubiera resuelto sobre aquélla, se producirán prórrogas tácitas anuales sucesivas, contadas desde el vencimiento del plazo precedente, hasta que se declare la caducidad o la prórroga expresa para cuando termine el periodo anual correspondiente (art. 205.2 *LOTUP*).

Como se explica con meridiana claridad en la *LSNU* 1992, con la sujeción de la DIC a un plazo determinado se procuraba tanto que esta no acabara siendo una especie de reclasificación puntual —“dado que, cuando se trata de pequeñas y medianas actuaciones, su efecto acumulativo, a largo plazo, puede comportar fuertes condicionamientos para una ordenación racional del territorio”— como que sirviera de “garantía para el inversor frente a eventuales cambios de criterio de la Administración” (cfr. apartado IV del Preámbulo de la *LSNU* 1992).

Asimismo, se indicaba también en la *LSNU* 1992 que la aprobación de la DIC se otorgaba condicionada siempre a plazo, “aun cuando éste se module según las

⁹⁶⁴ Actualmente, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (cfr. Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat).

⁹⁶⁵ A nuestro juicio, de la interpretación sistemática y finalista de la norma cabe concluir que el plazo total de la DIC ya transcurrido, incluido el de sus eventuales prórrogas, no podrá superar el plazo máximo legal previsto en la Ley de 30 años.

necesidades amortizadoras del inversor” (apartado IV del Preámbulo de la LSNU 1992)⁹⁶⁶. Dicho esto, aun cuando pudiera discutirse que del tenor de la parca regulación de la LOTUP sobre este extremo no cabe colegir sin más que el criterio de establecimiento del plazo total deba ser obligatoriamente aquel del tiempo preciso para acometer la inversión, entendemos que este debería constituir un mínimo infranqueable. En otro caso, no tendría sentido alguno desde el punto de vista económico acometer las inversiones preceptivas para implantar las actividades sujetas a DIC y se pondría también en riesgo el logro de los impactos positivos que se persiguen siempre mediante este mecanismo. Dicho esto, de *lege ferenda* convendría aclarar este extremo capital y establecer expresamente la duración mínima que se propone para evitar ulteriores problemas interpretativos.

En cualquier caso, sin perjuicio de todo lo anterior, huelga decir que lo que sí que resulta indiscutible es que el plazo que se otorgue deberá estar debidamente motivado por la Administración en el correspondiente expediente de otorgamiento de la DIC⁹⁶⁷.

⁹⁶⁶ En línea con lo anterior, señalaba acertadamente la STSJCV de 15 de enero de 2001 (ROJ: STSJ CV 304/2001) que “A la vista de esta normativa y como conclusiones iniciales que se desprenden de la misma debemos destacar que: 1) El señalamiento de un plazo de vigencia para la declaración de interés comunitario es imperativo legal. 2) El criterio a tener en cuenta para su señalamiento es «la razonable amortización de las inversiones». 3) El incumplimiento del plazo redundaría en responsabilidad no ya para el titular de la actividad sino del propio Ayuntamiento”.

⁹⁶⁷ A pesar de ello, la jurisprudencia se ha visto obligada a recordar en más de una ocasión esta elemental obligación. Cfr. en este sentido las SSTSJCV de 5 de diciembre de 2013 — ROJ: STSJ CV 6183/2013 — y de 30 de abril de 2009 —ROJ: STSJ CV 2276/2009—; en esta última, se concluye de forma acertada lo siguiente: “Nos encontramos ante una facultad discrecional de la administración, en cuanto podrá a propuesta motivada del ayuntamiento establecer un plazo de vigencia que nunca será superior a treinta años. Sin embargo, la exigencia de motivación de los actos administrativos constituye una constante de nuestro ordenamiento jurídico [...] en el presente asunto, no consta propuesta motivada del ayuntamiento, ni el acuerdo adoptado por la Administración aporta elementos para conocer el criterio que ha seguido para fijar el plazo de 10 años y no otro, cuando de los expedientes aportados en el ramo de prueba, resulta acreditado que en otros supuestos con los que, el que se recurre, mantiene identidad, la Administración ha venido concediendo un plazo de 30 años de vigencia, por lo que el deber de motivación del art. 54 de la misma Ley, resulta aún más necesario [...] para evitar que en lugar de un uso lógico y racional de la facultad discrecional se caiga en la arbitrariedad, prohibida por el artículo 9.3 de la Constitución [...]”; en consecuencia, esta última sentencia resuelve, entre otras cuestiones, obligar a la Administración a resolver “motivadamente la resolución en cuanto al plazo de vigencia que se acuerde”.

Como ya vimos, y destaca también BLANC CLAVERO⁹⁶⁸, no hay un derecho subjetivo a obtener una DIC, es un privilegio singular y, por ello, entre otras limitaciones, está la de su plazo de vigencia, tras el cual debe reponer las cosas a su estado original. Por otra parte, señala este autor que dicha limitación temporal encuentra fundamentalmente sentido en la provisionalidad propia de la *planificación* que conlleva la DIC, de forma que con la sujeción a un plazo se evita condicionar en exceso la ordenación de esos suelos.

No obstante, por lo que respecta a esto último, como concluíamos al comienzo de este apartado, entendemos que bajo la LOTUP los aspectos que podíamos llamar como de *ordenación* de la DIC se ven muy debilitados —al menos, a medida que se vaya implementado la obligación de zonificación del suelo no urbanizable que esta postula—. En este sentido, a nuestro juicio cobra ahora plena virtualidad lo que en su momento señalaba MARTÍNEZ MORALES⁹⁶⁹ de que “el otorgamiento a término es una pieza clave para el entendimiento de esta nueva figura y sirve al propio tiempo para separarla de cualquier connotación de ordenación del suelo con las características de indeterminación temporal que gozan los planes (por su carácter fiduciario de las Normas, mientras no se sustituyan, modifiquen o deroguen)”. Conclusión esta que, como decimos, va en línea con la alcanzada por nosotros al examinar en detalle la naturaleza de las DIC al comienzo de este apartado.

⁹⁶⁸ Cfr. BLANC CLAVERO, F., “Aproximación a la gestión urbanística...”, ob. cit., págs. 145-147. Como señala este autor, “Lo autorizado [mediante la DIC] se inscribe en un proceso dinámico, paulatino y siempre inacabado de concreción y definición del uso del suelo. Por ello la DIC no comporta una autorización a perpetuidad, sino la de un uso provisional, que permita gestionar la eventual y ulterior reconsideración por la planificación urbanística del destino el territorio y que no conduzca, sin más, a una inevitable, definitiva e irreversible incorporación de éste al proceso de urbanización”. La única excepción que señala este autor es la que existía en la LSNU 1992 relativa a las DIC tramitadas conforme al procedimiento extraordinario (art. 20 LSNU 1992), que ya vimos, y que ciertamente autorizaban unos asentamientos irreversibles, por lo que constituían en puridad un procedimiento de modificación de los planes (ídem, pág. 146).

En relación con lo anterior, como ya dijimos, esta posibilidad de las DIC tramitadas según el procedimiento extraordinario (art. 20 LSNU 1992) desapareció de la LSNU 1994 al haber recogido un par de años antes la LRAU los “planes de mejora” —analizados en detalle en el capítulo anterior—, que permitían obtener al final el mismo resultado que aquellos y cuyo procedimiento había sido perfeccionado.

⁹⁶⁹ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, J. L., “Procedimiento ordinario de interés comunitario”, ob. cit., pág. 74.

Como hemos señalado, la duración limitada de las DIC era una de las características principales de la regulación de dichos instrumentos bajo la LSNU 1992 (art. 16.3 LSNU 1992). Y ello sin perjuicio de que, como apuntábamos, esta norma preveía también unas DIC tramitadas bajo procedimiento extraordinario que estaban exentas de la limitación en el plazo de vigencia y comportaban de esta forma una suerte de modificaciones puntuales del plan que legitimaban asentamientos irreversibles (art. 20.1 *in fine* LSNU 1992). No obstante, esta última posibilidad era realmente excepcional y no se contempló en la LSNU 1994 al haber recogido un par de años antes la LRAU los “planes de mejora” que, según se vio, permitían obtener al final el mismo resultado.

Pues bien, ese esquema normativo se vio también fuertemente alterado en este extremo, al menos parcialmente, bajo la LSNU 2004. Esta norma permitió que la implantación de las actividades industriales y productivas pudieran quedar, justificadamente, exentas del plazo de vigencia del uso y aprovechamiento atribuido por la DIC (art. 26.4 LSNU 2004).

A nuestro juicio, esta previsión rompía con el sistema inicial implantado por la LSNU 1992. Ahora, la no excepción a la duración determinada de algunas DIC bajo la LSNU 2004 ya no venía circunscrita a supuestos tan singulares como los que, como vimos, regulaba la LSNU 1992 mediante la tramitación del procedimiento extraordinario. Y no solo eso, sino que, además, la LSNU 2004 posibilitaba que las DIC otorgadas conforme a la LSNU 1992, correspondientes a actividades industriales y productivas, pudieran quedar eximidas del plazo de vigencia que en la correspondiente resolución se hubiese establecido si, antes de su vencimiento y previo informe municipal favorable, homologaban sus contenidos a las exigencias que, en atención a la naturaleza de la actuación declarada de interés comunitario, se establecían en la nueva LSNU 2004 (DA 6^a)⁹⁷⁰.

Pues bien, en nuestra opinión la LOTUP no es nada clara sobre este extremo de la eventual duración ilimitada de algunos supuestos de DIC. Ciertamente, cuando se señala que el plazo de vigencia del uso y aprovechamiento atribuido por la DIC será

⁹⁷⁰ Cfr. GREGORI MARÍ, F., *El régimen urbanístico...*, ob. cit., págs. 366-367.

determinado y que no podrá exceder de treinta años, se añade expresamente a continuación “salvo en los casos exceptuados por esta ley” (art. 205.1 LOTUP). Además, autores como COSTA CASTELLÁ⁹⁷¹, apuntan en relación con este extremo que los supuestos excepcionables son el de las actividades industriales y productivas a las que se refiere el art. 197.e) LOTUP, de necesario emplazamiento en el medio rural, que estudiamos anteriormente. No obstante lo anterior, a nuestro juicio esto último no es claro que pueda colegirse sin más del tenor de la LOTUP, a falta de una previsión específica que así lo contemple. En consecuencia, en cualquier caso, de *lege ferenda* sería imprescindible aclarar cuanto antes este extremo que entendemos capital para el régimen de las DIC.

Por otra parte, en relación con lo anterior, a nuestro modo de ver no resultaría acertado condicionar la ordenación del suelo no urbanizable mediante la implantación indefinida del tipo de actividades anteriormente referidas con fundamento en una DIC no sujeta a plazo. Por otra parte, entendemos que ello resulta innecesario desde el punto de vista de la eventual seguridad del inversor y promotor de la DIC. Un efecto similar se podría lograr mediante el otorgamiento de plazos superiores al actual, con posibilidad excepcional de prórroga una vez finalizado si el planificador así lo estimara oportuno y favorable para el interés municipal.

2.8. Finalización ordinaria y extraordinaria de la vigencia de las DIC: la caducidad por vencimiento del plazo o por incumplimiento, y la revocación

En estos aspectos que ahora nos ocupa, la regulación de la LOTUP es prácticamente igual que la de las normativas anteriores, en particular la LSNU 2004 (cfr. arts. 39 LSNU 2004 y 205.2 y 207 LOTUP).

Como hemos visto en el epígrafe anterior, una vez finalizado el plazo de las DIC y sus eventuales prórrogas, se producirá su caducidad. Declarada esta, su titular deberá proceder al cese de la actividad, a dismantelar las instalaciones y a demoler las construcciones realizadas, con reposición del suelo a su estado original. En concreto, la resolución por la que se acuerde la caducidad deberá fijar, en función de las

⁹⁷¹ COSTA CASTELLÁ, E., “Las declaraciones de interés comunitario”, ob. cit., pág. 909.

características propias de cada actividad, el plazo para el cumplimiento de dichas obligaciones (apartados 2 y 3 LOTUP).

Sin perjuicio de ese supuesto *normal* de vencimiento del aprovechamiento atribuido por la DIC, procederá también dejar esta sin efecto, sin derecho a indemnización, cuando se incumplan las condiciones o modos a los que se hubiera subordinado. En particular, la LOTUP recoge expresamente ahora que el *impago* del canon será una de esas causas de caducidad, no solo de la licencia urbanística, sino también, coherentemente con ello, de la DIC (art. 207.1 y 204.3 *in fine* LOTUP). Asimismo, se podrá también iniciar el procedimiento de declaración de caducidad de la DIC si, en el plazo de seis meses a contar desde su notificación, no se solicita la preceptiva licencia municipal urbanística⁹⁷² o no se inscribe en el Registro de la Propiedad correspondiente.

La *declaración de caducidad* de la DIC se adoptará mediante resolución motivada del Conseller competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo⁹⁷³, previo expediente instruido al efecto con audiencia del interesado y del Ayuntamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común (arts. 207.1 LOTUP y 68 y ss. LRJPAC).

Visto lo anterior, cabe concluir, siguiendo a COSTA CASTELLÁ⁹⁷⁴, que las características que definen a todo instituto de caducidad, como el que aquí nos ocupa, son las siguientes: (i) no es una sanción, sino que resulta del propio título habilitante; (ii) no es automática: requiere de la instrucción del necesario procedimiento administrativo; (iii) la falta de audiencia al interesado no genera la nulidad de su

⁹⁷² Cfr. en este sentido la STSJCIV de 2 de febrero de 2007 (ROJ: STSJ CV 1981/2007) en la que la Sala llegó a declarar la caducidad de la DIC para un vertedero en Xàtiva por no haber cumplido con uno de los condicionantes establecidos en aquella como era la debida solicitud en plazo de la licencia de obras —solicitud que además debía efectuarse de forma debida, en condiciones que permitieran su ulterior obtención—.

⁹⁷³ Actualmente, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (cfr. Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat).

⁹⁷⁴ COSTA CASTELLÁ, E., “Las declaraciones de interés comunitario”, ob. cit., págs. 914-915. En apoyo de estas conclusiones se puede traer a colación entre otras muchas, como hace este autor, las SSTs de 10 de julio de 1995 (RJ 1995\5865), de 22 de mayo de 1998 (RJ 1998\4184), de 30 de junio de 1999 (RJ 1999\5382), de 6 de marzo de 2002 (RJ 2002\1948) y de 3 de julio de 2002 (RJ 2002\9956).

declaración, siempre que con ello no se haya producido también indefensión; y (iv) su aplicación es reglada y obligatoria para la Administración.

Los anteriores supuestos de terminación de la DIC hay que diferenciarlos del de su posible “*revocación*”, que ya recogió expresamente la LSNU 2004 (art. 39.2) y que prevé también la LOTUP⁹⁷⁵. Así, esta tendrá lugar cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación (art. 207.2 LOTUP).

Las resoluciones en virtud de las cuales se acuerde declarar la caducidad, revisar o dejar sin efecto la DIC, se inscribirán en el *Registro de la Propiedad* a efectos del cambio del estatuto jurídico que afecta al propietario y de las repercusiones que, para las licencias municipales, pudieran derivarse de tales actos. Asimismo, en línea con la gravedad de los efectos de este tipo de resoluciones, las que se adopten con carácter definitivo deberán ir acompañadas de la *suspensión inmediata* de la actividad y, si procede, como vimos, de la orden de *desmantelamiento* de las instalaciones y erradicación de la actividad, con reposición de los terrenos afectados a su estado original, fijando el plazo para el cumplimiento de dichas obligaciones. Estas circunstancias se harán constar también en el asiento de cancelación de la DIC (apartados 3 y 4 del art. 207 LOTUP).

2.9. Un muestreo representativo de expedientes de DIC

Como dijimos anteriormente, a efectos ilustrativos de lo hasta aquí expuesto, hemos seleccionado y analizado una serie de expedientes de DIC, representativos de las diversas actividades sobre suelo no urbanizable legitimadas mediante dicho instrumento. Se trata, en concreto, de los siguientes, que se acompañan en el Anexo III del presente trabajo:

⁹⁷⁵ En relación con este extremo resulta interesante advertir que, pese a la falta de regulación expresa de la posibilidad de *revisión* o *revocación* de la DIC bajo la LSNU 1992, algunos autores como MARTÍNEZ MORALES concluían que, dada sus similitudes con una concesión, no debía haber problema alguno en aquel momento en admitir al menos su *rescate*. Cfr. MARTÍNEZ MORALES, J. L., “Procedimiento ordinario de interés comunitario”, ob. cit., pág. 75.

Nº	USO SOLICITADO	ACTIVIDADES
001-A	Almacén hortofrutícola	Agropecuarias
002-A	Transformación de tomates (Ampliación)	
003-E	Planta termosolar (Modificación / Ampliación)	Energía
004-E	Instalación solar fotovoltaica 470 KW	
005-OS	Estacionamiento de vehículos pesados	Otros Servicios ⁹⁷⁶
006-I	Industria de aditivos para materiales de construcción	Industriales ⁹⁷⁷
007-I	Fábrica de calzado y marroquinería (Ampliación)	
008-T	Campamento de turismo	Aloja. turísticos
009-T	Albergue de convivencias juveniles	
010-D	Centro hípico e instalaciones deportivas	Dep.-recreativas
011-D	Pista de karting	
012-Rs	Planta fija de clasificación y valorización RCD's	Residuos / Energía
013-Rs/E	Planta de valorización de residuos de origen ganadero	
014-CS	Estación de servicio, cafetería y venta	Com. y servicios
015-CS	Área de servicio, taller, lavaderos, restaurante y hotel	
016-R	Restaurante rural	Restauración
017-S	Residencia para atención de personas mayores	Socio-Sanitarias
018-Ed	Centro socio-cultural	Educ.-Culturales
019-Ed	Centro de Interacción en el Medio Ambiente	
020-O	Centro de vuelo y base contra incendios	Otras
021-M	Explotación minera de la Sección C (1ª Prórroga)	Mineras

⁹⁷⁶ Adviértase que la posibilidad de llevar a cabo una actividad como esta en el suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana fue introducida expresamente en la LSNU 2004, a resultas de su modificación llevada a cabo en el año 2010 por la LMU (cfr. art. 27.2.h) LSNU 2004); y, además, se recogió en concreto como uno de los supuesto de actividades “terciarias o de servicios”.

⁹⁷⁷ Sin perjuicio de estas dos actividades que aquí se señalan, tienen también eventualmente connotaciones propias de la actividad *industrial* otras de las enumeradas (*i.e.*, actividades agropecuarias, de producción de energía, de tratamiento y valorización de residuos, así como de otras relacionadas con la actividad minera).

En concreto, hemos destacado en nuestro análisis de estos expedientes algunos de los datos más relevantes de las DIC, como son: (i) la duración de su tramitación (que se infiere fácilmente de la comparación de los dos parámetros que se incluyen relativos a la fecha de solicitud de la DIC y a la de su otorgamiento); (ii) la gran variedad de informes sectoriales emitidos durante aquella (que, como decíamos, constituyen en la práctica uno de los elementos más relevantes de dicha tramitación y que acaban inclinando la balanza en uno u otro sentido respecto de su viabilidad); y (iii) lo que constituyen las características y condicionantes fundamentales del aprovechamiento finalmente atribuido (como son, precisamente, qué tipo de uso se permite, los parámetros de aprovechamiento y edificabilidad de este, el plazo de vigencia de la DIC y el canon al que viene sujeta).

Un simple vistazo a todas estas fichas que se han elaborado tras el análisis de dichos expedientes, que se acompañan en el Anexo III del presente trabajo, junto con el resto de información fáctica sobre este tipo de instrumentos que se ha incorporado también en esta obra —fundamentalmente, el número de DIC otorgadas con carácter previo a la LOTUP que aquí nos ocupa, desglosadas por años, grupos de actividad, provincias e incluso municipios—, resultan, a nuestro juicio, útiles para conformarse una idea bastante cercana a la realidad de este tipo de mecanismos de autorización de implantación de usos de corte urbanístico sobre suelo no urbanizable.

Sin perjuicio, como decíamos, de la revisión de cada una de las citadas fichas de la muestra representativa de expedientes de DIC que se acompaña, cabe colegir de su examen, entre otras, las siguientes conclusiones que estimamos que pueden ser interesantes para contextualizar debidamente este tipo de instrumentos:

- (i) El tiempo de tramitación de todas ellas es, a nuestro juicio, considerable, con un promedio de dos años (excepcionalmente, algo menos, como el expediente 010-D). En algunos casos, lo cierto es que hay expedientes que parece que se dilatan en el tiempo bastante más de lo razonable (casi 6 años en el caso del expediente 018-Ed).

La circunstancia anterior se puede deber a múltiples factores, pero, entre todos ellos se podría señalar el gran número de departamentos y servicios de las diferentes Administraciones territoriales intervinientes en la tramitación de la

DIC mediante la emisión de sus relevantes informes sectoriales⁹⁷⁸. En otras ocasiones, el retraso en la tramitación resulta también imputable al promotor que, por el motivo que sea, tarda bastante tiempo en aportar la documentación requerida por la Administración o en subsanar las deficiencias indicadas por esta (expediente 016-R).

Sin perjuicio de lo anterior, existe un dato positivo, y es que se aprecia una importante reducción del plazo medio de tramitación de los expedientes de DIC a medida que nos aproximamos al momento actual —siendo incluso inferior a un año (expediente 001-A)—, fruto, entendemos, de la mayor agilidad de las Administraciones Públicas implicadas.

Por último, una consecuencia de la dilatación de la tramitación de los expedientes de DIC es su necesaria adaptación de facto a los múltiples requerimientos nuevos que van incluyéndose en la variada normativa sectorial aplicable.

- (ii) A nuestro juicio, el elevado número de Administraciones sectoriales informantes, junto con las alegaciones en ocasiones presentadas, desdibujan forzosamente la unidad de criterio a la hora de examinar cada solicitud de DIC y adoptar un criterio homogéneo de valoración.

No obstante, en los expedientes más recientes, se aprecia al menos un esfuerzo de la Conselleria competente en su tramitación por estandarizar un modelo de resolución de la DIC que incluya una referencia a los múltiples parámetros y condicionantes legales aplicables. De este modo, con independencia de las características de cada proyecto, lo cierto es que se logra que las resoluciones finalmente dictadas tengan unos fundamentos comunes, incluso visibles en el

⁹⁷⁸ Como apuntamos anteriormente, al analizar los informes sectoriales, cabe señalar, entre otros, los que se evacúan en materia de carreteras —p. ej., sobre la viabilidad de los accesos y conexiones viarias—; protección de las vías pecuarias; adopción de cautelas en materia de riesgos forestales; de tratamiento de vertidos y evacuación, recogida y depuración de los residuos y aguas residuales; verificación de la suficiencia de recursos hídricos y de medidas de precaución en materia de inundabilidad; de protección de los espacios naturales, infraestructura verde y de paisaje; de conservación del patrimonio cultural; de turismo; de respeto del medio natural; y en otras áreas como agricultura, ganadería, caza o animales domésticos, e incluso industria, energía, transportes, logística y comercio.

formato de la propia resolución, lo que favorece tanto a la citada unidad de criterio como a la simplificación del procedimiento administrativo.

- (iii) Como cabía esperar, la resolución favorable de la DIC incluye, además de la concreta atribución de aprovechamiento con sus requisitos propios —de edificabilidad y eventual plazo de vigencia e importe del canon a satisfacer—, una serie de condicionantes de tipo general exigidos a su titular —como son la debida obtención de las licencias municipales oportunas de obras y actividad, la inscripción de la DIC en el Registro de la Propiedad, la aceptación del Plan de restauración correspondiente a implementar al finalizar la DIC o la eventual necesidad de obtener una Declaración de Impacto Ambiental favorable—.

Además de ese tipo de requisitos, que cabría de calificar como estándar, existen otros muchos específicos dependiendo del caso concreto, como pudieran ser la no poco frecuente exigencia de condicionantes vinculados a los accesos viarios a la parcela donde se pretende implantar la actividad (expediente 012-Rs) o el respeto de servidumbres (como la de paso para vehículos, expediente 005-OS) e incluso la necesidad de llegar a acuerdos con otros particulares con intereses que pudieran verse afectados por la actuación (expediente 020-O).

Con el tiempo, como hemos visto, se ha impuesto la observancia de nuevos requisitos comunes a las DIC, como son el Estudio de Integración Paisajística o la Autorización Ambiental Integrada, así como la plasmación expresa en las resoluciones de la necesidad de contar con muy variadas autorizaciones sectoriales (en este sentido, se aprecia la inclusión en las resoluciones de la exigencia de contar con el visto bueno de ciertos servicios especialmente vinculados con la actuación en concreto —v. g., Bienestar Social, expediente 017-S—, de obtener la autorización de vertido por parte del Organismo de Cuenca competente —expediente 015-CS— o la inscripción en los múltiples registros administrativos pertinentes —v. g., Núcleos Zoológicos, expedientes 010-D y 019-Ed—).

Por último, en otras ocasiones, los compromisos a que se obliga el solicitante de la DIC son de mucha envergadura —como la ejecución de infraestructuras y redes públicas (expedientes 008-T, 020-O)— y se corresponden con los

requisitos específicos de las que se tramitaron conforme al procedimiento extraordinario de la LSNU 1992, que, como vimos, eran asimilables a verdaderas modificaciones puntuales de planeamiento.

- (iv) En términos generales, salvo precisamente los supuestos de tramitación extraordinaria a los que se acaba de aludir, la DIC no supone nunca una atribución de usos y actividades definitiva. El plazo medio de concesión suele abarcar entre los veinte y treinta años, y debe solicitarse la correspondiente prórroga a fin de intentar alargar el plazo inicialmente concedido.

No obstante, esto último no es automático y se han observado, al revisar diferentes expedientes de DIC a los que se ha podido tener acceso en el contexto de este trabajo, diversas denegaciones de prórroga por ser incompatible con las nuevas previsiones de ordenación urbanística aprobadas o incluso en tramitación.

- (v) Solo muy excepcionalmente se han admitido a trámite y resuelto favorablemente solicitudes de proyectos de DIC que pudieran tener cierto impacto en suelo no urbanizable sujeto a protección, según la nomenclatura propia del planeamiento urbanístico. En alguno de estos casos existía ya un uso consolidado anterior a la entrada en vigor de la LSNU 1992 (expediente 009-T) y se entendía que el propio sometimiento a la DIC —con las consecuentes medidas correctoras o de integración— mejoraba las condiciones iniciales. En otros, se acababa modificando el planeamiento urbanístico para hacer compatible el uso pretendido dentro del suelo protegido (expediente 017-S).

Con este epígrafe, finalizamos nuestro análisis de este instrumento capital para la implantación en suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana de usos de corte urbanístico de tipología industrial o terciaria, como son las DIC. Dicho esto, como avanzábamos al comienzo de este capítulo, existen otros mecanismos, que catalogábamos como todavía más excepcionales, que podrían eventualmente permitir la implantación de dichos usos sobre suelo no urbanizable.

3. Intervenciones territoriales singulares sobre suelo no urbanizable mediante Actuaciones Territoriales Estratégicas (“ATE”)

Como ya indicábamos, en términos generales, y ello es válido también para la Comunidad Valenciana, existen dos vías para legitimar actividades de corte urbanístico sobre suelo no urbanizable (cfr. art. 8.2 *in fine* TRLS 2008).

Por un lado, están las *autorizaciones* para dichos usos, previstos en el plan urbanístico de turno o al menos no prohibidos por este, donde interviene no solo el Ayuntamiento, sino también normalmente la Comunidad Autónoma. En el caso valenciano, se tratan, como hemos visto con detalle en el apartado anterior, de las DIC.

Por otro lado, tenemos los *instrumentos*, generalmente, *de ordenación*, aprobados por la Comunidad Autónoma, que legitiman también dichos usos urbanísticos sobre suelo no urbanizable aun en contra del plan urbanístico municipal. La Comunidad Valenciana también se dotó de este tipo de instrumentos, que denomina ATE's, y que son los que procede ahora examinar⁹⁷⁹.

3.1. Las ATE y el pujante *urbanismo regional*. Visión global de los precedentes estatales y autonómicos

Como señala ALONSO CLEMENTE⁹⁸⁰, los *proyectos singulares de interés supralocal*, entre los que cabe encuadrar a las ATE, son un potente mecanismo de gestión territorial en manos de las Comunidades Autónomas con un alcance y efectos muy importantes, por cuanto en muchos casos pueden establecer la clasificación y calificación de los terrenos afectados e imponerse sobre el planeamiento urbanístico correspondiente, con la dificultad, como veremos, que ello conlleva desde el prisma competencial. La justificación teórica de su existencia la encontramos en la

⁹⁷⁹ Cfr. SIBINA TOMÀS, D., “La legislación urbanística...”, ob. cit., págs. 55 a 62.

⁹⁸⁰ ALONSO CLEMENTE, A., “Proyectos singulares de interés supralocal”, *Práctica Urbanística*, n.º 94, 2010, pág. 65. Como señala este autor, constituyen un mecanismo no solo de ordenación, sino también de ejecución “ya que contiene la infraestructura o servicio implantar, la clasificación y calificación apropiadas del suelo cuando fueran precisas y el proyecto de ejecución de las obras o implantación del servicio. Precisamente esa incidencia directa en la regulación de usos del suelo exige resolver la concurrencia de competencias de distintas administraciones públicas sobre un mismo territorio, de manera que no se vea mermada la autonomía constitucionalmente reconocida cada una de ellas” (ibídem).

imposibilidad de algunos planes urbanísticos para solventar determinados problemas de ordenación que exceden de sus posibilidades.

Este tipo de instrumentos son una clara manifestación de lo que ha venido en conocerse como *urbanismo de interés regional*, expresión que ya apuntábamos cuando analizábamos el concepto de ordenación del territorio. Como indican CORCHERO y SÁNCHEZ PÉREZ⁹⁸¹, con aquella expresión “Nos referimos a una serie de instrumentos de ordenación territorial y urbanística regulados por las distintas legislaciones autonómicas como técnicas de aplicación del planeamiento el servicio variadas políticas públicas de vivienda y de infraestructuras industriales, dotacionales o terciarias de interés o alcance supramunicipal en las que se desplaza el cauce ordinario y general del planeamiento municipal”. A resultas de ello, como señala GONZÁLEZ-VARAS⁹⁸², las Comunidades Autónomas acumulan cada vez más facultades urbanísticas, con base en su competencia sobre la ordenación del territorio. Se está dando una interesante, pero discutible, expansión de la ordenación del territorio a costa del urbanismo.

En este sentido, como advierte ESCUÍN PALOP⁹⁸³, en la actualidad la Administración local sufre en todo el mundo una grave crisis, entre cuyos factores encontramos precisamente la concurrencia de numerosos problemas cuya solución adecuada excede de los límites del municipio, así como la escasez de medios financieros de aquella para cumplir sus funciones, que lleva a una absorción de dichas competencias

⁹⁸¹ CORCHERO, M., y SÁNCHEZ PÉREZ, L., “El control judicial del urbanismo de interés regional”, *Práctica Urbanística*, n.º 128, 2014, pág. 28. En línea con lo que vimos antes, dan cuenta también estos autores de la razón esgrimida para justificar dichos instrumentos, que pasaba por la ineficacia del sistema de planeamiento establecido, si bien añaden, con razón, que “Quizás debamos preguntarnos por qué no se simplifica de verdad con técnicas sencillas el régimen general aplicable a todos los ciudadanos que sufren un modelo urbanístico lento y excesivamente burocratizado” (ibídem).

⁹⁸² GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Retos y expectativas urbanísticas...”, ob. cit., pág. 122.

⁹⁸³ ESCUÍN PALOP, V. M.ª, “Notas sobre la autonomía y descentralización a favor de los entes locales”, ob. cit., págs. 762-763. No obstante, como concluye este autor, lo cierto es que la Administración local cuenta en su activo, entre otras cuestiones, “con ser una solución imprescindible para la organización de la convivencia, y constituir el cauce para la efectividad de las legítimas aspiraciones participativas del hombre contemporáneo, cuyos sentimientos de alienación y frustración personal se deben a la ausencia de posibilidades para influir en su propio destino comunitario e individual” (idem, pág. 763).

por el Estado y otras entidades territoriales intermedias —en nuestro caso, las Comunidades Autónomas—.

Dicho esto, esta tendencia por la cual la Administración superior desplaza a la local en pro de una mayor agilidad de planificación y ejecución de proyectos urbanísticos no es nueva en nuestro país. Así, entre otras técnicas a tal fin, se pueden destacar previas habilitaciones legales al Gobierno del Estado para posibilitar la implantación de actuaciones urbanística incluso en ausencia o en contradicción con el instrumento de planeamiento correspondiente, llevada a cabo mediante las siguientes normas⁹⁸⁴: (i) la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo⁹⁸⁵; y (ii) el Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio, de Actuaciones Urbanísticas Urgentes⁹⁸⁶.

⁹⁸⁴ Cfr. CORCHERO, M., y SÁNCHEZ PÉREZ, L., “El control judicial...”, ob. cit., págs. 29-30, que cita en relación con este punto a GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L., *La financiación del urbanismo y el precio de los terrenos*, Madrid: Montecorvo, 1997, págs. 193-198. Como señala este autor, actuaciones como las que aquí se relatan tenían como finalidad “poner rápidamente suelo en el mercado prescindiendo en mayor o menor medida de las trabas del planeamiento” (ídem, pág. 193).

⁹⁸⁵ Ante la imposibilidad de actuar en ausencia de planes generales o la dificultad de hacerlo cuando existía contradicción con las determinaciones de este —que exigían su modificación—, se aprobó esta norma, también conocida como “Ley de valoraciones urbanísticas”, que representaba una relevante desautorización del sistema urbanístico ordinario previsto en la LS 1956, caracterizado por un sistema integrado y racional de planeamiento al que se sujetaban los Ayuntamientos. En virtud de esta nueva normativa se habilitaba al Gobierno tanto para delimitar polígonos de actuación, estuvieran o no confeccionados y aprobados los respectivos Planes de Ordenación Urbana, generales o parciales; como para modificar las previsiones contenidas, en su caso, en el Plan general (art. 3 Ley 52/1962, de 21 de julio). Al amparo de esta norma, la Gerencia de Urbanismo (después, INUR) llevó a cabo la delimitación de un elevado número de polígonos.

La citada Gerencia de Urbanización se creó tras la fundación del Ministerio de la Vivienda y se adscribió a este (cfr. Ley 43/1959, de 30 de julio), pasándose a denominarse Instituto Nacional de Urbanización —INUR— en 1972 (cfr. Decreto Ley 4/1972, de 30 de junio). Este organismo era el encargado de proporcionar suelo al Instituto Nacional de la Vivienda para el desarrollo del Plan Nacional de la Vivienda.

⁹⁸⁶ También conocida como “Ley Mortes”, apellido del Ministro de Vivienda de aquella época, Vicente Mortes Alfonso, oriundo de Paterna (Valencia) y vinculado con la creación de lo que se convirtió ulteriormente en la Universitat Politècnica de València. Pues bien, esta norma constituye la segunda excepción relevante al sistema urbanístico ordinario de la LS 1956. Su finalidad era promover con carácter inmediato importantes actuaciones urbanísticas para hacer frente a la demanda de viviendas sociales en las grandes concentraciones urbanas, para lo que, con carácter previo, se necesitaba disponer de suelo urbanizado a precio razonable. A tal fin, el citado Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio, posibilitó que estas pudieran implantarse con total independencia de la existencia o inexistencia de planeamiento general o, en el primer caso, de sus determinaciones.

Volviendo al *ámbito autonómico*, encontramos un *importante número de precedentes* relativos a estos proyectos singulares de interés regional, entre los que encuadramos a las ATE's. Como señala BELTRÁN AGUIRRE⁹⁸⁷, “De los instrumentos que ha diseñado el legislador autonómico, por su mayor y más directa incidencia en el urbanismo municipal, destacan los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, así denominados por algunas legislaciones autonómicas (Aragón, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco) o con denominaciones y contenidos parcialmente distintos en otras, pero inspirados en los citados Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (por ejemplo, Zonas de Interés Regional y

⁹⁸⁷ BELTRÁN AGUIRRE, J. L., “El menoscabo de la autonomía local con ocasión de la implantación de infraestructuras y dotaciones mediante instrumentos de ordenación del territorio: a propósito del ATC 251/2009, de 13 de octubre”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 2, 2010, págs. 75-87. Además, estos instrumentos han sufrido una importante evolución, potenciadora todavía más de la competencia autonómica. Como explica con meridiana claridad este mismo autor: “Ya en los años noventa del siglo pasado, los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal fueron objeto de dos cambios sustanciales [...]”.

a) Inicialmente, se diseñaron para la implantación de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social, y de incidencia supramunicipal, esto es, que tuvieran un interés superior al estrictamente municipal. Se trataba de obras públicas como carreteras, autovías, obras hidráulicas, gaseoductos y otras obras de energía, de transporte, etc. Quedaban excluidas, pues, actuaciones residenciales. Sin embargo, mediante modificaciones legislativas hechas en la década de los años noventa, los Planes Sectoriales se amplían a actuaciones residenciales, de manera que también pueden ordenar urbanísticamente áreas residenciales, esto es, agrupaciones de viviendas y comercios integradas o no en una malla urbana, conteniendo las determinaciones propias del planeamiento urbanístico, tanto estructurantes como pormenorizadas, pudiendo desarrollarse mediante planes parciales o estudios de detalle, y ejecutándose mediante proyectos de urbanización y los instrumentos de gestión propios de la actuación urbanística. En suma, los Planes Sectoriales pueden utilizarse también como auténticos planes urbanísticos que ordenan un territorio inferior al del municipio para generar ciudad, algo que, según se había convenido por la doctrina científica y la jurisprudencia, es el ámbito material propio de interés municipal y, por ende, de competencia municipal.

b) Conforme al inicial régimen jurídico de estos instrumentos, la ejecución de las obras que el Plan o el Proyecto Sectorial disponía, estaba sometida a previa concesión de licencia urbanística por parte de la entidad local correspondiente. Se reguló en algunos casos un procedimiento de urgencia, pero siempre era necesario el otorgamiento de la licencia o la correspondiente autorización administrativa. Y es también en la década de los años noventa cuando los legisladores autonómicos, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo respecto de la exención de licencia municipal de las grandes obras públicas estatales, empiezan a modificar su legislación de ordenación del territorio y eximen de licencia o de cualquier otro control de las entidades locales a la ejecución y puesta en funcionamiento de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones previstas en los Planes o Proyectos Sectoriales, siempre que se cumplan determinadas condiciones que puntualmente señala la legislación. Para que esto ocurra, el Plan o el Proyecto ha de ser declarado de incidencia supramunicipal y las obras declaradas de interés general, y estas declaraciones corresponde hacerlas a los Gobiernos autonómicos” (ibídem).

Proyectos de Interés Supramunicipal, en La Rioja). Pueden ser de iniciativa pública o privada. En las Comunidades Autónomas en las que existen con ese nombre u otros parecidos, han sido, además, los más utilizados desde su creación”.

En concreto, en la actualidad, el elenco de instrumentos autonómicos de esta tipología de incidencia supralocal es muy amplio; entre estos, cabe citar los siguientes: (i) planes y proyectos de interés general en Aragón (art. 32 de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón); (ii) proyectos singulares de interés regional en Cantabria (art. 26 LOTRUSCA); (iii) planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal en Galicia (art. 22 de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia); (iv) zonas de interés regional y proyectos de interés supramunicipal en La Rioja (arts. 30 y 34 LOTUR); (v) planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal en Navarra (art. 42 LFOTU); (vi) proyectos de alcance regional en Madrid (art. 33 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, por la que se regulan las medidas de política territorial, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid); (vii) planes y proyectos regionales en Castilla y León (art. 20 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León); (viii) proyectos de interés regional en Extremadura (art. 60 LSOTEX); (ix) planes y proyectos de singular interés en Castilla-La Mancha (arts. 18 bis y 19 TRLOAU); (x) áreas residenciales estratégicas y sectores de interés supramunicipal en Cataluña (arts. 157 y 157 bis TRLUC); (xi) actuaciones de interés regional en Murcia (art. 31 LOTURM); (xii) actuaciones de interés general en Canarias (art. 67 TRLOTC); (xiii) inversiones de interés autonómico en Baleares (art. 4 de la Ley 4/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Illes Balears); y (xiv) las declaraciones de interés autonómico en Andalucía (art. 38 LOTCAA)⁹⁸⁸.

Excede del objeto del presente trabajo efectuar un análisis detallado de cada uno de dichos instrumentos. Sin perjuicio de ello, a pesar de la dificultad que entraña su

⁹⁸⁸ Cfr. HERVÁS MÁS, J. y OLIVA MARTÍ, J., “Infraestructura verde y paisaje...”, ob. cit., págs. 69-72. Asimismo, para una visión más detallada del panorama autonómico de esta variada tipología de instrumentos singulares de interés supralocal, cfr. también ALONSO CLEMENTE, A., “Proyectos singulares...”, ob. cit., págs. 64-91; y DÍAZ LEMA, J. M., “¿Gestión urbanística en manos autonómicas? Sobre las declaraciones de interés supramunicipal”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n.º 311, 2009, págs. 170-171.

enorme variedad, resulta oportuno intentar efectuar a continuación una serie de *consideraciones generales* sobre aquellos a fin de contextualizar debidamente nuestro examen de las ATE.

Muchos de los instrumentos singulares de interés regional existentes son de *ordenación territorial*, cuya aprobación corresponde a la Comunidad Autónoma de turno. Su *objeto* viene constituido por actividades o usos que presentan un interés que excede del ámbito local, ya sea por la incidencia territorial o por otros motivos, como las repercusiones económicas, sociales, culturales, etc. Además, son instrumentos de *intervención directa* que contemplan la implantación material de las citadas instalaciones, ordenándolas y diseñándolas también. Por último, por lo que aquí interesa, cabe destacar que, para las Comunidades que los regulan, estos instrumentos representan normalmente un medio más para implantar ciertas actividades de corte urbanístico en *suelo no urbanizable* —siempre obviamente que la protección de este lo permita—, si bien en este caso se demanda la presencia de un intenso interés supralocal⁹⁸⁹.

Abundando en ello, por lo que respecta a su *naturaleza*, no toda la doctrina ve de forma pacífica que quepa considerarlos sin más como instrumentos de ordenación territorial. En este sentido, coincidimos con DÍAZ LEMA⁹⁹⁰ en que, con independencia de su encuadre en la normativa urbanística o territorial, lo cierto es que *de facto* implican la sustitución de los municipios en todo el proceso de transformación del suelo, desde la planificación a la gestión, e incluso, en algunos casos, al otorgamiento de licencias de edificación.

En el mismo sentido, VAQUER CABALLERÍA⁹⁹¹ destaca que, aunque muchas de las normas urbanísticas califiquen este tipo de instrumentos de ordenación como una suerte de planes territoriales, lo cierto es que desempeñan *funciones típicas de los planes urbanísticos* —como son, en muchos casos, la clasificación y la calificación del suelo—: “En suma, urbanismo supralocal puro y duro”. No solo ello, sino que

⁹⁸⁹ Cfr. ALONSO CLEMENTE, A., “Proyectos singulares...”, ob. cit., págs. 66-69.

⁹⁹⁰ DÍAZ LEMA, J. M., “¿Gestión urbanística...”, ob. cit., págs. 171-172.

⁹⁹¹ VAQUER CABALLERÍA, M., “El urbanismo supramunicipal”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 279, 2013, págs. 35 y 39-40.

además se trata de un urbanismo puramente *instrumental*, ya que está al servicio de una determinada competencia sectorial y, por lo tanto, supone una excepción a la vocación transversal que es consustancial a esta concreta política pública. A resultas de todo ello, como veremos, las reglas legales que prevén este tipo de intervenciones son a la fuerza extraordinarias, por lo que deben interpretarse de forma restrictiva.

A la vista de lo anterior, se puede decir que el de las ATE constituye uno de los ámbitos en que *la normativa urbanística valenciana no ha sido precisamente innovadora* —a diferencia de como vimos con las DIC—. Más bien, se limitó a introducir esta figura a fin de seguir al resto de regulaciones autonómicas que ya contemplaban de forma profusa este tipo de instrumentos singulares de interés supralocal (en concreto, como apuntábamos, se introdujo en el 2011 mediante el DLMIIATE, confirmado en el 2012 en la LMUIIATE).

Sin perjuicio de lo anterior, como destacan HERVÁS MÁS y OLIVA MARTÍ⁹⁹², se observan en las ATE ciertas reminiscencias de las DIC sujetas a un procedimiento de tramitación extraordinario —conforme al art. 20 LSNU 1992—, que vimos en el apartado anterior. En concreto, ambas instituciones comparten características, como su importante impacto territorial (art. 20.1.a) LSNU 1992); la capitalización del procedimiento por la Administración autonómica (art. 20.3 LSNU 1992); y, eventualmente, la declaración de utilidad pública e interés social (art. 20.5 LSNU 1992).

3.2. El controvertido encaje competencial de las ATE desde la perspectiva del principio de autonomía local

Como apuntábamos, este fenómeno del *urbanismo regional* resulta muy discutible desde el prisma de la distribución de competencias en materia urbanística entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.

Según vimos con cierto detalle al analizar el aspecto competencial de las DIC, la postura del TC en relación con las *exigencias de la autonomía local garantizada constitucionalmente a los municipios* (arts. 137, 140 y 141 CE) *en el ámbito*

⁹⁹² HERVÁS MÁS, J. y OLIVA MARTÍ, J., “Infraestructura verde y paisaje...”, ob. cit., pág. 73.

urbanístico se podría sintetizar del siguiente modo: (i) en la medida en que la Constitución no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador autonómico puede otorgar a los entes locales una mayor o menor presencia en la actividad urbanística, siempre que les respete un mínimo de facultades —al menos en materia de ejecución urbanística— que garantice su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por ende, su autogobierno (STC 159/2001); y (ii), dicho esto, lo cierto es que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea fundamentalmente municipal. Por ello, la intervención de otras Administraciones territoriales o sectoriales cabe solo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores (STC 51/2004). Cabe encontrar además reproducción de estas mismas posturas en pronunciamientos del TC más recientes (cfr. STC 240/2006; Autos del TC 251/2009 y 9/2013; y STC 129/2013).

Abundando en lo anterior, resulta interesante efectuar algunas precisiones en relación con la plasmación de esta *doctrina del TC* en el concreto ámbito de las cuestiones *urbanísticas* que más interesan en el caso de las ATE aquí examinadas, como son el planeamiento urbanístico y la ulterior exigencia de licencia de obras para este tipo de actuaciones:

- (i) En primer lugar, por lo que respecta a la *doctrina del TC sobre la autonomía local constitucionalmente garantizada y su relación en particular con el planeamiento urbanístico*, esta no es más que una aplicación de los principios contenidos en las importantes sentencias que se acaban de citar (cfr. la STC 240/2006, que nos remite a la doctrina de la STC 159/2001, luego reproducida en la STC 51/2004).

En este sentido, la piedra de toque que legitima la intervención de la Comunidad Autónoma —y la intensidad de esta—, en los planes urbanísticos es la concurrencia de intereses de carácter supramunicipal. Cuando este interés tiene lugar, resulta entonces suficiente con garantizar una adecuada participación a las entidades locales afectadas: en el caso enjuiciado, mediante

la debida audiencia a estas en las fases preliminares del procedimiento de aprobación de la modificación del plan general metropolitano en cuestión⁹⁹³.

- (ii) En segundo lugar, hay otro extremo que, como vimos, puede ser relevante en el caso de los instrumentos singulares de carácter supramunicipal aquí analizados: la *necesidad de la preceptiva licencia municipal de obras*, en caso de la promoción de estas por la Comunidad Autónoma.

993

Así, la STC 51/2004 concluye que “Como destaca el Letrado de la Generalidad, en representación de su Gobierno, *que la competencia de iniciativa para la modificación del Plan general metropolitano esté atribuida a la Comisión de Urbanismo de Barcelona cuando dicha modificación exceda del ámbito de los intereses cuya gestión corresponde a un municipio o a una comarca, no significa que estas entidades locales carezcan de posibilidades de participación en el procedimiento de aprobación de la modificación del planeamiento general metropolitano correspondiente*. Por el contrario, en estos supuestos deberá aplicarse lo dispuesto en el art. 59.1 del texto refundido catalán que, tras regular la fase de información pública durante un mes que sigue a la aprobación inicial del plan urbanístico de que se trate, dispone que «si el plan no hubiera sido redactado por el Ayuntamiento respectivo, se abrirá otro período de igual duración para *dar audiencia a las Corporaciones Locales a cuyo territorio afecte*».

La circunstancia de que, por la definición del supuesto del primer inciso del precepto cuestionado, los intereses afectados excedan del ámbito competencial del municipio o la comarca afectados permite afirmar que esta vía de participación es, en estos casos, suficiente para garantizar el umbral mínimo de participación de las entidades locales en las decisiones que les afecten exigido por la autonomía local garantizada constitucionalmente. [...]

Pero no cabe llegar a la misma conclusión con respecto al segundo inciso del precepto cuestionado cuando atribuye la competencia de iniciativa de forma concurrente al municipio y a la Comisión de Urbanismo de Barcelona en el supuesto de que «la modificación del Plan afect[e] a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal». [...] y que, según el Auto en el que el órgano judicial suscita la duda de constitucionalidad, «nadie ha alegado en el proceso que ... afecte a intereses que superen el ámbito de los locales del municipio de Badalona».

Es necesario prestar atención al supuesto de hecho de esta norma de atribución de la competencia de iniciativa de la modificación del Plan general metropolitano. Las modificaciones del Plan a las que se refiere no sólo tienen como ámbito físico de proyección un solo término municipal. La norma exige, aparte del dato físico o ámbito espacial regulado por la modificación urbanística, que ésta afecte exclusivamente a intereses municipales, o, lo que es lo mismo, que no afecte a intereses supramunicipales («elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal»). Caen fuera de ese supuesto de hecho los casos en que, a pesar de que la modificación del Plan se proyectara sobre un perímetro ubicado dentro de un solo término municipal, dicha modificación afectara, en sentido amplio, a elementos con una incidencia supramunicipal. *En definitiva, el supuesto de hecho de la norma se refiere a las modificaciones en que estén sólo implicados intereses estrictamente locales (municipales) y ninguno supramunicipal. En estos supuestos no es posible aceptar que la competencia de iniciativa atribuida a un órgano de la Comunidad Autónoma sea compatible con la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) por los argumentos que a continuación se exponen*” [la cursiva es nuestra].

En este punto, el TC destaca que no resulta inconstitucional desde el punto de vista del debido respeto a la autonomía local que aquella exigencia sea modulada. Cabe incluso que dicha licencia sea sustituida por la emisión de un simple informe municipal sobre la conformidad de los proyectos con el planeamiento territorial o urbanístico en vigor, siempre que concurra, como se desprende de los supuestos enjuiciados, un intenso⁹⁹⁴ interés supramunicipal (AATC 251/2009 y 9/2013 y STC 129/2013).

Sentado lo anterior, a la vista de la doctrina del TC (en especial, de la STC 51/2004), no es suficiente en relación con los instrumentos que aquí nos ocupan que, como destacaba BAÑO LEÓN⁹⁹⁵, “la ley urbanística prevea planes de ordenación supramunicipales para justificar la limitación a la autonomía local; es preciso, además, que la ley se circunscriba a los aspectos supramunicipales partiendo, como obliga la jurisprudencia constitucional, de la competencia local de ordenación del territorio municipal”. O lo que es lo mismo, como concluye ALONSO CLEMENTE⁹⁹⁶, “lo que legitima la intervención autonómica, desplazando y modificando la ordenación urbanística municipal, no es sólo la *habilitación legal*, sino también la *justificación del interés regional de la actuación* que constituye el objeto del proyecto, en tanto supone el criterio de atribución de esa competencia y el aspecto determinante de la prelación del interés local en los términos señalados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989” [la cursiva es nuestra].

⁹⁹⁴ En concreto, advierte el ATC 9/2013 que “Ahora bien, en el fundamento jurídico 6 de ese mismo Auto [ATC 251/2009] se consideraba que dicha exclusión de licencia se justificaba por tratarse de *obras declaradas legalmente como de interés general de la Comunidad Autónoma* que tenían por objeto actuaciones *definidas por relación a los instrumentos autonómicos* de ordenación del territorio y *caracterizadas, por tanto, por su proyección territorial en un ámbito supramunicipal y por estar dirigidas a satisfacer intereses regionales conectados específicamente con el uso de infraestructuras básicas de uso y dominio público*” [la cursiva es nuestra].

⁹⁹⁵ BAÑO LEÓN, J. M.ª, “Los planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal”, *Informe comunidades autónomas*, n.º 2005, pág. 813. Es más, como concluye este autor, los citados planes supramunicipales son por sí solos restricciones al principio de que, como se indicaba, la competencia urbanística corresponde al municipio y, por lo tanto, aquellos solo serán constitucionales cuando dichas restricciones sean *proporcionales* a los fines urbanísticos que incumben a las Comunidades Autónomas (ídem, pág. 816).

⁹⁹⁶ ALONSO CLEMENTE, A., “Proyectos singulares...”, ob. cit., pág. 72.

El citado *carácter supramunicipal* que se alegue en cada caso no puede limitarse a una mera invocación formal, tal y como advierte VAQUER CABALLERÍA⁹⁹⁷. En este sentido, coincidimos con dicho autor en que constituye, sin lugar a dudas, un *concepto jurídico indeterminado*, que como todos estos admiten cierto margen de apreciación, lo que no equivale a que esta sea discrecional —como ya se infiere de los diferentes pronunciamientos constitucionales de los que hemos dado cuenta anteriormente—. Por lo tanto, la concurrencia del citado interés está plenamente sujeta al control judicial de su eventual arbitrariedad, a fin de evitar con todo ello el vaciamiento de las competencias de las Entidades Locales.

Dicho esto, si bien lo anterior resulta claro desde el punto de vista teórico, en la práctica puede plantear una importante complejidad discernir los concretos contornos de lo que cabe entender por los citados aspectos supramunicipales que legitiman la preponderante intervención autonómica. En este sentido, al tratarse de cuestión que es casuística, cabe efectuar al menos, siguiendo a DÍAZ LEMA, las siguientes *consideraciones generales* que pueden servir de guía para un ulterior análisis de cada caso concreto:

- (i) La *dificultad* entre separar los intereses locales de los supralocales es algo que venía ya reconocido desde hace mucho tiempo tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, desempeñando esta un papel clave en aclarar esos conceptos; y que suele exigir a la Comunidad Autónoma una especial carga de la prueba cuando están en juego materias que percibe como fundamentalmente locales⁹⁹⁸.
- (ii) No obstante, *no en todos los casos va a resultar tan complejo* ese análisis. En este sentido, en algunos supuestos la actuación autonómica no parece plantear tantos problemas (v. g., la implantación de dotaciones, instalaciones o

⁹⁹⁷ VAQUER CABALLERÍA, M., “El urbanismo supramunicipal”, ob. cit., pág. 42.

Cfr., respecto de diversos pronunciamientos jurisprudenciales sobre este tipo de proyectos, HERVÁS MÁS, J. y OLIVA MARTÍ, J., “Infraestructura verde y paisaje...”, ob. cit., págs. 81-82.

⁹⁹⁸ DÍAZ LEMA, J. M., “El interés supralocal como medida del control sobre las entidades locales, en especial en el ámbito urbanístico”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n.º 300-301, 2006, págs. 199-226. En relación con este extremo, como recuerda este autor, resulta capital la jurisprudencia que se produjo a raíz de la competencia autonómica para la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico —y, en particular, la STS de 13 de julio de 1990 (ROJ: STS 11233/1990)— (ídem, págs. 204-206).

infraestructuras que, ya sea por su configuración o impacto, rebasan el ámbito municipal). No obstante, no es así en otros que implican actuaciones urbanísticas *convencionales* (v. g., que tienen carácter industrial, residencial y, en especial, viviendas sujetas a protección pública, que trascienden del ámbito local). Es en estas donde se advierte con meridiana claridad la sustitución del Ayuntamiento en el proceso de transformación del suelo y, por ende, las que requieren de una especial atención para dilucidar su legitimidad⁹⁹⁹.

- (iii) En relación con esto último, la definición de lo que cabe entender por aquello que *trasciende* lo local, cuya definición es competencia de la Comunidad Autónoma y que además legitima, como veíamos, su intervención, no es algo que se pueda hacer fácilmente *a priori*, ya que en ese caso la competencia ya estaría atribuida una instancia superior. Es preciso verificar que la instancia local correspondiente sea insuficiente o inadecuada para atender la necesidad pública de que se trate (v. g., que se trate de municipios muy pequeños o faltos de medios personales o de otro tipo, o que han mostrado de manera prolongada su inactividad en un ámbito determinado). Si se da lo anterior, y se aprecia que el asunto trasciende el ámbito local, estaría justificada la intervención autonómica, o lo que es lo mismo, que esta intervención está marcada fuertemente por el principio de *subsidiariedad*¹⁰⁰⁰.

Abundando en lo anterior, no le falta razón, a nuestro juicio, a MORENO GRAU¹⁰⁰¹ cuando concluye que, si bien cabe advertir fácilmente el interés supramunicipal de una actuación si tiene repercusiones físicas en distintos municipios, no debería ser lo

⁹⁹⁹ DÍAZ LEMA, J. M., “¿Gestión urbanística...”, ob. cit., pág. 172.

¹⁰⁰⁰ DÍAZ LEMA, J. M., “Los proyectos de interés regional: ¿un instrumento urbanístico/territorial perturbador? A propósito de las 3 Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 (recursos n.ºs 3869/2010; 4543/2010; 4066/2010) (Asunto “Ecociudad en La Fonsalada y El Corvo” —Logroño—)”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 36, 2013, pág. 66.

¹⁰⁰¹ MORENO GRAU, J., “Ordenación del territorio y autonomía municipal”, *Boletín de Urbanismo*, n.º de 1 de enero de 2014.

No obstante, a nuestro juicio no sería correcto excluir de raíz que una eventual justificación económica o de creación de puestos de trabajo pudiera eventualmente, dada la singularidad y envergadura del proyecto en cuestión, servir para justificar el citado interés autonómico; máxime, si ello se pone en relación, como decíamos antes, con la dimensión o capacidades propias del Ayuntamiento en cuestión.

mismo cuando lo que se aduce en relación con esta es una mera referencia a su *incidencia económica* o la *creación de empleo*, que no son por sí mismas determinantes del interés supramunicipal. De hecho, como señala este autor, de seguirse este argumento, cualquier plan o proyecto podría ser eventualmente reclamado para sí por la Comunidad Autónoma o incluso en algunos supuestos por el Estado mismo. En cualquier caso, como decíamos antes al mencionar el principio de subsidiariedad, parece que la justificación de la intervención autonómica debiera contextualizarse obligatoriamente en la capacidad del Ayuntamiento en que se proyecta la actuación.

Todas estas aproximaciones doctrinales y jurisprudenciales al concepto de interés supramunicipal se han visto complementadas recientemente con la STC 57/2015, que examinamos en el apartado anterior relativo a las DIC y que resulta igualmente relevante en relación con las ATE. Como vimos, esta sentencia resolvía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LPOLC. Por lo que aquí interesa:

- (i) Entre otras disposiciones, los actores impugnaron total o parcialmente todos los artículos que componían el Título IV de la citada Ley, denominado precisamente “Actuaciones integrales estratégicas” (arts. 51 a 57 LPOLC). En particular, resulta aquí de interés señalar que recurrieron específicamente los apartados 3 y 4 del art. 51 LPOLC en cuanto entendían que estos convierten a los municipios en instrumentos de las políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma, y centraron sus discrepancias en el inciso “y con independencia de la clasificación urbanística” que figura en los apartados 3 y 4 del art. 51 LPOLC.
- (ii) En concreto, de acuerdo con el art. 51.3 LPOLC:

“excepto en las categorías de protección ambiental, y *con independencia de la clasificación urbanística*, el Gobierno podrá aprobar *Proyectos Singulares de Interés Regional* para llevar a cabo otras *Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública*, en cuyo caso, sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan, respetando en todo caso las limitaciones de uso del Área de Protección” [la cursiva es nuestra].

Pues bien, por lo que respecta a dicho precepto —el art. 51.3 LPOLC—, el TC concluye que la habilitación al ejecutivo autonómico a prescindir de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y ejecución de sus citadas políticas sectoriales con incidencia territorial “implica un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente, lo que representa una quiebra *injustificada* del principio de autonomía” [la cursiva es nuestra]. En consecuencia, estima el recurso en este punto y declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “y con independencia de la clasificación urbanística” del art. 51.3 LPOLC.

(iii) Por su parte, el art. 51.4 LPOLC dispone:

“Para la *restauración o recuperación de espacios de singular valor ambiental y con independencia de la clasificación urbanística* de los suelos se podrán aprobar *Proyectos Singulares de Interés Regional* en todo el ámbito de aplicación de esta Ley” [la cursiva es nuestra].

Este precepto corre una suerte distinta. En este caso, El TC señala que la anterior conclusión no resulta predicable del mismo inciso —“y con independencia de la clasificación urbanística”— en cuanto se contiene en el art. 51.4 LPOLC. Y ello por cuanto en este precepto sí que se identifica, a juicio del TC, un claro interés supramunicipal que legitima la acción de la Comunidad Autónoma —“la restauración o recuperación de espacios de singular valor ambiental”—, que, a diferencia del art. 51.3, limita notablemente la indeterminación de los supuestos que posibilitan dicha intervención.

(iv) En relación con lo anterior, el TC extrae una conclusión interesante, y es que en los proyectos de interés regional a que se refiere el art. 51.3 LPOLC, que tienen por objeto la transformación física del suelo para conseguir muy variadas finalidades sectoriales, “el interés supramunicipal que las legitima no puede autorizar su establecimiento con independencia de las previsiones del propio ayuntamiento del municipio en que van a asentarse sobre el modo en que su territorio puede ser transformado”. Y ello en línea con el fallo de su sentencia, que, como hemos visto, no declara la nulidad de todo el art. 51.3 LPOLC, sino solo del inciso comentado —“y con independencia de la clasificación urbanística”— que implica la imposición en esos casos de los

citados proyectos regionales por encima del planeamiento urbanístico municipal.

Por el contrario, el TC señala que “los proyectos de interés regional reconocidos en el art. 51.4 LPOLC tienen como finalidad la restauración o recuperación de espacios de singular valor ambiental; es por ello condición misma para su efectividad que puedan imponerse a clasificaciones urbanísticas que prevean la transformación del suelo en algún modo incompatible con esos valores ambientales que los planes singulares de interés regional se proponen restaurar o recuperar”.

Ciertamente, al igual que manifestamos en el análisis de esta sentencia en el apartado relativo a las DIC, dado el calado de este pronunciamiento, se hubiera agradecido que el TC hubiera elaborado un poco más su postura. Dicho esto, resulta innegable que esta STC 57/2015 implica un paso relevante más en la concreción de su doctrina sobre la autonomía local en materia urbanística y, en particular, y esto es precisamente lo que la hace especialmente relevante en este caso, en relación con los proyectos de interés regional que aquí nos ocupan.

En este sentido, cabe destacar que la citada STC 57/2015 no llega a anular la posibilidad de que la Comunidad Autónoma lleve a cabo los proyectos de interés regional aludidos anteriormente, referidos de forma un tanto genérica a sus políticas sectoriales —de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública—, ni incluso niega que subyazca a estas un cierto interés supramunicipal.

No obstante, en el caso enjuiciado sí que modula las consecuencias que se pueden derivar de dichos proyectos autonómicos en relación con el planeamiento urbanístico municipal. En concreto, no da por bueno que la Ley autonómica impugnada habilite sin más que proyectos autonómicos relativos a la ejecución de políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma (“de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública”) puedan prescindir de la clasificación urbanística del suelo prevista en el planeamiento urbanístico municipal correspondiente. El TC no encuentra en la regulación de los citados proyectos por la norma impugnada una justificación de la concurrencia de un interés supramunicipal

de tal intensidad que les permita acarrear unas consecuencias tan drásticas sobre el planeamiento urbanístico municipal, quebrando de este modo sin justificación suficiente el principio autonomía local.

Por último, para acabar con el análisis de la doctrina constitucional que aquí nos interesa, cumple dar cuenta también de la muy reciente STC 154/2015, de 9 de julio (BOE de 14 de agosto de 2015), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo. En esta, por lo que aquí interesa, el TC vuelve a entrar a ponderar el grado de intervención que puede llegar a tener las Comunidades Autónomas en una serie de materias de marcado carácter urbanístico (en concreto, la asunción de la competencia de tramitación y aprobación del planeamiento y su ejecución en ciertos supuestos de bolsas de suelo previamente delimitadas como patrimonio autonómico del suelo). En concreto, debemos destacar de esta sentencia los siguientes extremos:

- (i) Como cabía de esperar, antes de entrar a resolver sobre la eventual inconstitucionalidad de la norma, el TC reitera su doctrina sobre el principio autonomía local en el contexto de actividades urbanísticas, de la que hemos dado cumplida cuenta tanto en este como en epígrafes anteriores. En este sentido, insiste una vez más en que “por imperativo de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.2 CE), las Comunidades Autónomas, a la hora de configurar las competencias locales, deben graduar «la intensidad de la participación del municipio» «en función de la relación entre intereses locales y supralocales»”¹⁰⁰².

¹⁰⁰² Por su gran interés y claridad, transcribimos a continuación la nueva síntesis que hace el TC de su doctrina sobre el principio de autonomía local en materia urbanística:

“a) En cuanto a las competencias, la Constitución no precisa las que corresponden a los entes locales (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3). No obstante, el art. 137 CE delimita en alguna medida el ámbito de los diversos «poderes autónomos» al circunscribirlo a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que «exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). El legislador básico estatal ha establecido criterios generales (arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 LBRL) sin descender a la fijación detallada de las competencias locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 3). Consecuentemente, en ámbitos de competencia autonómica, corresponde a las Comunidades Autónomas especificar las atribuciones de los entes locales ajustándose a esos criterios y ponderando en todo caso el alcance o intensidad de los intereses

- (ii) En concreto, por lo que aquí interesa, se impugna el art. 24.11 de la citada Ley andaluza 13/2005, en la parte que modifica el art. 74.2 LOUA, que establece lo siguiente:

“En las delimitaciones de reserva de terrenos para el Patrimonio Autonómico de Suelo sobre suelo urbanizable sectorizado, o en suelo no urbanizable cuando se haya establecido con la finalidad expresada en el párrafo segundo del apartado anterior, *la Consejería competente en materia de urbanismo, podrá establecerse como Administración actuante*

locales y supralocales implicados [SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25 b); 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9]. Ello implica que, en relación con los asuntos de competencia autonómica que atañen a los entes locales, la Comunidad Autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero debe asegurar en todo caso el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración» (STC 32/1981, FJ 4). *Se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local «en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias»* (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, FJ 9, entre muchas; en el mismo sentido, últimamente, SSTC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4).

Esta doctrina, «muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985» (SSTC 159/2001, FJ 4, y 240/2006, FJ 8), se ha proyectado específicamente sobre el urbanismo. El legislador autonómico está legitimado «para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina)» (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). *Ahora bien, las Comunidades Autónomas no pueden perder de vista que el urbanismo es un ámbito de interés municipal preferente*, tal como refleja el art. 25.2 LBRL; «no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los Municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo» (SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 13, y 104/2013, de 25 de abril, FJ 6). *De modo que, por imperativo de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.2 CE), las Comunidades Autónomas, a la hora de configurar las competencias locales, deben graduar «la intensidad de la participación del municipio» «en función de la relación entre intereses locales y supralocales»*. Así lo indicó la STC 51/2004, FJ 12, para declarar la inconstitucionalidad de una previsión autonómica que atribuía la competencia de iniciativa de la modificación del planeamiento de forma concurrente al municipio y a la Comisión de Urbanismo de Barcelona en el supuesto de que «la modificación del Plan afect[e] a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal»: «Si la graduación de la intensidad de la participación del municipio ha de llevarse a cabo en función de la relación entre intereses locales y supralocales, es claro que, cuando únicamente aparecen aquéllos y no éstos, es necesario concluir que la competencia atribuida en el segundo inciso del precepto cuestionado a la Comisión de Urbanismo de Barcelona vulnera la autonomía municipal garantizada por los arts. 137 y 140 CE». Del mismo modo, la STC 57/2015, FJ 17 a), ha declarado la inconstitucionalidad de una previsión autonómica que negaba «todo margen de opción al municipio» al establecer que el planeamiento «dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves»; «no cabe vislumbrar en éste precepto presencia alguna de intereses supramunicipales que justifiquen una determinación urbanística que se impone al ayuntamiento por encima de cualquier consideración sobre las características físicas del terreno objeto de su actuación» [la cursiva es nuestra].

para la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, así como para la ejecución de los mismos” [la cursiva es nuestra].

- (iii) Pues bien, el TC concluye, en línea con sus sentencias precedentes que hemos referido anteriormente, que el precepto que acabamos de citar no es inconstitucional, siempre que se interprete en el sentido de que, conforme a la norma controvertida, las finalidades que facultan a la Comunidad Autónoma para formular, tramitar, aprobar y ejecutar los indicados instrumentos del planeamiento es únicamente en relación con las reservas de terrenos establecidas con el “expreso” objetivo de “contribuir a la protección o preservación de las características del suelo no urbanizable o de cumplir determinadas funciones estratégicas de ordenación o vertebración territorial” (art. 74.1). O lo que es lo mismo, que la Comunidad solo podrá ejercer aquellas competencias urbanísticas para preservar los intereses supramunicipales que se acaban de reseñar.
- (iv) No obstante, el TC insiste en que al tratarse de un ámbito de inequívoco interés local, “resulta inexcusable la apertura de canales de participación municipal y que ésta tenga una intensidad tendencialmente correlativa al grado de afectación de aquel interés local, tanto en la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planteamiento como en su ejecución”.
- (v) Dicho esto, como ya se destacó en la última sentencia referida anteriormente, el control judicial de la efectividad y relevancia de la citada intervención de las entidades locales deberá realizarse no en sede constitucional, sino por la vía de la concreta impugnación ante la jurisdicción ordinaria de la decisión sobre el planeamiento urbanístico que se adopte.

Quedan todavía por ver las eventuales consecuencias que produzcan, en una materia tan casuística como la que aquí nos ocupa, los últimos pronunciamientos del TC de 2015 que hemos referido —especialmente vinculados, como vimos, con la intervención de la Comunidad Autónoma en cuestiones de claro componente urbanístico, mediante técnicas relacionadas con los proyectos de interés regional como los que aquí nos ocupan—. En cualquier caso, estos criterios que el TC va elaborando poco a poco deberán ser obviamente tenidos en cuenta a la hora de

interpretar el resto de las normativas autonómicas —entre ellas, la valenciana—, que, aunque con particularidades y matices distintos, incluyen también una regulación de los citados proyectos de interés regional que, como todos ellos, pivota sobre la necesaria concurrencia del interés supramunicipal (cfr. art. 5.1 LOPJ). Y esto, aunque —como vimos— esa labor interpretativa no resulta nada fácil. En cualquier caso, a nuestro juicio, desde el punto de vista competencial, estos dos nuevos pronunciamientos del TC de 2015 anteriormente citados van encaminados en la dirección correcta del respeto al principio de autonomía local consagrado en la Constitución.

En conclusión, como destacaba BELTRÁN AGUIRRE¹⁰⁰³, en la actualidad la normativa de ordenación del territorio otorga a las Comunidades Autónomas un amplio margen de maniobra para efectuar las correspondientes declaraciones de incidencia supramunicipal y de este modo sustraer la competencia de control a las entidades locales correspondientes. Dicho esto, en el procedimiento debe justificarse que el citado interés excede de lo local, y el hecho de que así se declare no quiere decir que efectivamente concurra. En definitiva, si bien cabe reconocer que hoy en día existen fundamentos fácticos y jurídicos para justificar una mayor incidencia de los intereses supralocales sobre el urbanismo, lo cierto es que ello no puede dar lugar a subvertir el correspondiente orden competencial¹⁰⁰⁴.

Por otra parte, para finalizar nuestro análisis de esta controvertida figura, no queremos dejar de señalar que no resulta tampoco procedente que las Comunidades Autónomas pretendan eludir el control de alguno de sus proyectos de dudoso interés regional mediante el recurso a una norma con rango de ley —en un intento desesperado por blindarlas al control de los administrados—. En este sentido, resulta capital la STC 129/2013, que, ahondando en su doctrina previa sobre las leyes autoaplicativas o singulares, declaró inconstitucional y nula, entre otras, la disposición adicional de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, que declaraba proyecto *regional* de infraestructuras de residuos la planta de

¹⁰⁰³ BELTRÁN AGUIRRE, J. L., “El menoscabo de la autonomía local...”, ob. cit., pág. 82.

¹⁰⁰⁴ VAQUER CABALLERÍA, M., “El urbanismo supramunicipal”, ob. cit., pág. 43.

transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad, ubicada en el término municipal de Santovenia del Pisuerga (Valladolid)¹⁰⁰⁵. Como concluye TEJEDOR BIELSA¹⁰⁰⁶, “La Ley no puede ser un arma contra los derechos reintroduciendo torticeramente inmunidades de la Administración felizmente superadas”.

3.3. La manifestación valenciana del polémico *urbanismo regional*: las ATE. Concepto, características y finalidad de este instrumento autonómico

Efectuado este análisis sobre la tipología de los controvertidos instrumentos regionales de ordenación en el que entendemos que cabe encuadrar a las ATE, procede comenzar aquí el examen detallado de estas bajo la vigente LOTUP. En este sentido, como ya hiciéramos con las DIC, resulta pertinente detenerse primero en su concepto y naturaleza.

¹⁰⁰⁵ Y ello, básicamente, por dos motivos que pivotan sobre el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE): (i) porque la única vía procesal que asiste actualmente a los particulares, la cuestión de inconstitucionalidad, no satisface ese derecho al ser su planteamiento una prerrogativa del juez; y (ii) porque el citado derecho a la tutela judicial efectiva requiere de un control por el TC equiparable a la tutela que podría otorgarles la jurisdicción contencioso-administrativa frente a un acto de la Administración, cosa que no sucede tampoco en la actualidad. Cfr., DÍAZ LEMA, J. M., “El fin del privilegio de la ley singular. Comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 39, 2013, págs. 62-73.

Asimismo, para mayor detalle en relación con esta relevante jurisprudencia constitucional y el resto de cuestiones relativos a las leyes singulares, cfr. CORCHERO, M., y SÁNCHEZ PÉREZ, L., “El control judicial...”, ob. cit., págs. 48-53; y, de los mismos autores, “La tutela judicial efectiva y los proyectos regionales de infraestructuras de residuos de Castilla y León (comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio)”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 29, 2013, págs. 154-173.

¹⁰⁰⁶ TEJEDOR BIELSA, J., “¿El fin de las leyes contra la tutela judicial efectiva?” [en línea], *el Blog de Epublico*, entrada de 9 de octubre de 2013, <<http://administracionpublica.com/tutela-judicial-efectiva/>> [consulta: 1 de marzo de 2015].

Dicho esto, como señala AGUDO GONZÁLEZ, “Si no cabe justificar que una Ley apruebe proyectos como los analizados, entonces, ¿qué motivos existen para proceder de este modo? Las razones parecen claras: 1.º Obtener por expropiación SNU (suelo barato) y obtener las plusvalías correspondientes, algo que es especialmente criticable cuando esos proyectos no son promovidos por entidades públicas; 2.º Generar oferta de suelo en SNU sorteando los procedimientos administrativos ordinarios y, consiguientemente, ubicando el proyecto en lugares en muchos casos bien conservados y/o protegidos; 3.º Adscribir el suelo a fines turístico-residenciales de interés general dudoso; 4.º Salvar la impugnación en vía contencioso-administrativa del proyecto” (AGUDO GONZÁLEZ, J., “La transformación urbanística del suelo no urbanizable: proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 89, 2011, pág. 39).

Pues bien, lo primero que hay que destacar es que, como ya avanzamos en capítulos anteriores, las ATE son un *instrumento relativamente reciente* en la normativa autonómica valenciana. En concreto, se introdujeron en aquella en el 2011 (mediante el DLMUIIATE)¹⁰⁰⁷ y fueron posteriormente confirmadas en el 2012 (mediante la LMUIIATE). En la actualidad, su regulación ha sido asumida, con ligeras variaciones, por la LOTUP.

En concreto, de conformidad con la vigente configuración de LOTUP cabe *conceptuar* a las ATE como aquellas actuaciones de iniciativa pública, privada o mixta cuyo objeto es la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales singulares de relevancia supramunicipal, que así sean declaradas por el Consell, que cuentan con un procedimiento de aprobación específico —en el que se incardina su obligatoria sujeción a evaluación ambiental estratégica—, y que además poseen el rasgo distintivo de que pueden localizarse en terrenos situados en uno o varios términos municipales, cualquiera que sea su zonificación, clasificación, estado de urbanización o uso previsto por el planeamiento urbanístico y territorial anterior a su aprobación (apartados 1 y 2 del art. 17; y arts. 45, 46 y 59 de la LOTUP). En la misma línea se pronunció, como cabía esperar, la propia Administración Autonómica en la definición que ella misma dio de este tipo de instrumentos (cfr. la “Guía de las Actuaciones Territoriales Estratégicas” —la “Guía de las ATE”—, preparada por la CITMA con motivo de la aprobación en el 2012 de la LMUIIATE —norma que, como dijimos, confirmaba la regulación de las ATE que había introducido un año antes el DLMUIIATE—¹⁰⁰⁸).

¹⁰⁰⁷ Como se indicaba en el DLMUIIATE, esta norma introdujo en el 2011 las ATE por un doble motivo: (i) al detectarse que la legislación valenciana carecía, a diferencia del resto de la mayoría de las Comunidades Autónomas, de instrumentos de alcance territorial y urbanístico que permitieran la eventual implantación en condiciones adecuadas —tanto por lo que respecta a su plazo y contenido— de actuaciones singulares de interés regional; y (ii) a fin de ofrecer a los agentes inversores, públicos o privados, una interlocución fluida y eficaz para el proceso de planeamiento y gestión, condición imprescindible para garantizar la viabilidad de inversiones que requieren una alta previsibilidad y control de los plazos de las autorizaciones y aprobaciones necesarias (Preámbulo DLMUIIATE).

¹⁰⁰⁸ Como señala la Guía, las ATE son aquellas actuaciones “que tienen por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de determinadas intervenciones singulares en el territorio, generadoras de un positivo impacto económico, ambiental y social, con ámbito de influencia supramunicipal y que contribuyen al logro de los objetivos y principios directores de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. El desarrollo de estos potenciales territoriales y los efectos de

Por otra parte, como destacaba el citado DLMUIIATE, las ATE son instrumentos coherentes con la *ETCV* analizada en apartados anteriores (cfr. Preámbulo DLMUIIATE); se trata en concreto de

“intervenciones singulares de carácter supramunicipal que contribuyen a la dinamización de la actividad económica y a la creación de empleo en el marco de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, aprobada por el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, la cual tiene, entre otras funciones, las de identificar e impulsar aquellas acciones y proyectos singulares que contribuyan a cualificar y diversificar el territorio en sus distintas escalas. La materialización de esta función permite la obtención de una visión global e integrada del territorio en su conjunto, siendo una de sus consecuencias la proposición de estrategias y acciones de gran valor añadido, y mayor demanda social”.

A nuestro juicio, el anterior dato del encuadramiento de las ATE en el contexto configurado por la *ETCV* es especialmente relevante toda vez que constituye una justificación adicional del carácter supramunicipal de este tipo de instrumentos, extremo este que, como hemos visto al comienzo de este apartado, resulta capital a fin de verificar su conformidad con el respeto al principio de autonomía local.

Otra nota característica de este tipo de instrumentos especialmente relevante debiera ser su *excepcionalidad*. Se concibieron como herramientas de carácter singular para canalizar la implantación y ejecución de las acciones estratégicas más relevantes y dinamizadoras. En coherencia con ello debe justificarse especialmente caso por caso la conveniencia y oportunidad de tramitarlas bajo esta figura.

Por otra parte, antes de referirnos a la *naturaleza* de este tipo de actuaciones, es pertinente señalar que estas se desagregan a su vez en una serie de intervenciones e instrumentos, como son, fundamentalmente: (i) la previa declaración del Consell de un concreto proyecto como ATE; (ii) la ulterior aprobación por la Administración autonómica del plan que instrumenta la ATE, con fundamento, entre otras cuestiones, en las condiciones previstas en la citada declaración del Consell; y (iii) la

arrastre sobre otros sectores económicos les permite impulsar la generación de empleo, dinamizar el conjunto del sistema productivo valenciano y mejorar la vertebración del territorio. Por lo tanto, la Declaración de un proyecto como Actuación Territorial Estratégica es un camino excepcional que la administración otorga sobre la base de sus singularidades extraordinarias y su carácter integral” (apartado 2 de la Guía de las ATE).

aprobación y ejecución de los instrumentos de gestión urbanísticas y constructivos que sean menester.

Pues bien, por lo que respecta al segundo de los instrumentos mencionados, esto es, los planes que instrumentan las ATE, en la LOTUP se dice solamente que se trata de “instrumentos de ordenación”. Así, se concluye que existen tres grupos de instrumentos de ordenación: (i) los de planeamiento urbanístico y territorial de ámbito supramunicipal; (ii) los de planeamiento urbanístico y territorial de ámbito municipal; y (iii) un tercer grupo, que parece constituir una suerte de cajón de sastre, en el que se incluyen los planes especiales, los catálogos de protecciones y, por último, los citados planes que instrumentan las ATE (art. 14 LOTUP)¹⁰⁰⁹.

Visto lo anterior, entendemos que resultan predicables, respecto de dichos planes de instrumentación de las ATE previamente declaradas como tal por el Consell, las conclusiones alcanzadas en el análisis efectuado en el apartado anterior. Esto es, que no cabe calificarlos sin más como un mero instrumento de ordenación del territorio, dado que al final lo que desempeñan son funciones típicas de los planes urbanísticos —como son, en muchos casos, la clasificación y la calificación del suelo—¹⁰¹⁰ y, en cualquier caso, con independencia de su encuadre en la normativa urbanística o territorial, lo cierto es que de hecho implicarán prácticamente la sustitución de los municipios en todo el proceso de transformación del suelo, desde la planificación a la gestión¹⁰¹¹ —sin perjuicio de que, por lo que respecta a esto último, en la práctica el Consell decida designar a los Ayuntamientos afectados como encargados de la tramitación y aprobación de los instrumentos de gestión y ejecución correspondientes—.

Por último, entre las *ventajas* más relevantes que presenta este potente instrumento de ordenación cabe destacar, a nuestro juicio: (i) la de que, una vez declarada la

¹⁰⁰⁹ Respecto de estos últimos, no se señala en esa disposición si el ámbito de estos es municipal o no, si bien, como dijimos pueden ser ambos en el caso de las ATE por cuanto es consustancial al tipo de instrumento de que se trata y porque así se indica expresamente en la LOTUP (art. 17.2). Y ello a pesar de que desde un punto de vista sistemático se le encuadre después dentro del Capítulo II del Título II que viene referido al planeamiento de ámbito supramunicipal.

¹⁰¹⁰ Cfr. VAQUER CABALLERÍA, M., “El urbanismo supramunicipal”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 279, 2013, págs. 35 y 39-40.

¹⁰¹¹ Cfr. DÍAZ LEMA, J. M., “¿Gestión urbanística...”, ob. cit., págs. 171-172.

ATE, contará con el reconocimiento del Consell por lo que respecta su carácter estratégico para la Comunidad Valenciana, lo que no es en absoluto baladí de cara al éxito de su implantación final en forma y plazos razonables; (ii) el que, como decíamos, puede llevarse a cabo en cualquier clase de suelo, así como en el mismo o en diversos términos municipales; (iii) que su ejecución no requiere de la previa revisión del Plan General municipal de turno (al contrario, la aprobación del ulterior plan o proyecto que implemente la ATE conllevará la modificación del plan general vigente sin necesidad de otros trámites); y (iv) el que, al menos en un plano teórico, se contará con un único interlocutor, el autonómico, para la gestión y ejecución de la ATE¹⁰¹².

3.4. Actividades susceptibles de implantarse mediante una ATE y criterios de su diseño e implantación

Como decíamos, una de las características principales de este instrumento es su *singularidad y excepcionalidad*, lo que podía llegar a justificar eventualmente su imposición sobre el planeamiento urbanístico municipal.

Las anteriores características, así como el resto de ventajas que puede llegar a reportar el uso de las ATE, exigen que las actividades que pretendan acogerse a esta figura cumplan de forma rigurosa de una serie de *requisitos* previstos en la LOTUP, como son: (i) ser coherentes con la ETCV; (ii) producir un impacto supramunicipal favorable y permanente¹⁰¹³; (iii) integrarse adecuadamente en el territorio¹⁰¹⁴; (iv) justificar adecuadamente que su localización aproveche las singularidades del

¹⁰¹² Cfr. apartado 3 de la Guía de las ATE.

Dicho esto, lo cierto es que en la práctica la experiencia demuestra que el éxito de proyectos urbanísticos tan complejos como estos, en los que están implicadas diversas Administraciones Públicas (en particular, la autonómica y la local), requieren que su promotor se coordine adecuadamente con todas ellas.

¹⁰¹³ Y ello ya sea desde el punto de vista económico, social y ambiental o, especialmente, en la creación de empleo, circunstancia que deberá acreditarse mediante la aportación de un estudio de viabilidad y sostenibilidad económica de la actuación (art. 17.3.b) LOTUP).

¹⁰¹⁴ Se exige que sean compatibles con la infraestructura verde, que se integren en la morfología del territorio y el paisaje y conecten adecuadamente con las redes de movilidad sostenible (art. 17.3.c) LOTUP).

territorio e implique ventajas comparativas respecto de otras ubicaciones¹⁰¹⁵; (v) ejecutarse de forma inmediata —sin perjuicio de las fases que se prevean en su desarrollo—; y (vi) tener una especial relevancia —al menos, de proyección regional—¹⁰¹⁶ (art. 17.3 LOTUP).

Podemos encontrar una suerte de *desarrollo de dichos requisitos* en la Guía de las ATE confeccionada por la propia Administración Autónoma bajo la anterior normativa, la LMUIATE (cfr. (apartado 6 de la Guía de las ATE). Sin tratarse de una norma jurídica vinculante, lo cierto es que resulta interesante en tanto en cuanto pone por escrito las pautas que esa Administración consideró en su día que debían presidir el diseño y tramitación de las citadas ATE. Dicho esto, el elenco de criterios y requisitos que ahí se señalan nos parece amplísimo y, en algunos casos, excesivamente vago¹⁰¹⁷.

¹⁰¹⁵ Las citadas ventajas comparativas de localización pueden ser muy variadas: por accesibilidad, entorno ambiental, paisajístico o por la presencia y posición de equipamientos o infraestructuras de calidad (art. 17.3.d) LOTUP).

¹⁰¹⁶ En efecto, deben acoger usos y actividades que contribuyan a la excelencia y cualificación del territorio con proyección o ámbito de influencia de escala internacional, nacional o, cuando menos, regional (art. 17.3.f) LOTUP).

¹⁰¹⁷ En este sentido, la citada Guía de las ATE señala que estas actuaciones deberán someterse a una serie de criterios de diseño que refuercen su excelencia territorial y destaca entre estos los siguientes, que por su interés, reproducimos a continuación: (i) los principios directores y los criterios de la ETCV aplicables; (ii) orientación estratégica y visión de futuro; (iii) adecuación a la morfología del territorio y del paisaje, incorporando sistemas de movilidad sostenible; (iv) permeabilidad de la Infraestructura Verde; (v) la vivienda puede servir de apoyo, pero no como finalidad fundamental; en cualquier caso, se debe de dar prioridad al alojamiento reglado frente a la vivienda de uso residencial; (vi) los principios de sostenibilidad urbana; (viii) las edificaciones y espacios públicos se deberán adaptar de forma preferente a la escala humana desde el punto de vista volumétrico, perceptivo y sensorial; (viii) diseño de los espacios abiertos que sea ejemplo de calidad, innovación, uso de las energías renovables, eficiencia en el consumo de los recursos y aplicación de los principios de la movilidad sostenible; (ix) ofrecer preferiblemente una gran variedad de tipologías de espacios y de parcelas, y desarrollar proyectos que permitan su crecimiento orgánico y consolidación en función de demanda social racionales, evitando actuaciones rígidas o sobredimensionados que tengan una difícil viabilidad económica; (x) en situaciones de proximidad al mar o paisajes relevantes de la Comunidad Valenciana, se deben combinar adecuadamente los espacios edificados con los abiertos para que estos se conecten visual y funcionalmente con el paisaje que le rodea y con la Infraestructura Verde regional del territorio; (xi) respeto por el paisaje, la geomorfología del lugar, las tramas urbanas tradicionales, el patrimonio cultural edificado, las escalas, la volumetría, las formas, los materiales, las texturas y las gamas cromáticas; (xii) maximización de la generación de empleo a través de la innovación, la creatividad, la atracción de talento y la especificidad de las componentes de excelencia territorial, así como de la cohesión social y de la calidad de los espacios públicos que la actuación desarrolle; y (xiii) las entidades impulsoras ejercerán su responsabilidad social corporativa aplicando medidas que mejoren la vertebración

A nuestro juicio, como vimos en el epígrafe anterior, al que nos remitimos, de entre todos esos requisitos y condicionantes será determinante la verificación de la efectiva concurrencia, más allá de meras invocaciones genéricas, del verdadero *interés supralocal del proyecto* —con la considerable dificultad que, según se indicó, conlleva discernir los contornos de este concepto jurídico indeterminado—, y ello a fin de garantizar el debido respeto al principio de autonomía local (arts. 137 y 140 CE)¹⁰¹⁸.

Sentado lo anterior, los proyectos empresariales que deseen acogerse a su declaración como ATE se encuadrarán en alguna de las tres siguientes *categorías*: (i) “Actuaciones que contribuyan a mejorar la competitividad, la reconversión de sectores económicos, el desarrollo y la innovación tecnológica, la cooperación empresarial, la atracción de talentos, la internacionalización de empresas y, en general, la creación de empleo”; (ii) “Implantación de equipamientos terciarios que sean referencia en cuanto a su reconocimiento y exclusividad”; y (iii) “Actuaciones significativas de mejora del medio rural, basadas en el aprovechamiento de sus recursos endógenos o en la atracción de actividades innovadoras compatibles con dicho medio” (art. 17.3.f) *in fine* LOTUP).

A fin de hacerse una idea más próxima sobre las actividades encuadrables en algunas de dichas categorías, pueden resultar útiles los *ejemplos de proyectos* que, según la propia Administración Autonómica, podían tener cabida dentro de este instrumento de las ATE a la luz de la anterior normativa, la LMUIATE (cfr. apartado 5 de la Guía de las ATE) y, a nuestro juicio, también bajo la LOTUP. Se trata en síntesis de los siguientes: (i) implantaciones singulares de áreas de actividad económica¹⁰¹⁹; (ii)

del territorio, la cohesión social y la mejora de los valores ambientales, paisajísticos y culturales del entorno territorial supramunicipal donde se asiente la actividad (cfr. apartado 6 de la Guía de las ATE).

¹⁰¹⁸ Cfr., en relación con la relevancia de la concurrencia en este tipo de proyectos del citado interés supralocal, ALONSO CLEMENTE, A., “Proyectos singulares...”, ob. cit., pág. 72; BAÑO LEÓN, J. M.ª, “Los planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal”, ob. cit., pág. 813; BELTRÁN AGUIRRE, J. L., “El menoscabo de la autonomía local...”, ob. cit., pág. 82; DÍAZ LEMA, J. M., “Los proyectos de interés regional...”, ob. cit., pág. 66; y VAQUER CABALLERÍA, M., “El urbanismo supramunicipal”, ob. cit., págs. 42-43.

¹⁰¹⁹ “Son espacios multifuncionales con vocación de excelencia que tienen como características comunes su orientación a la innovación, la cooperación empresarial, la internalización, la mejora de la competitividad, la atracción de talento y actividad económica avanzada, la

entornos de puertos, aeropuertos y grandes nodos intermodales¹⁰²⁰; (iii) parques logísticos¹⁰²¹; (iv) operaciones de recualificación urbana¹⁰²²; (v) complejos turístico-terciarios de excelencia, relacionados de manera preferente con el deporte, la cultura y la salud¹⁰²³; (vi) nodos singulares de actividad comercial¹⁰²⁴; (vii) proyectos de desarrollo en el mundo rural¹⁰²⁵; y (viii) cualesquiera otros proyectos que integren componentes de los referidos en los apartados anteriores¹⁰²⁶.

sostenibilidad y la aplicación de nuestras tecnologías a los productos y procesos productivos. En general, son actuaciones territoriales que pueden incluir parques empresariales, tecnológicos o científicos con servicios compartidos, así como sedes de empresas, distritos tecnológicos, centros de formación y financieros, así como centros de investigación públicos o privados. Su promoción y gestión puede enfocarse desde fórmulas de cooperación empresarial, público-privadas o consorciadas” (apartado 5 de la Guía de las ATE).

¹⁰²⁰ “Se incluyen en esta tipología las actuaciones de naturaleza urbanística que aprovechan como ventaja comparativa la proximidad a un enclave intermodal de gran escala. Es crucial en este tipo de proyectos la conexión, o la proximidad, con la alta velocidad ferroviaria y con sistemas de movilidad urbana sostenible, y deben combinar distintos usos entre los que se pueden encontrar la logística de alto valor añadido, el terciario hotelero, comercial, ferial y financiero, sedes empresariales y equipamientos y dotaciones de apoyo a las actividades principales justificativas del proyecto” (apartado 5 de la Guía de las ATE).

¹⁰²¹ “Se incluyen en esta categoría espacios de gran superficie donde el uso predominante es el logístico, y están relacionados con plataformas intermodales de transporte donde la conexión ferroviaria de mercancías es fundamental. Las instalaciones deben acoger servicios de apoyo a la actividad logística, y que incorporen valor añadido a la actividad, y ser compatibles con las estrategias del departamento de la Generalitat con competencia en materia de logística” (apartado 5 de la Guía de las ATE).

¹⁰²² “Son actuaciones relacionadas con la regeneración de tejidos urbanos o de instalaciones o infraestructuras que han perdido su funcionalidad, pero presentan una localización muy ventajosa respecto al conjunto urbano o metropolitano donde se asientan. Estos espacios se deben caracterizar por su múltiple funcionalidad con predominio de usos de alto valor añadido, la innovación y la presencia de profesionales creativos. Deben apoyar su estrategia de futuro en los componentes de excelencia del territorio en que se insertan y pueden estar también en conexión con centros de formación e investigación de elevada excelencia y prestigio y, en general, con el Sistema Innovador de la Comunitat valenciana” (apartado 5 de la Guía de las ATE).

¹⁰²³ “Se incluyen en esta tipología aquellos proyectos que por sus condicionantes de calidad, marca de prestigio o singularidad territorial en cuanto sus ventajas comparativas generen una oferta reconocible a escala internacional. Estas actuaciones pueden estar bajo la cobertura de una marca de prestigio o asociados a estrategias de dinamización de clusters especializados o integradas en otras actuaciones de mayor alcance económico y territorial” (apartado 5 de la Guía de las ATE).

¹⁰²⁴ “Son espacios que acogen actividades en las que el sector comercial es el uso predominante, avalado por una marca de prestigio internacional y de ratio de influencia provincial como mínimo, o bien por una concentración comercial singular y diferenciada que genera masa crítica suficiente para desarrollar una oferta cuya área de captación supere el ámbito comarcal de los grandes centros comerciales al uso” (apartado 5 de la Guía de las ATE).

¹⁰²⁵ “Son espacios multifuncionales adecuados a la escala del mundo rural que, de forma general, aprovechan sus recursos endógenos, aunque pueden acoger otro tipo de actividades siempre

Dada la reciente incorporación de la figura que aquí nos ocupa al ordenamiento autonómico valenciano y la singularidad de este tipo de proyectos, solo unos pocos han sido merecedores hasta la fecha de su declaración como ATE por el Consell; se trata en concreto de los siguientes: (i) “Valencia Dinamiza” —también denominado Proyecto Valencia Club de Fútbol— (Valencia); (ii) “Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del río Mijares” (Yátoba); (iii) “Puerto Mediterráneo” (Paterna); (iv) “Alcoiinnova” (Alcoy); y (v) “Alicante Avanza” (Alicante).

Por lo que aquí interesa, cabe destacar que con el segundo de ellos se pretende la implantación de diversos usos terciarios en el medio rural. En concreto, el Consell acordó en fecha 14 de diciembre de 2012 declarar el citado proyecto “Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del Río Mijares”, presentado por la mercantil Mijares Resort, S.A., como actuación territorial estratégica en los términos regulados por la LMUIIATE (DOCV 20 de diciembre de 2012). Este proyecto ubicado en el municipio de Yátova (Valencia) plantea una actuación multifuncional que incluye diversos usos turísticos y deportivos en el medio rural¹⁰²⁷. Por otra parte, el Consell

que sean compatibles con el medio. En su caso, deben priorizar la restauración y puesta en valor de las edificaciones y espacios emblemáticos, y podrán acogerse a fórmulas de gestión mancomunada o consorciada. Entre otros, se podrían incluir redes de espacios para desarrollar ofertas innovadoras de turismo, ocio y producción; actuaciones relacionadas con la gastronomía y la innovación; balnearios u otras instalaciones relacionadas con el agua, centros de turismo rural y centros de transformación de productos del mundo rural y parques industriales y terciarios consorciadas o mancomunados” (apartado 5 de la Guía de las ATE).

¹⁰²⁶ “Se incluirían en esta categoría aquellas actuaciones de difícil encuadre en una tipología concreta, pero que presentan características de alguna o algunas de las tipologías de actuaciones territoriales estratégicas definidas anteriormente” (apartado 5 de la Guía de las ATE).

¹⁰²⁷ Según se indica en el citado acuerdo del Consell, los objetivos fundamentales de esta actuación, que la hicieron precisamente ser acreedora de dicha declaración como ATE, son los siguientes: “1. Crear un espacio singular, y de gran atractivo turístico, deportivo y cultural, en un entorno de gran valor natural en el que se combinen de forma armónica y sostenible la práctica de actividades deportivas, en sus múltiples variantes, con el enoturismo, el turismo ambiental y cultural, el turismo rural, y todo un conjunto de actividades que tienen como denominador común el uso racional del medio natural. 2. Canalizar una inversión directa de unos 34 millones de euros [...]. 3. Crear unos 265 empleos, entre temporales y permanentes que, sumando los indirectos e inducidos, podrían alcanzar los 350. [...]. 4. Conservar y potenciar los valores de territorio incluyendo actuaciones de regeneración forestal, recuperación de viñedos abandonados, restauración del patrimonio cultural, regeneración paisajística de los entornos fluviales, e integración en la morfología del territorio de todas las instalaciones y equipamientos que se implanten en la zona, las cuales no menoscabarán el carácter rural del medio. 5. Crear una oferta turística atractiva y diferenciada en el medio rural de la Comunitat Valenciana con un fuerte potencial de demanda, no solo procedente del área

designó también el resto de órganos encargados tanto de su seguimiento, control y de la tramitación y aprobación tanto del plan que instrumenta la citada ATE como de los correspondientes instrumentos de ejecución urbanística¹⁰²⁸. Por último, curiosamente, a pesar de la envergadura, relevancia y urgencia de un proyecto como este, que lo hizo merecedor de su declaración como ATE, parece que se encontraría paralizado en la actualidad¹⁰²⁹.

Por lo que respecta al resto de proyectos que han sido hasta la fecha objeto de declaración como ATE por parte del Consell, se desglosan a continuación a efectos ilustrativos sus principales magnitudes:

Proyecto	Municipio	Acuerdo Consell	Actividad principal	Empleos generados ¹	Inversión (€) ²	Situación
ALCOINNOVA	Alcoy	22/2/13	Innovación industrial tecnológico e innovación	2.750	152.000.000,00	Aprobado
VALENCIA CLUB DE FÚTBOL	Valencia	29/5/12	Nuevo estadio y terciario-residencial	3.500	1.191.000.000,00	Aprobado
PUERTO MEDITERRÁNEO	Paterna	25/1/13	Complejo terciario comercial	8.300	1.200.000.000,00	En tramitación
ALICANTE AVANZA	Alicante	20/6/14	Parque comercial y parque tecnológico industrial	4.400	700.000.000,00	En tramitación

¹ Directos e indirectos

² Directo, indirecto e inducido

FIGURA 53. *Actuaciones Territoriales Estratégicas*. Elaboración propia a partir de la Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011-2015), pág. 17. No incluye la ATE vinculada fundamentalmente con el suelo rural denominada “Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del Río Mijares” (Yátoba), cuyas características han sido referidas anteriormente.

Como se aprecia de la anterior tabla, por el momento solo dos de las ATE tienen aprobado el instrumento de ordenación que las desarrolla, restándoles a estas ahora la

metropolitana de Valencia, sino del conjunto de la Comunitat Valenciana e incluso del exterior” (DOCV de 20 de diciembre de 2012).

¹⁰²⁸ Así, designó a la antigua Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo como órgano responsable del seguimiento y control de la ejecución de la actuación; a la antigua CITMA como órgano responsable de la tramitación y aprobación del instrumento de planificación que se derive de la citada ATE; y al Ayuntamiento de Yátoba como responsable de la tramitación y aprobación de los instrumentos de gestión y ejecución de la actuación, contando con el apoyo necesario de la CITMA (DOCV de 20 de diciembre de 2012).

¹⁰²⁹ Cfr. artículo de prensa de E. PARRA (“Bonig lanza un ultimátum a la promotora de la ATE de Yátoba tras dos años sin presentar el aval”) [en línea], publicado en el diario regional *Valencia Plaza*, con fecha 22 de abril de 2015 <<http://www.valenciaplaza.com/ver/154007/bonig-ultimatum-promotora-ate-yatova-presentar-aval.html>> [consulta: 22 de abril de 2015].

aprobación y ejecución de los correspondientes proyectos de gestión urbanística (Alcoinnova y Valencia CF). El resto se encuentra todavía en un estado bastante más preliminar.

Sentado lo anterior, procedemos ahora en el siguiente epígrafe a finalizar nuestro análisis de las ATE con el examen un poco más detallado de las fases propias de la tramitación de estas complejas actuaciones territoriales estratégicas.

3.5. La tramitación administrativa de las ATE: desde la declaración del Consell como tal, pasando por la aprobación del plan o proyecto que la instrumenta y la de los instrumentos de gestión urbanística que permiten su ejecución, hasta su completa materialización

Como apuntábamos antes, la tramitación de las ATE se desagrega en diversas fases: tras las oportunas consultas sobre su viabilidad, debe haber una previa declaración del Consell que considere el proyecto correspondiente como tal ATE, a la que le sigue la tramitación y aprobación por parte de los órganos que este designe de los correspondientes proyectos que materialicen dicha actuación —tanto el plan que instrumenta la citada ATE como los correspondientes proyectos de gestión y ejecución urbanística—, y, por último, su completa ejecución (arts. 59-62 LOTUP).

La pretensión de la LOTUP con relación a la tramitación de estos instrumentos no ha sido otra que, en línea con sus predecesoras (el DLMUIATE y la LMUIATE), procurar dotarse de “un sistema específico y acelerado de tramitación, con el fin de implantar iniciativas empresariales singulares y de elevada repercusión, en cuanto a generación de renta y empleo” (apartado III del Preámbulo de la LOTUP).

En concreto, las fases en las que se desagrega la tramitación completa de las ATE, desde su declaración como tal hasta su ejecución son básicamente las siguientes (cfr. arts. 59-62 LOTUP y apartado 7 de la Guía de las ATE)¹⁰³⁰:

¹⁰³⁰ Cfr. también en relación con estos extremos, HERVÁS MÁS, J. y OLIVA MARTÍ, J., “Infraestructura verde y paisaje...”, ob. cit., págs. 76-81 y ALMENAR MUÑOZ, M., “La tramitación de planes y programas...”, ob. cit., págs. 227-229.

(i) *Fase preliminar de consultas sobre la viabilidad de la iniciativa de ATE.*

Como en todo proyecto, el promotor¹⁰³¹ de la ATE deberá registrar su *solicitud*, en este caso, ante la Administración Autonómica (art. 60.1 LOTUP).

Una vez recibida y examinada esta, la Conselleria con competencia material relevante para los objetivos de la propuesta de ATE deberá formular a su vez una *consulta sobre la viabilidad* de esta iniciativa ante la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y medioambiente. A tal fin, regula ahora la LOTUP, deberá acompañar una propuesta esquemática del citado proyecto (art. 60.1 *in fine* LOTUP)¹⁰³².

A continuación, la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y medioambiente resolverá sobre la *admisión a trámite de la documentación* presentada, atendiendo a los requisitos a que esta debe sujetarse, examinados en el epígrafe anterior (cfr. art 17.3 LOTUP). En cualquier caso, la resolución favorable a dicha admisión no prejuzgará el sentido de la declaración del Consell (art. 60.2 LOTUP).

Si la anterior resolución es positiva, y previa *audiencia a los municipios afectados*, la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y medioambiente preparará un *informe* sobre los siguientes extremos (art. 60.3 LOTUP): (a) su adecuación a los requisitos legales para su declaración como ATE; (b) la determinación de aspectos ambientales, territoriales y funcionales a considerar; (c) el alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, del

¹⁰³¹ Es la persona jurídica pública, privada o mixta que tiene la iniciativa del proceso, redacta propuestas y prepara los proyectos correspondientes (art. 17.2 LOTUP y apartado 7 de la Guía de las ATE).

¹⁰³² En concreto, la citada propuesta deberá contemplar, como mínimo, los siguientes extremos: (i) descripción de los usos y actividades propuestos —con el grado de detalle de un anteproyecto— y sus efectos sobre la generación de renta y empleo; (ii) descripción de las diferentes alternativas posibles y justificación de la imposibilidad de gestionar urbanísticamente la implantación mediante el cumplimiento del planteamiento ya aprobado; (iii) integración del ámbito de la actuación en la infraestructura verde del territorio; (iv) análisis preliminar de la adecuación a las redes de infraestructuras y dotaciones existentes o, en su caso, propuesta de ampliación; (v) informes de viabilidad y sostenibilidad económica, con la justificación de los recursos financieros necesarios para hacer frente a la actuación; y (vi) propuesta de participación pública en los términos establecidos en la Ley —cfr. arts. 51.4 y 60.1 LOTUP—.

instrumento de paisaje y del proceso de participación pública y consultas; y (d) la identificación de los instrumentos y estándares urbanísticos necesarios y la secuencia de su tramitación.

Este informe tendrá la consideración de *documento de alcance* del estudio ambiental y territorial estratégico —extremo este que analizamos en detalle en el capítulo anterior al examinar la regulación vigente de la evaluación ambiental estratégica— y será *elevado al Consell* para su consideración (cfr. arts. 60.4 y 51.2.a) LOTUP).

(ii) *Fase inicial de declaración de la iniciativa como ATE por parte del Consell.*

A la vista de la anterior documentación —en particular, del informe de viabilidad preparado por la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y medioambiente—, el Consell podrá *declarar la citada iniciativa como ATE* (art. 60.4 LOTUP).

En caso de que el Consell efectúe dicha declaración, deberá despejar también en esa *resolución* los siguientes extremos: (a) determinar los requisitos urbanísticos, ambientales y territoriales que se aplicarán a la actuación; (b) designar los órganos responsables de la elaboración, tramitación, aprobación, gestión y seguimiento de los planes y proyectos precisos para implementar la ATE —a los que haremos referencia en la fase siguiente—; (c) exigir las garantías financieras que se consideren oportunas; y (d) eximir, en su caso, excepcionalmente a la ATE de las licencias y autorizaciones cuya regulación sea competencia de la Generalitat, estando el resto de licencias a lo determinado por las legislaciones estatal y europea (arts. 59.2, apartados 4 y 5 del art. 60 y 61.3 *in fine* LOTUP).

Este acuerdo del Consell constituye en puridad el inicio de la andadura de la ATE y será además el documento prescriptivo para la redacción del plan o proyecto que la instrumente, así como de su correspondiente estudio ambiental y territorial estratégico (cfr. apartados 1 y 2 del art. 59 LOTUP).

(iii) *Fase de tramitación y aprobación del plan o proyecto que instrumentaliza la ATE.*

Sin perjuicio de la declaración previa del Consell referida anteriormente, este constituye a nuestro juicio el hito más relevante en la implementación de este tipo de actuaciones que aquí nos ocupan.

Una vez que tenga lugar la declaración del Consell, el promotor de la iniciativa *elaborará el plan o proyecto* que instrumenta la ATE e incorporará el correspondiente *estudio ambiental y territorial estratégico*, con el alcance y condiciones prescritas en aquella declaración, así como en el previo informe de viabilidad preparado por la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y medioambiente —que como dijimos, hacía las veces de documento de alcance del citado estudio— (cfr. arts. 61 y 59.2 LOTUP).

El órgano que haya sido señalado como responsable por el Consell, someterá el citado plan o proyecto a *participación pública y consultas*, según lo previsto en el citado acuerdo de declaración, por un plazo mínimo de cuarenta y cinco días y dando adecuada participación a los Ayuntamientos e instituciones afectadas (art. 61.1 LOTUP)¹⁰³³.

Finalizada esta fase de consultas, el órgano ambiental y territorial elaborará una *declaración ambiental y territorial estratégica*, cuyas determinaciones se incorporarán al plan o proyecto que instrumenta la ATE por parte de su promotor (cfr. arts. 61.1 *in fine* LOTUP)¹⁰³⁴.

¹⁰³³ Como vimos en epígrafes anteriores, este último extremo es muy relevante para verificar el debido respeto al principio de autonomía local. En este sentido, esta participación debería tener la amplitud precisa dependiendo de la magnitud de los intereses municipales en juego (así, entendemos, por ejemplo, que esta debería ser más intensa cuando la actuación se concentre en un solo municipio y la actuación pretendida es incluso contraria a su plan urbanístico).

¹⁰³⁴ Asimismo, del reenvío normativo previsto en el art. 61.1 *in fine* LOTUP, así como de una interpretación teleológica y sistemática de la norma aplicable, entendemos que cabe colegir que resultan de aplicación a la citada declaración ambiental y territorial estratégica que tiene lugar aquí el resto de previsiones reguladas con carácter general en relación con aquella en el procedimiento ordinario de tramitación de los planes que deben sujetarse a evaluación ambiental estratégica y que fueron examinados con detalle en el capítulo anterior; esto es: su necesaria coherencia con el documento de alcance y las demás actuaciones de la Administración autonómica a lo largo del procedimiento de tramitación de la actuación —salvo la aplicación justificada de nuevos criterios por parte del órgano ambiental autonómico—; su

Finalmente, la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y medioambiente procederá a la *aprobación del plan o proyecto que instrumenta la ATE* (art. 59.3 LOTUP).

Dicha resolución tendrá los siguientes efectos capitales en el procedimiento de implementación de la ATE: (a) la *modificación directa del planeamiento* vigente. Así, no serán necesarios más trámites posteriores ni otras condiciones de planeamiento o gestión urbanística, salvo las definidas en la propia resolución aprobatoria; y (b) la *designación del promotor de la actuación y la fijación de sus obligaciones* —entre otras, las de ejecutar y sufragar las obras, proyectos y actuaciones que se especifiquen, pudiendo incluir la conexión de la actuación y el suplemento de las infraestructuras precisas para su integración equilibrada en el territorio— (art. 61.2 LOTUP).

Por su parte, la resolución que apruebe el plan o proyecto que instrumenta la ATE deberá *fijar justificadamente el sistema de gestión urbanística*, ponderando los intereses colectivos y particulares que resulten afectados. En relación con este extremo, es oportuno destacar que la LOTUP positiviza una clara preferencia en favor del sistema reparcelatorio, apartándose así del esquema anterior que introdujo las ATE (el DLMUIATE y la LMUIATE), del que cabía inferir una cierta inclinación en favor de la expropiación, sin perjuicio de que esta pudiera ser sustituida por la reparcelación (cfr. art. 4.2.c) LMUIATE)¹⁰³⁵. Así, se concluye ahora en la LOTUP que se deberá preferir este último sistema a cualquier otro modo de gestión y, por lo tanto, solo con

naturaleza de informe preceptivo y determinante y, por ende, su imposibilidad de ser recurrida de forma separada de la resolución que la acompaña; su debida publicación en el DOCV y en la página web de la Generalitat; su eventual caducidad pasados dos años sin que se apruebe el plan o proyecto que debe incorporar dicha declaración ambiental y territorial estratégica, salvo que se conceda una prórroga por dos años más; y la regulación de su eventual modificación (cfr. arts. 54 y 56 LOTUP).

¹⁰³⁵ En concreto, el citado art. 4.2.c) LMUIATE establecía que “La resolución aprobatoria de un plan o proyecto fundado en una declaración de actuación territorial estratégica conlleva los siguientes efectos: [...] c) Declaración de utilidad pública o interés social y de la necesidad de urgente ocupación, a los efectos expropiatorios, de los bienes y derechos precisos para la actuación, salvo que se prevea la reparcelación. La resolución fijará justificadamente las condiciones de gestión ponderando los intereses colectivos y particulares que resulten afectados”.

carácter excepcional y en supuestos justificados en el interés general se establecerá el sistema expropiatorio. En este último caso, la resolución aprobatoria comportará la declaración de utilidad pública o interés social y de la necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos precisos para desarrollar la actuación (art. 61.3 LOTUP).

Ciertamente, el recurso a esa vía expropiatoria es lícito bajo nuestro sistema constitucional. Cabe recordar en este sentido, como indica ESCUÍN PALOP¹⁰³⁶, que “La expropiación como instrumento legítimo para sacrificar situaciones patrimoniales, presupone el reconocimiento constitucional de la propiedad privada, que el artículo 33 de la Constitución Española efectúa no de forma incondicional, sino matizada por la función social de este derecho, «que delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes» (art. 33.2 CE)”. Extremo este que ya vimos en detalle en el capítulo segundo de esta obra al tratar el estatuto jurídico de la propiedad del suelo.

¹⁰³⁶ ESCUÍN PALOP, V. M.^a, “La expropiación forzosa como límite de los derechos e intereses patrimoniales”, en *Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penadés*, Tomo I, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, pág. 937.

Como decíamos, la resolución aprobatoria del plan o proyecto que instrumenta la ATE conlleva, entre otras cuestiones, la declaración de la utilidad pública e interés social a efectos expropiatorios. Por lo que respecta a estos últimos conceptos, destaca aquel autor que la dificultad de diferenciarlos “estriba en la falta de una definición legal general de lo que se entiende por cada uno de ellos”. Dicho esto, concluye que cabe indicar que “la utilidad pública supone que la obra o el servicio al que se destina el bien expropiado lo es para cumplir un fin de una persona jurídico-pública, con independencia de quien lo realice” y que el interés social “en una primera fase, está determinado por un fin que satisface una empresa o persona privada mediante una actividad que precisa instituirse o acrecentarse por el resultado final que proporciona a la colectividad. En su última fase evolutiva significa la exigencia del cumplimiento y efectividad de la función social de la propiedad” (ídem, pág. 956).

Sea como fuere, con independencia de dicha distinción, lo cierto es que, como destaca este autor, cuando la *causa expropiandi* se encuentra implícita en otras decisiones administrativas, su fiscalización jurisdiccional es muy limitada, reduciéndose fundamentalmente a aspectos formales relativos a su mera existencia o regularidad (ESCUÍN PALOP, V. M.^a, “Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa”, *Cuadernos de derecho público*, n.º 17, 2002, pág. 129).

Cfr., para mayor detalle en relación con todos los aspectos relativos a la expropiación forzosa, la obra de este autor que cabe considerar ya como *clásica* en la materia: *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid: Civitas, 2008, 3.ª ed.

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que, como señalan HERVÁS MÁS y OLIVA MARTÍ¹⁰³⁷, esa opción finalmente escogida por el legislador autonómico de recurrir de forma preferente a la reparcelación resulta bastante desventajosa desde el punto de vista del eventual inversor privado promotor de la ATE por el alto grado de complejidad que añade a su gestión urbanística.

(iv) *Fase de tramitación y aprobación de los instrumentos de gestión urbanística.*

La tramitación de las ATE no finaliza con la aprobación por la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y medioambiente del plan o proyecto que las instrumenta. Todavía queda un largo trecho por recorrer, que pasa por ejecutarlas.

En efecto, además de todo lo anterior, deberá tener lugar la *tramitación y aprobación de los instrumentos de gestión urbanística* que correspondan por parte del órgano que a tal efecto haya designado el Consell. En concreto, este órgano podrá ser directamente el Ayuntamiento correspondiente para el caso de que recaiga solo en su término municipal, este lo solicite y así lo decida la Administración autonómica.

Por otra parte, cuando lo permitan las circunstancias del caso concreto, *la aprobación de estos instrumentos de gestión y ejecución puede ser simultánea a la del previo plan o proyecto que regula la ATE*, al que nos acabamos de referir en la fase anterior (apartados 3 y 4 del art. 59 LOTUP).

(v) *Fase última: la ejecución de las ATE.*

Una vez que hayan sido aprobados los oportunos instrumentos de gestión urbanística precisos para implementar la ATE, se procederá finalmente a su ejecución. Dicho esto, cabe precisar que, incluso con carácter previo a la

¹⁰³⁷ HERVÁS MÁS, J. y OLIVA MARTÍ, J., “Infraestructura verde y paisaje...”, ob. cit., pág. 80. Como señalan estos autores, “Ciertamente, no entendemos el paso atrás del legislador Valenciano en la gestión del suelo de las Actuaciones Estratégicas. Habrá pues que explicarle al inversor privado que tras la complicación para obtener la declaración de la ATE cualquier propietario a través de la Reparcelación podrá incorporarse en una finca de resultado y por tanto como promotor real o futuro de la ATE. Sinceramente, no entendemos como al igual que otras Comunidades Autónomas, no se dice, de forma contundente, que la obtención del suelo se obtendrá por expropiación forzosa, otorgándose la condición de beneficiario de al propio inversor” (ibídem).

eficacia de la resolución aprobatoria del plan o programa que instrumenta la ATE, el promotor deberá suscribir y garantizar sus compromisos en forma legal (art. 62.1 LOTUP).

Por otra parte, si el promotor de la ATE fuere una Administración Pública, la actividad de ejecución de la urbanización se realizará por esta. En otro caso, esa actividad deberá asignarse previa selección mediante procedimiento sometido a condiciones de publicidad, concurrencia y criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas (art. 62.1 LOTUP). Esta previsión de la LOTUP trae causa directa del Acuerdo de 30 de enero de 2013 de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Generalitat en relación con la normativa precedente, la LMUIATE (BOE n.º 61, de 12 de marzo de 2013)¹⁰³⁸.

Por último, como en toda actuación urbanística, existen otras importantes vicisitudes a tener en cuenta que pudieran producirse durante la ejecución de la ATE:

¹⁰³⁸ En efecto, como se señala en el citado Acuerdo, ambas partes consideraron solventadas las discrepancias manifestadas, por lo que aquí nos interesa, sobre el artículo 4.2 LMUIATE, que señalaba que:

“La resolución aprobatoria de un plan o proyecto fundado en una declaración de actuación territorial estratégica conlleva los siguientes efectos: [...] b) Designación del promotor y fijación de sus obligaciones, que incluirán ejecutar y sufragar las obras, proyectos y actuaciones que se especifiquen, pudiendo incluir la conexión de la actuación y el suplemento de las infraestructuras precisas para su integración equilibrada en el territorio”.

Pues bien, como indica el citado Acuerdo de la Comisión Bilateral, las partes coincidieron en interpretar su contenido de acuerdo con lo establecido por el artículo 6 TRLS 2008 de la siguiente manera:

“– El promotor al que se refiere el artículo 4 de la Ley 1/2012 [esto es, la LMUIATE] no es el agente urbanizador regulado en la Ley Urbanística Valenciana, sino el promotor de una actuación productiva o empresaria que constituye el objeto de la Actuación Territorial Estratégica.

– Cuando la ejecución de la actividad de ejecución de la urbanización previa que precisara la Actuación Territorial Estratégica, se realizara por un particular, éste debe ser seleccionado mediante un procedimiento con publicidad y concurrencia y criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en los términos que señalen los acuerdos del Consell de la Generalitat a que se refieren los artículos 3 y 4 [que son los relativos a la declaración de un proyecto como ATE y a ciertas cuestiones conexas con esta como puede ser la eventual exoneración a la ATE de la obligación de obtención permisos de competencia autonómica]”.

- (a) La eventual renuncia a la condición de promotor de la ATE o su transmisión. Como cabía de esperar, la LOTUP prevé expresamente que cualquiera de estas operaciones han de ser autorizadas por el órgano de la Administración competente para el seguimiento de la actuación, al igual que cualesquiera otros cambios en las condiciones de gestión inicialmente previstas (art. 62.3 LOTUP).
- (b) El posible incumplimiento por el promotor de las condiciones y plazos de ejecución estipulados. Al igual que otro tipo de *títulos* urbanísticos, esto último determinará su sustitución o la caducidad de la ATE y la incautación de las garantías prestadas, previa audiencia del interesado. Además, se prevé también una consecuencia, de incierta y compleja puesta en práctica, como es que la declaración de caducidad conllevará la reversión, retroacción y reposición de bienes, actuaciones y obras, así como, en su caso, la derogación de previsiones del planeamiento, en los términos que resuelva la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y medioambiente (art. 62.4 LOTUP)¹⁰³⁹.

Visto todo lo anterior, podemos concluir que efectivamente nos encontramos ante un potente instrumento de ordenación en manos de la Comunidad Autónoma para posibilitar la implantación de muy diversas actividades en diferentes tipos de suelo, incluido el no urbanizable. Sin perjuicio de ello, se aprecia de todo lo analizado que se trata ciertamente de una herramienta que debiera ser verdaderamente de carácter excepcional y que, como tal, requiere una cumplida justificación del interés supralocal de la actividad para legitimar su implantación cuando afecte a un solo municipio. Precisamente, tanto esta singularidad como la necesaria concurrencia del citado interés supralocal es lo que a nuestro juicio constituye la diferencia capital

¹⁰³⁹ En este sentido, coincidimos con ALMENAR MUÑOZ en que habrá casos en que no proceda revertir la situación por estar las obras prácticamente ejecutadas o muy avanzadas (y ello sin perjuicio de que, si concurre el incumplimiento imputable del promotor, proceda la incautación de las garantías prestadas), lo que condicionará a su vez de facto la facultad que tiene la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente de derogar el planeamiento aprobado junto a la ATE, que, como decíamos, entendemos que no ejercerá si no resulta procedente la citada reversión de la actuación (ALMENAR MUÑOZ, M., “La tramitación de planes y programas...”, ob. cit., pág. 228).

respecto de mecanismos como las DIC, examinadas en apartados anteriores, que también pueden llegar a legitimar la implantación de una serie de usos de corte urbanístico sobre suelo no urbanizable sin implicar por ello su reclasificación.

Pues bien, llegados a este punto, cabe señalar que hemos finalizado nuestro análisis de todas aquellas cuestiones que entendemos más vinculadas desde el punto de vista de ordenación territorial y urbanística con la implantación de usos industriales y terciarios sobre suelo no urbanizable, en especial, en la Comunidad Valenciana. Procede, por tanto, que nos detengamos en el apartado siguiente en exponer las principales conclusiones de este trabajo, que hemos ido desgranando a lo largo de nuestro análisis en las páginas precedentes (incluyendo las correspondientes propuestas de *lege ferenda*).

CONCLUSIONES

1. En las últimas décadas ha existido un creciente interés por el uso del campo más allá de su destino *natural* —esto es, no simplemente limitado a su uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales—. En concreto, como espacio donde poder llevar a cabo todo tipo de usos de corte urbanístico, entre los que se encuentran los industriales y terciarios. La regulación jurídica de ese particular, en sentido amplio desde el prisma de la ordenación territorial y urbanística, es precisamente lo que constituye el objeto de la presente obra.

En síntesis, nuestro trabajo se centra fundamentalmente en tres líneas de análisis: (i) tras una aproximación introductoria sobre qué cabe entender por suelo no urbanizable, se examina cómo se categoriza este fundamentalmente mediante la técnica de la clasificación urbanística y qué consecuencias conlleva esto último en relación con los derechos y deberes del propietario de ese suelo —capítulos I y II—; (ii) posteriormente, se estudia cómo afecta al suelo no urbanizable la intervención de las diferentes Administraciones Públicas involucradas con el territorio mediante, principalmente, la planificación territorial y urbanística —capítulos III y IV—; y (iii) se finaliza con una de las cuestiones nucleares de esta obra, que descansa en las conclusiones alcanzadas en los puntos anteriores, y que es precisamente la mecánica legal requerida para poder implementar los citados usos industriales y terciarios en un suelo clasificado como no urbanizable a la vista del planeamiento —capítulo V—.

* * *

2. Por lo que respecta a la primera línea de análisis de este trabajo, cabe comenzar señalando en relación con la aproximación conceptual al suelo no urbanizable que la normativa urbanística no ha adoptado siempre la misma denominación al referirse a aquel. Empezó designándolo suelo “rústico” (LS 1956); posteriormente mantuvo por mucho tiempo el término de “no urbanizable” (LS 1975 y el resto de la normativa estatal ulterior, así como gran parte de la normativa autonómica), hasta que recientemente ha recibido el nombre de “rural” por la norma estatal (LS 2007 y TRLS 2008).

3. La denominación utilizada mayoritariamente para designar esta clase de suelo, como no urbanizable, no es fruto de la casualidad. En concreto, hunde sus raíces en la historia de nuestro urbanismo, preocupado durante mucho tiempo únicamente por el crecimiento de la ciudad, ajeno a otro tipo de preocupaciones medioambientales típicas de épocas más recientes, de forma que la regulación del suelo no urbanizable era puramente marginal.
4. A nuestro juicio, la expresión suelo “no urbanizable” no resulta la más idónea, dado que no dice mucho de ese tipo de suelo en sí mismo, salvo por la referencia a una cualidad negativa, que además —lo que es más relevante— no siempre concurre. En efecto, sí que puede eventualmente ser urbanizado, siquiera de forma parcial, con motivo precisamente de la implantación de usos industriales y terciarios. Por lo tanto, la expresión “suelo rústico”, que denota una vocación ajena a la consolidación característica de los suelos urbanos, nos parece la más apropiada.
5. La técnica urbanística de la *clasificación* del suelo ha sido muy relevante desde el comienzo de las primeras leyes urbanísticas propiamente dichas. Las facultades del derecho de propiedad se deben ejercer dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos tanto en la ley urbanística aplicable como en los instrumentos de planeamiento pertinentes, y debe hacerse con arreglo a la clasificación y calificación urbanística de los predios.
6. La *clasificación* del suelo es algo distinto a su *calificación*. La primera se ocupa de dividir los terrenos según su fin urbanístico y asignarles un régimen jurídico distinto, diferenciando así básicamente entre urbano, urbanizable y no urbanizable. Por otra parte, el fin de la *calificación* es fijar el uso pormenorizado de los terrenos comprendidos dentro de cada uno de ellos, término que ha venido a coincidir en la práctica con el de *zonificación*.
7. Las fuentes de la relevante técnica urbanística de la clasificación son dos: una mediata, la ley, y otra inmediata, el planeamiento territorial y urbanístico. Se da la particularidad en relación con este instituto de la preeminencia del plan, que es la base fundamental de toda ordenación del espacio físico.

8. El Estado es competente para establecer diferentes tipologías de suelo a efectos de garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo, así como en materia de expropiación y valoraciones. No obstante, en la LS 2007 y el TRLS 2008 el legislador estatal orilló regular la clasificación del suelo, hecho que posibilita que las Administraciones autonómicas puedan eventualmente apartarse de su tradicional clasificación tripartita, siempre y cuando sea para fines distintos de la configuración de las condiciones básicas en el ejercicio del derecho de propiedad.
9. En concreto, el legislador estatal sustituyó la técnica urbanística de la clasificación del suelo por un instituto distinto, ajeno en principio al plan, como es de las diversas *situaciones del suelo* en las que este se puede encontrar, y que son básicamente dos: el rural y el urbanizado. No obstante, las tradicionales clases de suelo pueden seguir existiendo, como de hecho sucede, en la normativa autonómica, si bien precisan ser interpretadas de acuerdo con el nuevo esquema normativo estatal —considerándose así incluido el suelo clasificado y categorizado por la regulación autonómica en una de las dos situaciones básicas de suelo recogidas en el TRLS 2008—.
10. El “suelo rural” no es un término unívoco, sino que engloba tipos de suelo bastante diferentes entre sí, como son: (i) el *suelo rural preservado* de la urbanización por el planeamiento en razón a los valores que encierra, que puede además estar sujeto a algún tipo de protección; (ii) el *suelo rural transformable urbanísticamente* hasta que se alcance tal condición —que guarda una gran similitud con el suelo urbanizable previsto en la anterior normativa—; y (iii) el *suelo rural residual*, es decir, el que no puede ser considerado como urbanizado —esto es, fundamentalmente todo aquel suelo que no se halle integrado en la malla urbana y no esté legal y efectivamente urbanizado—.
11. La delimitación de un suelo en *situación de rural* descansa fundamentalmente en la constatación fáctica de la realidad (“*la fuerza normativa de lo fáctico*”), sin perjuicio de que esa situación no es completamente estática, dado que puede venir alterada por las actuaciones de transformación que se ejecuten.

12. El planificador goza de una amplia discrecionalidad a la hora de clasificar el suelo, salvo por lo que respecta al suelo urbano y el no urbanizable protegido. Dicho esto, a veces no resulta sencillo identificar el valor que encierra un suelo y, por ende, la amplitud de la discrecionalidad de que goza el planificador. En cualquier caso, como en cualquier otro sector, esa discrecionalidad no está exenta de control por los Tribunales.
13. Sin perjuicio de las especificidades propias de la abundante y variada normativa urbanística autonómica, cabe apreciarse de su análisis que a la presente fecha, en líneas generales, se continúa contemplando la clasificación tripartita mencionada anteriormente (suelo urbano, urbanizable y no urbanizable) y, por lo que respecta a este último, la diferenciación entre el que está sujeto a protección y el que no.
14. En particular, por lo que respecta el suelo no urbanizable, la normativa urbanística valenciana fue una de las regulaciones autonómicas más innovadoras al dotarse de una regulación legal específica para el suelo no urbanizable, la LSNU 1992, que incidía además de forma notable en la *concepción positiva* de esta categoría; siendo la de suelo no urbanizable común la residual y la de especial protección la primaria. A la LSNU 1992 le sucedió la LSNU 2004, que regulaba también de forma específica el suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana y que resaltaba todavía más aquella concepción, al tiempo que exigía al planeamiento un mayor rigor en el tratamiento y ordenación del suelo no urbanizable, llegando incluso a prescribir su zonificación. La LOTUP, aprobada en el 2014 y que no es una ley específica para el suelo no urbanizable, no altera en términos generales la regulación anterior sobre este y, en particular, abunda también en su configuración positiva; en este sentido, prescribe en último término que los usos y actividades que, de manera excepcional, se puedan emplazar en suelo no urbanizable se tendrán que adecuar a su carácter rural.
15. Sin perjuicio de lo anterior, la LOTUP presenta una singular innovación en materia de clasificación de suelo: en puridad, esta no es más que un “subproducto” de la zonificación. Los instrumentos de planeamiento

clasificarán: (i) como suelo no urbanizable, los terrenos que zonifique como zonas rurales —distinguiendo en aquel el suelo sujeto a protección—; (ii) como urbano, los solares y los terrenos que el plan general estructural zonifique como zonas urbanizadas; y (iii) como urbanizable, los terrenos que zonifique como zonas de nuevo desarrollo o expansión urbana. La clasificación y zonificación dejan así de operar en cierto modo en niveles distintos, dándose además la particularidad de que lo que prima es precisamente la zonificación sobre la clasificación del suelo.

16. Como vimos, la LOTUP se centra en la zonificación del suelo, a la que se sigue de forma automática la clasificación. El plan general se limitará a clasificar como suelo no urbanizable los terrenos que previamente haya zonificado como zonas rurales, que son suelos que estén en situación básica rural y que, de acuerdo con el plan, mantendrán los valores y funciones ambientales, territoriales, paisajísticos, económicos y culturales que desempeñan. Pero, además, el plan debe diferenciar entre el suelo rural común y el de protección especial, atendiendo este último a las normativas sectoriales específicas y a los valores que presenta aquel (v. g., ambientales, culturales, agrológicos o de calidad paisajística), con lo que se mantiene la clásica distinción entre *suelo no urbanizable común* y *protegido*.
17. Sentado todo lo anterior en relación con el instituto de la clasificación del suelo (en particular, como no urbanizable), cabe tener en cuenta, como apuntábamos, que esa operación tiene incidencia en las facultades del titular del suelo clasificado. En este sentido, el ordenamiento jurídico vigente continúa recogiendo lo que se ha venido a denominar como concepción estatutaria de la propiedad del suelo. Esto es, la ordenación territorial y urbanística determinan las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme a su destino, y esa determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.
18. No advertimos que exista incompatibilidad entre la concepción estatutaria de la propiedad privada del suelo y la salvaguarda de un contenido mínimo esencial de ese derecho, tal y como exige la Constitución. Y ello, siempre que el

propietario particular tenga garantizado el uso y disfrute de su predio conforme al destino que establezca el plan, así como la facultad de disponer de este. En ese caso, por ejemplo, aunque el plan prohibiera de forma permanente su construcción, su titular podría usar y disponer de ese predio, y gozaría de los mecanismos jurídicos que le otorga el ordenamiento jurídico para garantizarse su uso en exclusiva, ajeno a la intromisión de terceros, así como su derecho a la justa compensación en caso de que le fuera expropiado por cualquier autoridad pública.

19. En línea con lo anterior, el *ius aedificandi* no puede integrar el derecho de propiedad. Únicamente se podrá edificar si lo permite el *plan*, para lo que habrá que contar con la oportuna licencia; mientras tanto, su titular tendrá derecho a gozar de su fundo como quiera que el plan decida (lo que es una cuestión discrecional, salvo contadas excepciones —v. g., parajes de alto valor ecológico que siempre deberán ser objeto de protección—), a que se le proteja en ese derecho, a poder disponer de su predio y a que se le compense si se le expropia: nada más, pero tampoco nada menos.
20. No hay un único estatuto jurídico del suelo no urbanizable, sino tantos como categorías de este existen. Las facultades y obligaciones que tenga el propietario del suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana vendrán predeterminados por el instrumento de planeamiento correspondiente, que a su vez deberá tener en cuenta la zona rural en la que lo ubique, ya que será lo que condicionará finalmente su clasificación y tipología (común o de protección especial) y, por ende, su régimen jurídico. Por lo que respecta al *suelo rural común*, el planeamiento debe establecer las normas que contengan los parámetros de uso y edificación básicos en consonancia con su vocación territorial futura. En el *suelo rural de especial protección*, el planeamiento deberá incluir las medidas que prescriba la normativa sectorial aplicable (por sus valores ambientales, paisajísticos, culturales o económicos, o por la presencia de riesgos naturales e inducidos), sin perjuicio de adoptar normas adicionales de protección.

* * *

21. Por lo que respecta a la segunda línea de análisis de este trabajo (cfr. conclusión n.º 1), cabe señalar que los instrumentos de planificación territorial representan la concreta plasmación de la política de ordenación del territorio en el ámbito de una comunidad autónoma y constituyen la piedra de bóveda de todo el sistema de planificación, del que en última instancia cuelgan el resto de instrumentos urbanísticos. En el caso de la Comunidad Valenciana, aquellos tienen un impacto radical en la configuración del suelo no urbanizable y, por consiguiente, en el concreto aprovechamiento que eventualmente se le puede dar.
22. El concepto de ordenación del territorio es un tanto impreciso. El núcleo fundamental de esta función pública es la planificación integral dirigida a fijar los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio. Se trata de una competencia exclusiva autonómica, asumida por las diversas Comunidades Autónomas en sus estatutos, sin perjuicio de que el Estado ostenta una serie de títulos competenciales, tanto de carácter sectorial como transversal, con clara incidencia en esta materia (v. g., obras públicas de interés general y legislación básica sobre protección del medioambiente).
23. La complejidad de los problemas urbanísticos actuales a los que la sociedad se enfrenta (v. g., la adecuada regulación del transporte, las grandes infraestructuras de todo tipo, el desarrollo de áreas industriales o terciarias de relevancia y la protección del medioambiente) pone en evidencia cada vez más las limitaciones de una planificación física más reducida como la urbanística y, por ende, la necesidad de profundizar en la planificación tanto de ordenación del territorio como urbanística con un enfoque que exceda del puramente local. Este cometido no es una tarea sencilla y requiere que las Administraciones Públicas implicadas se esfuercen de verdad por coordinarse debidamente a la hora de llevar a cabo sus políticas con incidencia en el territorio.
24. El modelo de ordenación del territorio que propugna la LOTUP es el *desarrollo sostenible*, que constituye un principio jurídico que es clave en nuestro ordenamiento y que aúna la preocupación urbanística con la ambiental. En línea con ello, se positivizan en aquella norma una serie de criterios,

objetivos, umbrales e indicadores de sostenibilidad que deberán ser tenidos en cuenta en la redacción de los instrumentos de planeamiento con incidencia territorial, en cuya tramitación se integra mejor desde un principio su evaluación ambiental.

25. Por otra parte, la LOTUP abunda en la regulación de dos elementos cuya incidencia en la ordenación territorial de la Comunidad es esencial: (i) la denominada *Infraestructura Verde* del territorio, que es una suerte de red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural, y cuya definición es previa a cualquier nueva planificación, a la que condiciona de forma esencial (sobre todo por lo que se refiere a la protección a la que sujeta al suelo no urbanizable); y (ii) la *protección del paisaje*, que constituye cada vez más un condicionante de primer orden para la implantación de usos, actividades e infraestructuras en el territorio (en este sentido, se continúa requiriendo la incorporación en la planificación de los estudios de paisaje o de integración paisajística correspondientes). Dicho esto, no cabe negar que el concepto del paisaje, que ha superado ampliamente la concepción elitista que antaño se le anudaba, presenta necesariamente un tinte subjetivo; por ello, el control jurídico de sus concretos contornos es una tarea ciertamente compleja. Por otra parte, la protección del paisaje encuentra además en las clásicas *normas de aplicación directa*, que también se regulan, una importante ayuda (su relevancia es tal que eventualmente podrían incluso aplicarse en contra de lo previsto en el plan).
26. Por lo que respecta a la planificación territorial, la LOTUP conserva, con ligeras modificaciones, el elenco de instrumentos de ordenación de alcance superior al urbanístico de ámbito municipal previstos por la normativa precedente, esto es: (i) la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (la “ETCV”); (ii) los planes de acción territorial; (iii) las actuaciones territoriales estratégicas introducidas en el año 2010; y (iv) los planeamientos de ordenación estructural que pudieran aprobar algunos municipios conjuntamente mediante formas mancomunadas de colaboración. Además, la LOTUP regula también aquellos elementos del planeamiento municipal de acentuado carácter

estructural que inevitablemente tendrán efectos en la ordenación del territorio y cuya aprobación compete también a la Administración autonómica.

27. La ETCV, que fue aprobada en el 2011, es el instrumento de ámbito supramunicipal que constituye el marco de la ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana. A tal fin, recoge una serie de objetivos, principios directores y criterios de ordenación vinculantes para el conjunto de las Administraciones Públicas con competencias en la Comunidad Valenciana, que se tendrán que incorporar desde el principio en la evaluación ambiental y territorial de todos los instrumentos con incidencia sobre su territorio. Sin perjuicio de ello, como sucede con otros instrumentos de planificación estratégica, no resultará fácil en ocasiones el discernir el significado y alcance de sus disposiciones en un caso concreto, dado el tenor tan amplio con el que algunas de ellas están redactadas.
28. Los planes de acción territorial, tanto integrados como sectoriales —en función de que sus objetivos y estrategias estén vinculados o no a uno o varios sectores de la acción pública—, son unos instrumentos de ordenación de ámbito supramunicipal que están dotados de una especial fuerza vinculante, jerárquicamente subordinados a la ley, a la normativa comunitaria y a los planes de ordenación de los recursos naturales —“PORN”—. Así, en casos debidamente justificados pueden excepcionalmente llegar a completar o modificar la ETCV a resultas de un análisis de mayor precisión en relación con un concreto ámbito.
29. A pesar de la función de coordinación tan relevante que, entre otras, cumplen los instrumentos de ordenación del territorio, lo cierto es que, hasta la fecha, la Comunidad Valenciana cuenta todavía con pocos en vigor. Así, además de la ETCV anteriormente analizada, cabe citar en la actualidad los siguientes: (i) el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana (PECV); (ii) el Plan de Acción Territorial de carácter sectorial de prevención de Riesgo de Inundación de la Comunidad Valenciana (PATRICOVA); (iii) el Plan de Acción Territorial de carácter sectorial de Corredores de Infraestructuras—si bien este fue anulado por la STS de 4 de diciembre de 2014 (RJ 2014\6506)—; (iv) el Plan de

Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana (PATFOR); y (v) el Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana (PIRCV).

30. No obstante, existen una serie de planes en tramitación que, pese a no estar todavía vigentes, tienen ya en la práctica un considerable impacto sobre el territorio y, en particular, en el suelo no urbanizable —v. g., el Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATLCV); el Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia (PATPHV) o el Plan de Infraestructura Verde y Paisaje de la Comunitat Valenciana (PIVPCV)—. En este sentido, se aprecia que en términos generales se procura que los nuevos planes urbanísticos se ajusten en la medida de lo posible a la versión disponible de aquellos que se encuentra en tramitación (como sucede, por ejemplo, en el caso del PGOU de Valencia, actualmente en revisión). Dicho esto, esa situación de indefinición crea una gran inseguridad jurídica para todos los operadores, por lo que debería resolverse dar un verdadero impulso a todos esos planes cuya tramitación parece que hace años que está estancada.
31. Además de los instrumentos de ordenación territorial a los que hemos hecho referencia, la clave en la configuración de los usos en el suelo no urbanizable reside, como se indicó, en el planeamiento urbanístico. En este es esencial en la Comunidad Valenciana la distinción entre ordenación estructural y pormenorizada que se introdujo en 1994 por la pionera y controvertida LRAU y que ha perdurado hasta la LOTUP: (i) la *ordenación estructural* define el modelo territorial y urbanístico del municipio, coordina y regula la localización espacial de los usos generales en todo el territorio municipal, clasifica el suelo, establece las condiciones básicas para su desarrollo y sostenibilidad, y define zonas de distinta utilización del suelo, vertebrándolas mediante la infraestructura verde y la red primaria de dotaciones públicas; y (ii) la *ordenación pormenorizada* desarrolla y concreta la ordenación estructural y regula el uso detallado del suelo y la edificación.
32. En relación con lo anterior, la LOTUP intenta clarificar todavía más la distinción entre los citados niveles de ordenación, estructural y pormenorizada, y causa con ello la evolución del plan general tal y como era anteriormente

conocido. Ahora regula dos instrumentos diferentes: un plan general estructural y un plan de ordenación pormenorizada, que reemplazan al antiguo plan general. El primero de ellos, de aprobación autonómica, define los elementos estructurales del territorio; el segundo, de aprobación municipal, desarrolla el anterior, sobre todo en cuestiones atinentes a la gestión urbanística y la edificación.

33. Uno de esos elementos claves del plan es la *zonificación* del suelo, que opera transversalmente y anuda a cada porción del terreno la actividad que resulta más conveniente desde el punto de vista de la ordenación. La normativa autonómica valenciana fue pionera en la regulación de esta técnica. La LRAU de 1994, que ya preveía la obligación de diferenciar en el plan la división del territorio en zonas de ordenación urbanística, fue completada mediante la aprobación en 1999 de una regulación específica sobre zonificación, el RZOUCV, que contenía una serie de disposiciones detalladas de carácter voluntario sobre el particular. Posteriormente, estas previsiones fueron asumidas por la LUV aprobada en el 2005. Pero lo que es más relevante, con un carácter novedoso, la LSNU 2004 introdujo también la zonificación para el suelo no urbanizable, culminando un largo intento de poner un poco de orden en la ubicación de los usos, sobre todo de corte urbanístico, en dicho suelo. Como se indicó, la LOTUP consolida y potencia este proceso y hace que realmente el plan urbanístico pivote sobre esta técnica, que se prioriza incluso por delante de la clasificación del suelo.
34. En cualquier caso, la citada zonificación del suelo no urbanizable no implica convertir a este en un suelo urbano o propiciar su invasión indiscriminada por los usos previstos por el planificador. Al margen de las cautelas que hay que seguir para llevar aquella a cabo, especialmente importantes cuando se trata de suelo sujeto a protección, la implantación de los usos previstos requerirá siempre de los títulos habilitantes correspondientes (v. g., licencia o DIC), que estarán sometidos a su vez a una serie de importantes condicionantes de ordenación.

35. La zonificación ha sido objeto también de duras críticas doctrinales que señalan, por ejemplo, que no se acompasa con la complejidad de las ciudades de hoy en día, cuyas elevadísimas posibilidades no pueden ser sin más reconducidas mediante esa técnica urbanística. Dicho esto, lo cierto es que no se ha presentado una alternativa mejor y, en cualquier caso, más que reemplazar esta asentada técnica, lo aconsejable sería mejorarla, complementándola con otros elementos tendentes a proporcionarle una mayor flexibilidad.
36. Una novedad muy relevante de la LRAU fue la de avanzar en la deseable flexibilidad de los planes generales, llegando hasta extremos muy discutibles, hasta tal punto que el plan general devino en un instrumento “deformable” por imprevistas iniciativas empresariales. Se permitía así que ciertos planes de desarrollo, denominados *de mejora*, alteraran un plan general, incluso en algo trascendental desde el punto de vista de la ordenación urbanística como es la clasificación del suelo, quebrando con ello un principio tradicional del sistema urbanístico estatal como era el de jerarquía del planeamiento. Esta posibilidad se consolidó con la LUV, que, no obstante, abundó en el camino emprendido por la LOTPP aprobada en el 2004 y trató de embridar este polémico instrumento dotándose de una regulación más detallada y exigente sobre este tipo de planes, que denominó de *modificación de la ordenación estructural*.
- Llegados a este punto, la LOTUP ha optado por no recoger la extensa regulación anterior sobre el particular, lo que no obsta para que permita también que algunos planes de desarrollo modifiquen determinaciones no solo del plan de ordenación pormenorizada —para ajustarlas al análisis más detallado del territorio propio de su escala—, sino también del plan general estructural. En este sentido, pese a lo que pudiera parecer, entendemos que no se ha producido en el sistema normativo valenciano una vuelta al principio de jerarquía de planeamiento.
37. En nuestra opinión, no sería positivo prescindir de unos instrumentos urbanísticos tan potentes como los planes que se acaban de referir, que podemos denominar genéricamente como *de mejora*, por las ventajas que

pueden tener desde el punto de vista económico y social al posibilitar atraer importantes inversiones industriales y terciarias —en suelos, ciertamente, reclasificados *ad hoc*—. Dicho esto, sin perjuicio de que la LOTUP incorpora algunos aspectos positivos que resultan también de aplicación a la tramitación de estos planes (v. g., una más acabada regulación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica), es muy cuestionable que se haya optado por cierta *desregulación* de dichos planes.

En este sentido, de *lege ferenda* sería conveniente profundizar en una regulación más detallada y exigente, incluso a nivel documental, de este tipo de planes desde el punto de vista de ordenación territorial y urbanística que permita verificar al máximo la correcta ubicación del plan de desarrollo modificativo en el contexto del plan general correspondiente. Y ello, a fin de mitigar algunos de sus puntos más cuestionados, como el de que puede llegar a alterar elementos esenciales del modelo urbanístico de un municipio al margen del procedimiento de revisión del instrumento de planeamiento urbanístico general de turno, que *a priori* parece más provisto de garantías y cautelas de cara a la adopción de aquellas medidas.

38. Dejando de lado estas últimas cuestiones relativas a la planificación urbanística, cabe señalar con relación a la configuración de los concretos usos en sí mismos que estos son el parámetro más relevante de cualquier zona urbanística. En concreto, el *uso global* constituye, junto con la clasificación del suelo, uno de los elementos principales que conforman la estructura general de la ordenación de un territorio, para el que el planificador goza de una amplia discrecionalidad. Por otra parte, están los *usos pormenorizados* que desarrollan la ordenación estructural y cuya concreción se articula mediante las relaciones de compatibilidades entre ellos.
39. Entre la gran variedad de usos posibles a elección del planificador cabe destacar el residencial, el industrial, el terciario y el relativo a los diferentes equipamientos tanto públicos como privados que sirven a la ciudad. No obstante, en la práctica, los contornos que distinguen esos usos no son siempre nítidos y, en caso de conflicto, se encuentran al albur de lo que deciden los

tribunales, que son los que finalmente valoran, caso por caso, el alcance que tiene en un contexto determinado uno de dichos usos (en particular, desempeña un papel fundamental el tratamiento que dé el plan urbanístico correspondiente a la configuración de los usos).

40. Una variable esencial a tener en cuenta a la hora de aprobar el planeamiento y decidir la concreta ubicación de un uso en el suelo no urbanizable es la medioambiental. En relación con este extremo cabe resaltar, entre otras cuestiones, el papel que desempeñan el principio de desarrollo sostenible, las normas de aplicación directa y la evaluación ambiental estratégica referidas anteriormente. Por lo que respecta a esta última, la adaptación de los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación y urbanísticos a aquella era una de las cuestiones más acuciantes que restaban por resolver y que la LOTUP acomete finalmente.
41. Otra cuestión vinculada con la ubicación de usos en un espacio determinado de suelo no urbanizable es la regulación de su parcelación. Su realización al margen de la ley ha constituido en épocas pretéritas uno de los aspectos más problemáticos del deterioro del ámbito rural. Ante esto, la LOTUP proscribe también, como la normativa precedente, la denominada “parcelación urbanística”. Esta última era entendida tradicionalmente como aquella que da lugar a núcleo de población, si bien este concepto ha sido parcialmente superado en la actualidad y está más vinculado ahora con la finalidad de la parcelación como tal.

* * *

42. Por lo que respecta a la tercera línea de análisis de este trabajo, relativa a la cuestión principal de los condicionantes y mecanismos que deben concurrir según la normativa urbanística autonómica a fin de poder acometer usos urbanísticos en suelo no urbanizable, hay que comenzar señalando, como cabía esperar, que estos son, a la fuerza, diversos. Y ello tanto por las particularidades de cada Comunidad Autónoma como por el simple hecho de que en las últimas décadas cada una de ellas se dotó de una vasta regulación que ha experimentado su propia evolución a la luz de su experiencia aplicativa.

No obstante, encontramos algunas similitudes básicas en todas ellas: (i) su regulación del suelo no urbanizable protegido suele ser muy restrictiva. En ese caso, las actuaciones urbanísticas permitidas son normalmente bastante limitadas y sujetas a una especial justificación y el cumplimiento de unos estrictos requisitos; y (ii) en suelo no urbanizable común suelen permitir un abanico más amplio de instalaciones a las que en muchas ocasiones, pero no siempre —como sucede en la Comunidad Valenciana—, se alude como de *utilidad pública o interés social* de necesario emplazamiento en aquel suelo y que a su vez vienen sujetas a requisitos muy diversos dependiendo normalmente de la intensidad del uso que se legitima.

43. Pese a las diferencias existentes en la abundante y variada normativa autonómica, cabe concluir que, en términos generales, existen en aquella dos mecanismos para legitimar los actos y usos de corte urbanístico sobre suelo no urbanizable (denominados en la normativa estatal y en diversas normativas autonómicas como *de interés público o social*): (i) por un lado, están las *autorizaciones* para llevar a cabo dichos usos urbanísticos sobre suelo no urbanizable, normalmente previstos en el plan urbanístico correspondiente o al menos no prohibidos por este. En general, en la tramitación de estos permisos participa con carácter preponderante la Comunidad Autónoma, que suele ser la competente para otorgarlos o interviene en ellos vía informe preceptivo y vinculante. En este grupo podríamos encuadrar las DIC de la Comunidad Valenciana; y (ii) por otro lado, tenemos ciertos *instrumentos*, generalmente *de ordenación*, aprobados por la Comunidad Autónoma, que legitiman también dichos usos urbanísticos sobre diferentes clases de suelo, incluido en muchas ocasiones el no urbanizable, con independencia de que vengan o no previstos por el plan urbanístico, e incluso, en algunos casos, de que este lo hubiera prohibido —en esos supuestos, se obliga al municipio a cambiar su planeamiento urbanístico a resultas de la aprobación de aquel plan—. Dada la configuración de estos últimos instrumentos, procede, en nuestra opinión, exigirles una presencia todavía más intensa del interés supralocal que justifique su aprobación por parte de la Comunidad Autónoma. En este segundo grupo podríamos ubicar las ATE de la Comunidad Valenciana.

44. En concreto, por lo que respecta a la Comunidad Valenciana, esta fue pionera en la configuración a nivel autonómico de un mecanismo que legitimaba llevar a cabo una serie de actividades y usos urbanísticos en suelo no urbanizable (v. g., algunos industriales y terciarios), sujetos normalmente tanto a una duración limitada como al abono de un canon. Se trataba de las citadas DIC, introducidas por la LSNU 1992. A esta le siguieron luego, como dijimos, el resto de Comunidades Autónomas, con la aprobación de un amplio abanico de mecanismos autorizatorios que permitían también diversos usos urbanísticos sobre suelo no urbanizable.
45. El precedente de las DIC cabe ubicarlo en la sencilla regulación del TRLS 1976 que posibilitaba la implantación de usos excepcionales en el suelo no urbanizable, previa justificación, entre otras cuestiones, de que se trataba de usos de *utilidad pública* o *interés social* que precisaban su implementación en aquel suelo. No obstante, la enorme presión a que venía sujeto el suelo no urbanizable, unida a aquella escasa regulación, de imprecisos contornos, provocó una situación ciertamente caótica, en la que se sucedían todo tipo de actuaciones en suelo no urbanizable acompañadas de los pronunciamientos judiciales más dispares que intentaban dilucidar cuándo cabría calificarlos efectivamente de interés público o social. Esta situación no mejoró con la normativa posterior y, por ello, la LSNU 1992 se esforzó por incluir una regulación mucho más detallada de la implantación de usos sobre suelo no urbanizable e introdujo el citado instrumento de nuevo cuño denominado DIC.
46. Cabe considerar a las DIC, como hizo en su día la propia Administración autonómica, como un pronunciamiento discrecional del órgano de esta competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio en el que, previa evaluación de la incidencia en el territorio de una propuesta de actuación realizada por un particular, asigna o deniega un uso y aprovechamiento determinado en suelo no urbanizable, de acuerdo con un procedimiento y contenido establecidos por la legislación urbanística, siempre que sea compatible con el planeamiento territorial y urbanístico, y que, además de cumplir con el resto de requisitos urbanísticos, territoriales y sectoriales, produzca unos efectos positivos sobre su ámbito de influencia.

47. Compartimos la postura doctrinal que incide en la naturaleza compleja de las DIC, si bien con alguna matización. Así, a nuestro juicio, la DIC es propiamente un acto administrativo, autorizatorio, de carácter constitutivo, previo a la licencia urbanística municipal y al resto de permisos sectoriales — incluido el de funcionamiento de la actividad—, discrecional y de naturaleza compleja, por cuanto ciertamente presenta también algunos elementos característicos de los instrumentos de planeamiento, si bien no cabe equipararla por completo con estos. Y ello porque entendemos que la normativa urbanística valenciana no ha configurado las DIC como un instrumento de planeamiento ni las ha sometido a los trámites procedimentales propios de estos. Buena muestra de esto último es que las DIC no tienen la obligación de ser publicadas en diario oficial alguno para ser *eficaces*, requisito aquel ineludible para que puedan entrar en vigor los instrumentos de planeamiento. Además, los elementos propios de las DIC que las aproximan a los instrumentos de planeamiento (como es la compleción de la ordenación de un concreto suelo no urbanizable) tienden a verse cada vez más debilitados a medida que se implante en los instrumentos de planeamiento urbanístico de la Comunidad Valenciana la obligatoria zonificación del suelo no urbanizable que comenzó a exigirse y a producirse con la aprobación de la LSNU 2004 y que, como vimos, la LOTUP ha potenciado de forma sobresaliente.
48. Como apuntábamos, la LSNU 1992 superó la deficiente regulación estatal previa y reguló con más detalle los títulos habilitante precisos para instalar actividades sobre suelo no urbanizable dependiendo de la intensidad de los usos pretendidos. El anterior esquema normativo se mantuvo con algunos cambios en la LSNU 2004 y en la vigente LOTUP. Así, en la actualidad, las actividades a implantar sobre suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana requieren de *licencia municipal* o de *DIC* en función del concreto tipo de actividad de que se trate y de la intensidad del uso a implantar en ese suelo.
49. En síntesis, en términos generales quedan *sujetos a licencia municipal* los siguientes *usos y aprovechamientos* en suelo no urbanizable: (i) ciertas construcciones e instalaciones que cabría calificar del sector *primario*; (ii) la

vivienda aislada y familiar; y (iii) la explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o de recursos geológicos, mineros o hidrológicos —estos últimos, como novedad, ya no precisan bajo la LOTUP de la obtención de una previa DIC—. Por último, a diferencia de las DIC, entendemos que esa licencia municipal es de naturaleza eminentemente reglada.

50. Por contraposición, quedan también en términos generales *sujetos a DIC* los siguientes *usos y aprovechamientos* urbanísticos en suelo no urbanizable: (i) algunas actividades de *generación de energía renovable*; (ii) ciertas *actividades industriales y productivas de necesario emplazamiento en el medio rural* —en concreto, (a) industrias que, por exigencia de la normativa que las regule, deban ubicarse alejadas de las zonas residenciales o terciarias; (b) actividades de transformación y comercialización de productos del sector primario que, teniendo en cuenta su especial naturaleza y características, precisen emplazarse cerca de las parcelas de origen de la materia prima; y (c) industrias de baja rentabilidad por unidad de superficie que requieran dedicar gran parte de esta a depósito, almacenamiento o secado de mercancías al aire libre—; y (iii) algunas actividades *terciarias o de servicios* —en concreto, (a) ciertos establecimientos de alojamiento turístico y restauración que no tengan características urbanas; (b) centros recreativos, deportivos y de ocio, así como instalaciones de empresas dedicadas al turismo activo y de aventura relacionados normalmente con el entorno natural; (c) campamentos de turismo e instalaciones similares de carácter turístico; (d) actividades culturales y docentes, asistenciales, religiosas y benéficas, centros sanitarios y científicos, y servicios funerarios y cementerios; (e) plantas para el tratamiento, valorización, depósito y eliminación de residuos; (f) obras, infraestructuras e instalaciones propias de las redes de suministros, transportes y comunicaciones; (g) estaciones de suministro de carburantes y áreas de servicio de las carreteras; y (h) estacionamiento de maquinaria y vehículos pesados, así como almacenamiento de vehículos, en recinto al aire libre—.
51. Entre los múltiples requisitos a los que se condiciona una DIC, la LOTUP reintroduce en unos casos para un específico uso industrial, y en otros conserva para un concreto uso terciario, la exigencia de que no exista en un radio de

cinco kilómetros suelo apto para la ubicación de aquellos. A nuestro juicio, requisitos tan categóricos y específicos como este que se acaba de citar son desproporcionados y ni tan siquiera se compadecen con el sentido que da aquella norma a la excepcionalidad de la implantación en suelo no urbanizable de una actividad cubierta por una DIC, ni entendemos que sea acertado desde un punto de vista de ordenación territorial.

Por ello, en nuestra opinión, sería conveniente de *lege ferenda* eliminar sin más esa limitación o, cuando menos, introducir la posibilidad de excepcionarla en casos debidamente justificados con motivo de las especiales circunstancias que eventualmente concurren y hagan imposible o irrazonable su cumplimiento. Ya existen parámetros suficientes en la LOTUP para ponderar si una actividad necesita emplazarse en un concreto suelo no urbanizable. Sin perjuicio de ello, mientras que lo anterior no tenga lugar, entendemos que la interpretación de aquel requisito de la distancia mínima precisa de una interpretación flexible sobre qué cabe entender por existencia de suelo “apto”. De otro modo, a nuestro modo de ver se restringirían de forma excesiva algunos supuestos legales relevantes que habilitan al otorgamiento de una DIC.

52. A nuestro juicio, en el plano teórico, el requisito de carácter general más problemático a que viene sujeta la DIC es el relativo a la *necesidad de emplazamiento en el medio rural* de la actividad que se pretende implantar. Dicho esto, lo cierto es que la LOTUP lo matiza considerablemente. De hecho, a nuestro modo de ver y partiendo de esa premisa, haría mejor en explicitar lo que en realidad exige: esto es, que debe justificarse la “necesidad” *material* o *legal* de ubicar la actividad en el suelo no urbanizable o, excepcionalmente, la conveniencia de ello para el desarrollo rural de un concreto municipio conforme al resto de parámetros para ponderar dicha idoneidad que ya contiene la LOTUP.
53. En nuestra opinión, la LOTUP ha dado un paso más en la dirección de positivizar un abanico más amplio de posibilidades de uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable sujeto a especial protección. En este sentido, en el suelo no urbanizable protegido cabría eventualmente que el plan permitiera

implantar usos ciertamente relevantes (no solo las obras e instalaciones necesarias para la gestión de los bienes de dominio público, o de los servicios públicos o actividades de utilidad pública o interés general, y la minoración de los riesgos que motivaron su especial protección, sino también la utilización, aprovechamiento o captura de recursos naturales —v. g., el viento, el sol, el agua o los minerales—), circunscribiéndose, en cualquier caso, al suelo no urbanizable común los usos referidos en los puntos anteriores sujetos a licencia y a DIC (cfr. conclusiones n.º 49 y 50) siempre que excedan de aquellos.

Dicho esto, a pesar de lo anterior, lo cierto es que, en nuestra opinión, la normativa vigente no es todo lo clara que debiera en un extremo tan relevante como este. De *lege ferenda* sería recomendable que se hiciera un esfuerzo por clarificar más tanto qué usos de los referidos como sujetos a licencia municipal y a DIC (cfr. conclusiones n.º 49 y 50) caben o no en el suelo no urbanizable protegido como la manera en la que se debe legitimar cada uno de los usos autorizables en dicho suelo —indicando expresamente si es mediante licencia municipal o si precisan de DIC previa—. Es un ejercicio muy simple que dotaría de mayor seguridad al sistema urbanístico autonómico.

54. Por lo que respecta a la tramitación de las DIC bajo la LOTUP no hay grandes novedades respecto de la normativa precedente, salvo que se da una suerte de paso hacia atrás y se desiste de una regulación procedimental que simultaneaba la tramitación conjunta de la DIC y los permisos relacionados con el funcionamiento de la actividad —como las autorizaciones ambientales integradas o las licencias ambientales— o con la licencia municipal de obras. Al parecer, la razón de ser de este cambio sería que no fueron satisfactorias las experiencias más recientes cuando se acababa denegando la DIC. En cualquier caso, a fin de lograr una mayor agilidad, sería deseable que la Administración encargada del otorgamiento de los ulteriores permisos y licencias relativos a la actividad y las obras relacionadas con la DIC partiera efectivamente de las cuestiones y los documentos entregados y evaluados por la Administración autonómica al otorgar este permiso, evitando efectuar requerimientos de

documentación al promotor que no solo debieran obrar ya en su poder, sino que tendrían que haber sido también objeto de análisis por ella.

55. Dentro de la *tramitación* de las DIC, se pueden distinguir tres *fases* claramente diferenciadas: (i) de solicitud del interesado e iniciación del procedimiento; (ii) de información al público y evaluación del proyecto por las Administraciones implicadas, incluida la del municipio donde se proyecta la actividad; y (iii) de declaración del aprovechamiento pretendido como de interés comunitario y de otorgamiento de la DIC por la Comunidad Autónoma. A nuestro juicio, la clave en la tramitación de este procedimiento se encuentra en los abundantes informes sectoriales que deben emitir, durante la segunda fase, las Administraciones Públicas afectadas e involucradas en el procedimiento de obtención de la DIC (v. g., en materia de carreteras —en especial, los que analizan la viabilidad de los accesos y conexiones viarias—; de protección de vías pecuarias; de adopción de cautelas en materia de riesgo de incendios forestales; de tratamiento de vertidos y evacuación, recogida y depuración de los residuos y aguas residuales; de verificación de la suficiencia de recursos hídricos y de medidas de precaución en materia de inundabilidad; de protección de los espacios naturales, infraestructura verde y de paisaje; de conservación del patrimonio cultural; de turismo; de respeto del medio natural; e incluso en otras áreas como agricultura y ganadería, caza o animales domésticos; y también industria, infraestructura y energía, transportes, logística y comercio).
56. La resolución última respecto del otorgamiento de la DIC corresponde a la Comunidad Autónoma, que es también la que resolverá en cada caso si la eventual modificación de la DIC propuesta exige cumplir el mismo procedimiento legalmente previsto para su aprobación; y la que acordará su eventual caducidad. El papel que desempeña el Ayuntamiento en este procedimiento quedó bastante reducido tras la LSNU 2004, y así continúa bajo la LOTUP, toda vez que sigue sin ser necesario el informe municipal favorable para que la Administración autonómica pudiera otorgar, en su caso, la DIC. Por lo demás, la intervención municipal queda constreñida a efectuar una propuesta motivada tanto de la cuantía del canon a que vendrá sujeta la DIC como de su

exención o reducción de hasta un 50 %, de conformidad todo ello a los parámetros legales correspondientes. En cualquier caso, lo cierto es que la decisión última de estas cuestiones corresponde a la Administración autonómica, que no queda vinculada por la propuesta municipal. Lo que sí resulta de competencia del Ayuntamiento es acordar, a solicitud del interesado, el fraccionamiento o aplazamiento del abono del canon, siempre dentro del plazo de vigencia concedido.

57. A la vista de lo anterior, desde el prisma de la debida salvaguarda del principio de la autonomía local, resultan muy cuestionables normativas como la valenciana, en las que se establece que sea la Comunidad Autónoma la competente para autorizar usos de corte urbanístico sobre suelo no urbanizable como los que legitima precisamente la DIC, sin una previa declaración específica de la concurrencia del interés supralocal que habilita su intervención. Todo ello, máxime, cuando se dé la circunstancia de que el concreto suelo no urbanizable donde se autoriza el uso esté, como resulta obligado desde la LSNU 2004, debidamente zonificado —supuesto en el que realmente la nueva intervención de la Comunidad Autónoma, que ya debió aprobar dicha zonificación, resulta todavía más insostenible en los términos actuales—.

En consecuencia, a resultas de todo ello, y a fin de asegurar un mayor respeto al principio de autonomía local, sería necesario de *lege ferenda* modificar el procedimiento de otorgamiento de las DIC. Y ello de forma que el competente para su otorgamiento fuera el Ayuntamiento, sin perjuicio de la intervención de la Comunidad Autónoma mediante, entre otros, la emisión de informe preceptivo en materia ordenación del territorio y urbanismo que debería tener efecto vinculante solo cuando denegara o condicionara dicha autorización por afectar a intereses de carácter supralocal debidamente justificados en el expediente.

Dicho esto, no nos parece que el cuestionamiento de la competencia autonómica para otorgar la DIC pueda poner en riesgo el modelo territorial de la Comunidad Valenciana. Desde un punto de vista científico se ha apuntado

en este trabajo en alguna ocasión la conveniencia de un enfoque a mayor escala de la ordenación urbanística y no pensamos que se pueda poner en jaque este por lo que aquí se concluye. No hay que perder de vista que la Administración autonómica ya desempeña un papel capital en el otorgamiento de estas autorizaciones. En efecto, la intervención del ingente número de servicios, departamentos y organismos autonómicos, mediante la emisión de sus informes sectoriales, es la que a nuestro juicio determina en última instancia la viabilidad legal de un proyecto de DIC. Además, con independencia incluso de que dichos informes sean o no vinculantes, es incuestionable la fuerza de persuasión que tienen tanto para la Administración como para los Tribunales si están debidamente fundamentados.

Por si lo anterior no fuera suficiente, la implantación de una concreta actividad sobre suelo no urbanizable que requiere de DIC no acaba desde el punto de vista regulatorio con la obtención de este mecanismo autorizatorio. Todavía queda un importante trecho por recorrer: la obtención del resto de licencias de obra, actividad y autorizaciones sectoriales que resulten exigibles, a las que hemos hecho alusión anteriormente.

58. El otorgamiento de la DIC viene sujeto al abono de un canon a la Administración local afectada en compensación por el uso “extraordinario” que se le atribuye al suelo mediante dicho permiso. Se trata de una figura que era desconocida para el derecho urbanístico estatal y que fue precisamente introducida por la LSNU 1992, a la que luego siguieron muchas otras normativas autonómicas. En lo que concierne a su naturaleza, suscribimos la opinión mayoritaria que lo concibe como un ingreso de Derecho público de naturaleza no tributaria que posibilita hacer partícipe a la colectividad en las plusvalías generadas con motivo del otorgamiento del aprovechamiento que legitima la DIC.
59. Por lo que respecta a la *determinación de la cuantía del canon*, entendemos que era más correcta la regulación originaria prevista en la LSNU 1992, que resultaba de aplicar una cuota del 2 % anual a la diferencia entre el valor inicial del terreno y su valor final como consecuencia de la atribución del uso o

aprovechamiento otorgado por la DIC. Solo en el caso de inexistencia de referencias objetivas y generales para la fijación del incremento del citado valor se estaba a la renta residual de la tierra deduciendo de la potencial del negocio los costes de producción y amortización, así como el beneficio industrial. De esta forma, no desvinculaba su cuantía del beneficio real del promotor de la actuación, como sí resulta del método de cálculo empleado por la LSNU 2004, de la que es heredera la LOTUP. Esta última prevé ahora que dicha cuantía será equivalente al coste económico que se derivaría de la transformación urbanística del suelo para la obtención de una parcela de superficie, uso y aprovechamiento equivalente a la efectivamente ocupada por la actividad autorizada por la DIC.

A nuestro juicio, el actual sistema de cálculo del canon no solo no se compece con la finalidad última que veíamos que tenía este mecanismo, de recuperación por la colectividad de las plusvalías generadas por la actuación, sino que además tampoco es equitativo. Y ello, en ambos casos, también dado que bajo la regulación vigente no cabe ponderar el factor de localización, siendo que el impacto de este es, como en otras actuaciones urbanísticas, muy considerable.

Por otra parte, a nuestro modo de ver, la dificultad de cálculo del canon bajo la LSNU 1992 no puede ser un motivo para mantener el sistema introducido por la LSNU 2004. Parece que la dificultad no es ni tanta, ni mucho menos infranqueable, máxime teniendo en cuenta la amplísima experiencia acumulada no solo por los operadores, sino por la Administración en materia de valoraciones de suelo, que cubre supuestos mucho más complejos que este.

Por todo lo anterior, entendemos que de *lege ferenda* sería aconsejable volver al anterior sistema de cálculo del canon de aprovechamiento previsto en la LSNU 1992. Y ello, además, con las modulaciones que se estimen oportunas, incluidas las correspondientes reducciones y exenciones que incentiven actividades que favorezcan la actividad económica y en última instancia la creación de empleo.

60. Una de las características principales de la DIC es, a nuestro juicio, su sujeción a un *plazo determinado* a fin de (i) evitar que no acabe siendo de facto una especie de reclasificación puntual al margen de los procedimientos ordinarios previstos por la Ley; y (ii) servir de garantía para el inversor frente a eventuales cambios de criterio de la Administración. Este plazo lo fija la Comunidad Autónoma a propuesta motivada del Ayuntamiento afectado, sin que pueda exceder de 30 años.

En relación con lo anterior cabe efectuar una precisión por lo que respecta a la determinación concreta del plazo para que se otorgue la DIC. En este sentido, aun cuando pudiera discutirse que del tenor de la parca regulación de la LOTUP sobre este extremo no cabe colegir sin más que el plazo que se dé deba ser obligatoriamente el tiempo preciso para acometer la inversión correspondiente, entendemos que este debería constituir un mínimo infranqueable. En caso contrario, no tendría sentido alguno desde el punto de vista económico acometer las inversiones preceptivas para implantar las actividades sujetas a DIC y se pondría también en riesgo el logro de los impactos positivos que se persiguen siempre mediante este mecanismo. Dicho esto, de *lege ferenda* convendría aclarar este extremo capital y establecer expresamente la duración mínima que se propone para evitar ulteriores problemas interpretativos. Sin perjuicio de lo anterior, huelga decir que lo que sí que resulta indiscutible es que el plazo que se otorgue finalmente en cada caso deberá estar debidamente motivado por la Administración en el correspondiente expediente de otorgamiento de la DIC.

61. Por otra parte, como decíamos, la LOTUP señala que el plazo de vigencia del uso y aprovechamiento atribuido por la DIC será determinado y no podrá exceder de treinta años, pero añade expresamente a continuación que ello será salvo en los casos exceptuados por la citada Ley. Algún autor identifica estos últimos con los de las actividades industriales y productivas de necesario emplazamiento en el medio rural, referidos anteriormente (cfr. conclusión n.º 50). No obstante, a nuestro juicio esto último no es claro que pueda colegirse sin más del tenor de la LOTUP, a falta de una previsión específica que así lo

contemple. En consecuencia, de *lege ferenda* sería imprescindible aclarar cuanto antes este extremo que entendemos esencial para el régimen de las DIC.

Dicho esto, a nuestro modo de ver no resultaría acertado posibilitar que las DIC estuvieran exentas de plazo, porque ello implicaría condicionar de forma excesiva la ordenación del suelo no urbanizable al convertirlas de facto en una suerte de reclasificación puntual —y ello, además, sin las garantías y exigencias de este tipo de expedientes—. Por otra parte, entendemos que ello resulta innecesario desde el punto de vista de la seguridad del inversor y promotor de la DIC. Un efecto similar se podría lograr mediante el eventual otorgamiento de plazos superiores al previsto actualmente de 30 años, con posibilidad excepcional de prórroga una vez finalizado si el planificador así lo estimara oportuno y favorable para el interés municipal.

62. Por otra parte, como avanzábamos, existe en la Comunidad Valenciana, al igual que sucede en términos más o menos similares en otras Comunidades Autónomas, otra vía todavía más excepcional que las DIC para legitimar actividades de corte urbanístico sobre suelo no urbanizable. Se trata de las ATE, que son un *instrumento relativamente reciente* en la normativa autonómica valenciana, que no ha sido precisamente innovadora en este aspecto —otras Comunidades Autónomas cuentan con mayor experiencia con instrumentos parecidos a este, manifestación del controvertido fenómeno del *urbanismo regional*—. En concreto, se introdujeron en el 2011 mediante el DLMUIIATE, se consolidaron en el 2012 mediante la LMUIIATE y, en la actualidad, su regulación ha sido asumida, con ligeras variaciones, por la LOTUP.
63. De conformidad con la LOTUP cabe *conceptuar* a las ATE como aquellas actuaciones de iniciativa pública, privada o mixta cuyo objeto es la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales singulares de relevancia supramunicipal, que así sean declaradas por el Consell, que cuentan con un procedimiento de aprobación específico —en el que se incardina su obligatoria sujeción a evaluación ambiental estratégica— y que además posean el rasgo distintivo de que pueden localizarse en terrenos situados en uno o varios

términos municipales, cualquiera que sea su zonificación, clasificación — incluido por tanto el no urbanizable—, estado de urbanización o uso previsto por el planeamiento urbanístico y territorial anterior a su aprobación.

64. Los proyectos empresariales que deseen acogerse a su declaración como ATE se encuadrarán en alguna de las siguientes *categorías*: (i) actuaciones que contribuyan a mejorar la competitividad, la reconversión de sectores económicos, el desarrollo y la innovación tecnológica, la cooperación empresarial, la atracción de talentos, la internacionalización de empresas y, en general, la creación de empleo; (ii) implantación de equipamientos terciarios que sean referencia en cuanto a su reconocimiento y exclusividad; y (iii) actuaciones significativas de mejora del medio rural, basadas en el aprovechamiento de sus recursos endógenos o en la atracción de actividades innovadoras compatibles con dicho medio.
65. A nuestro juicio, suscribimos la opinión de parte de la doctrina en relación con instrumentos de interés regional similares a las ATE de que no cabe calificarlos sin más como un mero instrumento de ordenación del territorio, dado que al final lo que desempeñan son funciones típicas de los planes urbanísticos — como son, en muchos casos, la clasificación y la calificación del suelo—. Además, en cualquier caso, con independencia de su encuadre en la normativa urbanística o territorial, lo cierto es que de hecho implicarán prácticamente la sustitución de los municipios en todo el proceso de transformación del suelo, desde la planificación a la gestión (sin perjuicio de que, por lo que respecta a esto último, en la práctica el Consell decida designar a los Ayuntamientos afectados como encargados de la tramitación y aprobación de los instrumentos de gestión y ejecución correspondientes).
66. Una de las características principales de las ATE es su *singularidad* y *excepcionalidad*, lo que podía llegar a justificar eventualmente su imposición sobre el planeamiento urbanístico municipal. Así, a nuestro modo de ver, cuando afecte a un solo municipio resulta capital que concurra una muy especial justificación del interés supralocal de la actividad que se pretende desarrollar para legitimar su implantación.

67. La tramitación de las ATE se desagrega en diversas fases: tras las oportunas consultas sobre su viabilidad, una previa declaración del Consell que considere el proyecto correspondiente como tal ATE; a la que le sigue la tramitación y aprobación por parte de los órganos que este designe de los correspondientes proyectos que materialicen dicha actuación —tanto el plan que instrumenta la citada ATE como los correspondientes proyectos de gestión y ejecución urbanística—; y, por último, su completa ejecución.

* * *

68. Por último, abundando en todo lo anterior, y por lo que respecta específicamente a la Comunidad Valenciana —que ha sido innovadora en el ámbito objeto de nuestra investigación—, nos gustaría destacar de todo lo hasta aquí analizado las siguientes *conclusiones finales* de carácter general:

- (i) En nuestra opinión, la evolución de la regulación del suelo no urbanizable desde la LSNU 1992 ha sido muy positiva en cuanto ha permitido acotar la discrecionalidad imperante en lo relativo a la implantación en ese ámbito de usos de corte urbanístico, entre ellos, ciertos usos industriales y terciarios. La culminación de este proceso fue su obligada zonificación urbanística impuesta por la LSNU 2004, que ha potenciado acertadamente todavía más la LOTUP aprobada en el 2014.
- (ii) Sería aconsejable dar un decidido impulso a la tramitación de los relevantes instrumentos de ordenación territorial autonómicos pendientes de aprobación definitiva desde hace ya bastantes años. Y ello no solo por una elemental cuestión de seguridad jurídica, dado que de facto tienen ya a fecha de hoy un impacto real en los planes urbanísticos pese a no haber sido aprobados definitivamente, sino, sobre todo, para intentar lograr la tan deseada coordinación a escala superior de los problemas con los que se enfrenta la sociedad actual en materia territorial y urbanística, que exceden en muchas ocasiones del puro ámbito local.

- (iii) Nos merece un juicio positivo el mecanismo ordinario articulado bajo la normativa valenciana para implantar de forma excepcional usos de corte urbanístico —entre ellos, una serie de usos industriales y terciarios— sobre suelo no urbanizable (esto es, las denominadas *DIC*). No obstante, este requiere, en nuestra opinión, de las modificaciones de *lege ferenda* que se han justificado en las conclusiones anteriores (en relación, básicamente, con una aclaración sobre su aplicabilidad o no para usos en suelo no urbanizable sujeto a protección; la modulación de un requisito relativo a distancias mínimas para poder autorizar ciertas actividades industriales y terciarias; la determinación de la cuantía del canon; el plazo que se concede y la posibilidad de que este sea indefinido; y la competencia para su otorgamiento); y ello, por los motivos ya expuestos: tanto para asegurar su correcta configuración como el debido respeto al principio de autonomía local.
- (iv) Las controvertidas ATE constituyen un potente instrumento de ordenación en manos de la Comunidad Autónoma para posibilitar la implantación de muy diversos usos de tipo urbanístico en diferentes tipos de suelo, incluido también el no urbanizable. Dicho esto, será determinante la verificación de la efectiva concurrencia, más allá de meras invocaciones genéricas, del verdadero *interés supralocal del proyecto* —con la considerable dificultad que conlleva discernir los contornos de este concepto jurídico indeterminado—, y ello a fin de garantizar el debido respeto al principio de autonomía local.


ANEXOS

**ANEXO I. MUESTREO DE PLANES DE MEJORA (LRAU) Y
MODIFICATIVOS DE LA ORDENACIÓN ESTRUCTURAL (LUV)**

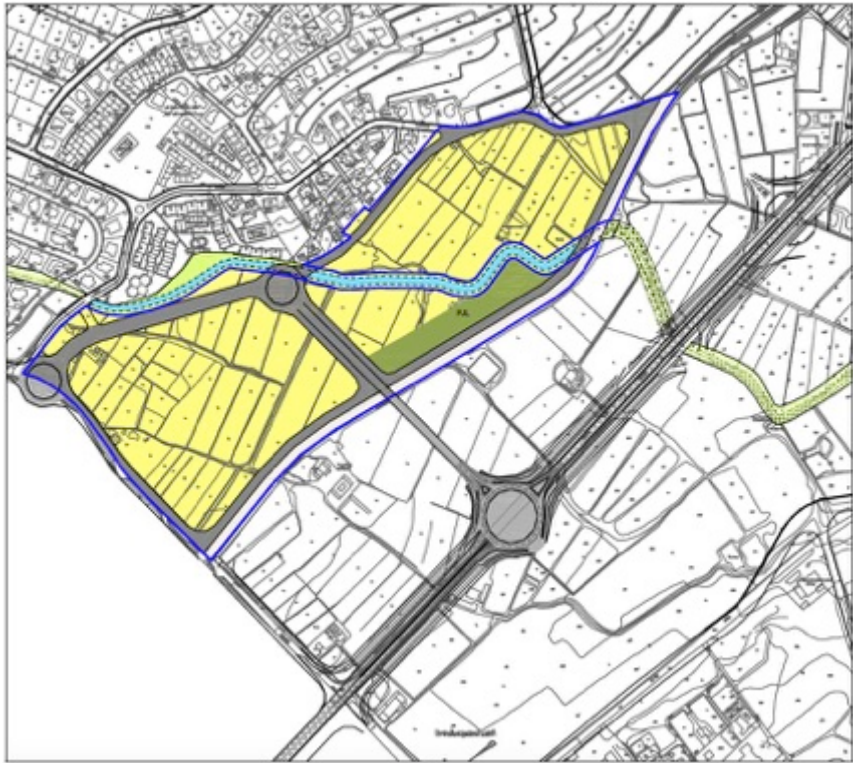
Se adjunta a continuación una selección de expedientes reclassificatorios de suelo no urbanizable aprobados, tramitados al amparo de la LRAU y de la LUV, con su ficha correspondiente, que han sido objeto de análisis en el presente trabajo (cfr. capítulo IV.2).

N.º	DENOMINACIÓN	USO
LRAU_01-T	Homologación y PP Sectores 'Finca Roca', L' Alfás del Pi (Alicante)	Terciario
LRAU_02-T	Homologación y PP 'P. Comercial Las Playas', Orihuela (Alicante)	
LRAU_03-T	Plan Parcial Mejora Sector Nord, Carcaixent (Valencia)	
LRAU_04-I	Homologación y PP 'Els Teularets', L' Olleria (Valencia)	Industrial
LRAU_05-I	Plan Parcial Sector Industrial 'La Ceja', Cheste (Valencia)	
LRAU_06-I	Homologación y PP Palases A, Betxi (Castellón)	
LUV_07-T	DJIT y PP Sector SUZ-2, Albalat dels Sorells (Valencia)	Terciario
LUV_08-T	PP Modificativo Sierras de Serra y DJIT, Serra (Valencia)	
LUV_09-I	PP Poligono Industrial Sector 'Argilans', Cinctores (Castellón)	Industrial

LRAU_001-T

LOCALIZACIÓN	L' ALFÀS DEL PI (ALICANTE)	
DENOMINACIÓN	HOMOLOGACIÓN Y PLAN PARCIAL SECTORES 'FINCA ROCA' (S1 - S2)	
APROBACIÓN	DOCV	BOP 01/06/2012
	 <p>Ortofoto digital 1:5.000 de la Comunidad Valenciana. 2012 (ICV). Elaboración propia.</p>	
CALIFICACIÓN / USO	<p>USO DOMINANTE: Residencial (S1) / Terciario (S2)</p> <p>USOS COMPATIBLES (S2): Industrial, dotacional, hotel</p>	
SUPERFICIES	Sup. del Sector S1	197.851,00 m ²
	Sup. del Sector S2	211.166,00 m ²
	Sup. Área de Reparto S1	186.666,00 m ²
	Sup. Área de Reparto S2	198.698,00 m ²
	SNU reclasificado	409.017,00 m²
EDIFICABILIDAD	Índice de Edificabilidad Bruta (IEB) – S2	0,4500 m ² t / m ² s
	Aprovechamiento – S2	83.707,00 m ² t
	Aprovechamiento tipo (AT) – S2	0,4213 m ² t / m ² s


PLANO	DELIMITACIÓN
-------	--------------



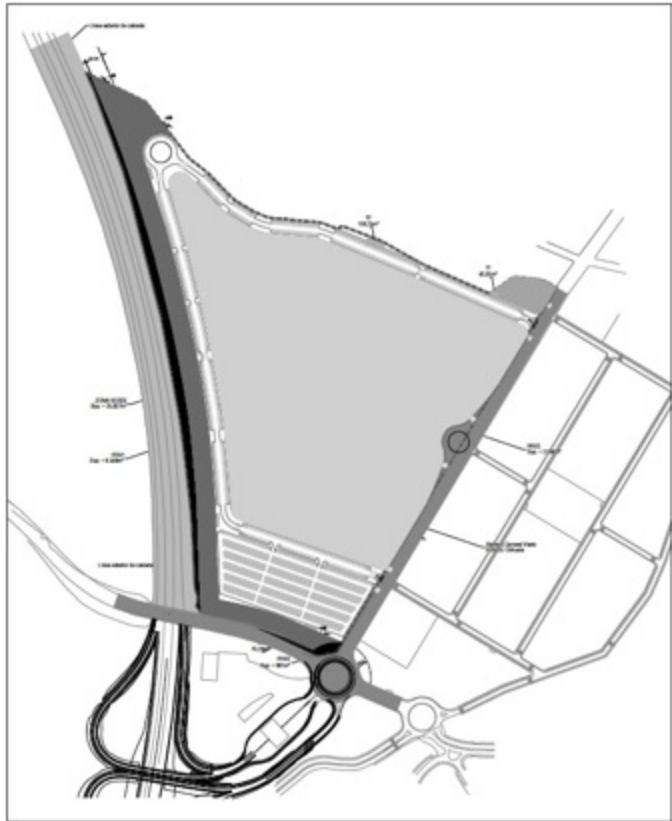
BOP de Alicante. 1 de Junio de 2012

GESTIÓN	Figura:	PAI
	Tipo de gestión:	Indirecta
CONDICIONES DE DESARROLLO:		
Zonas de Ordenación Urbanística (S2):		
<ul style="list-style-type: none"> - Terciario Aislado-a (TER-a) - Terciario Aislado-b (TER-b) - Equipamiento (EQ) 		
Uso Global (S2): Terciario-Comercial.		
Tipología Edificatoria (S2): Bloque exento.		
Parcela mínima:		
<ul style="list-style-type: none"> - 5.000 m2 (TER-a) - 2.000 m2 (TER-b) - - (EQ) 		
ESTADO ACTUAL	-	

LRAU_002-T

LOCALIZACIÓN	ORIHUELA (ALICANTE)					
DENOMINACIÓN	HOMOLOGACIÓN Y PLAN PARCIAL 'PARQUE COMERCIAL LAS PLAYAS'					
APROBACIÓN	DOCV 12/11/2008	BOP 02/07/2008				
						
	Ortofoto digital 1:5.000 de la Comunidad Valenciana. 2012 (ICV). Elaboración propia.					
CALIFICACIÓN / USO	<table border="0"> <tr> <td>USO DOMINANTE:</td> <td>USOS COMPATIBLES:</td> </tr> <tr> <td>Terciario</td> <td>Dotacional</td> </tr> </table>		USO DOMINANTE:	USOS COMPATIBLES:	Terciario	Dotacional
USO DOMINANTE:	USOS COMPATIBLES:					
Terciario	Dotacional					
SUPERFICIES	Sup. del Sector	245.473,00 m ²				
	Sup. Viario (SRV + SAV)	55.178,00 m ²				
	Sup. Zonas Verdes (SJL)	25.827,00 m ²				
	Sup. Red Primaria (RPV)	9.429,00 m ²				
	SNU reclasificado	245.473,00 m²				
EDIFICABILIDAD	Índice de Edificabilidad Bruta (IEB)	0,3500 m ² t / m ² s				
	Aprovechamiento tipo (AT)	0,3500 m ² t / m ² s				


PLANO	CONEXIONES VIARIAS
-------	--------------------



Aprobación Homologación y PP Sector 'Parque Comercial Las Playas'. BOP de Alicante, 2 de julio de 2008

GESTIÓN	Figura:	PAI
	Tipo de gestión:	Indirecta
PLANEAMIENTO COMPLEMENTARIO	CONDICIONES DE DESARROLLO:	
	Ordenación pormenorizada realizada por el Plan Parcial.	
	Zonas de Ordenación Urbanística (con destino privado):	
ESTADO ACTUAL	<ul style="list-style-type: none"> - Terciaria Comercial (C) - Terciaria Hotelera (H) - Infraestructuras (EQ) 	
	Tipología Edificatoria Zona Terciaria: Bloque exento.	
	Programación en una única fase.	
El sector se podrá redelimitar para realizar ajustes de topografía.		
Modificación Puntual (Ordenación Pormenorizada). 28/02/2013 (DOCV)		
Desarrollado.		

LRAU_003-T

LOCALIZACIÓN	CARCAIXENT (VALENCIA)	
DENOMINACIÓN	PLAN PARCIAL DE MEJORA SECTOR NORD	
APROBACIÓN	DOCV 18/04/2007	BOP 14/12/2006
	 <p>Ortofoto digital 1:5.000 de la Comunidad Valenciana. 2012 (ICV). Elaboración propia.</p>	
CALIFICACIÓN / USO	<p>USO DOMINANTE: Terciario</p> <p>USOS COMPATIBLES: Comercial, oficinas, almacén, equipamiento</p>	
SUPERFICIES	Sup. del Sector	145.512,00 m ²
	Área de Reparto AR-Norte (incluye todo el sector)	291.024,00 m ²
	SNU reclasificado	145.512,00 m²
EDIFICABILIDAD	Índice de Edificabilidad Bruta (IEB)	0,487 m ² t / m ² s
	Aprovechamiento	70.812,00 m ² t


PLANO	CLASIFICACIÓN PREVIA PGOU
-------	---------------------------



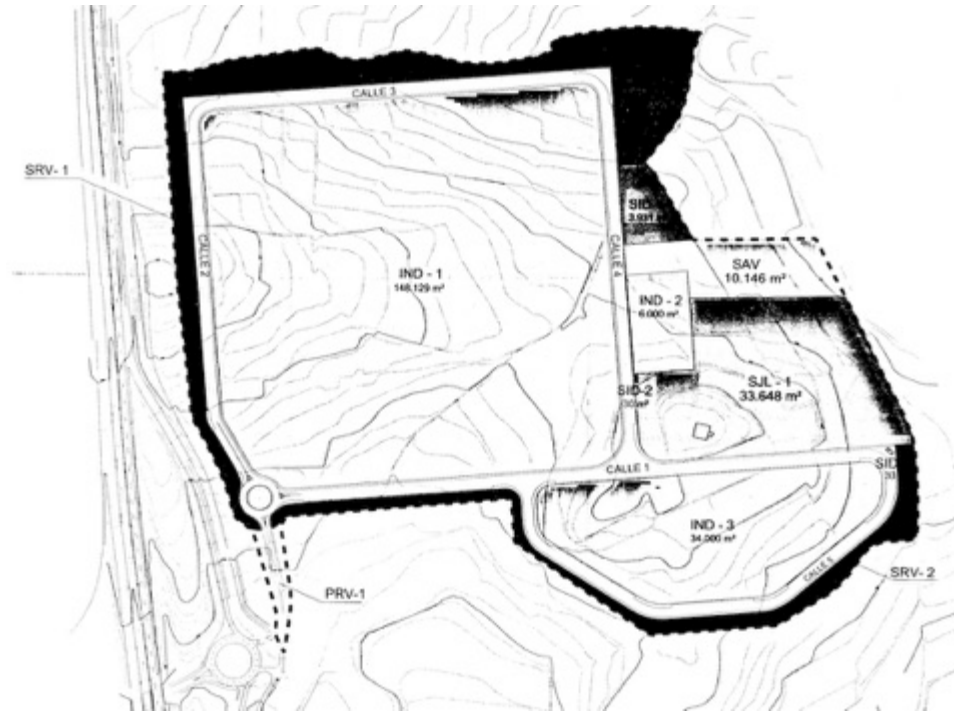
Plan General de Carcaixent. Clasificación del Suelo (fragmento). Hoja 1. 1:10.000. 1997

GESTIÓN	Figura:	PAI
	Tipo de gestión:	Indirecta
	CONDICIONES DE DESARROLLO:	
<p>Una sola unidad de ejecución en todo el ámbito.</p> <p>El proyecto de reparcelación forzosa podrá ser formulado de oficio por la administración actuante.</p> <p>Zonas de ordenación urbanística:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zona terciaria. Edificación cerrada baja densidad - Zona terciaria. Edificación cerrada densa - Zona industrial. Edificación abierta 		
PLANEAMIENTO COMPLEMENTARIO	Modificación Plan Parcial Sector Nord. 11/11/2010 (BOP)	
ESTADO ACTUAL	Desarrollo parcial.	

LRAU_004-I

LOCALIZACIÓN	L'OLLERIA (VALENCIA)													
DENOMINACIÓN	HOMOLOGACIÓN Y PLAN PARCIAL 'ELS TEULARETS'													
APROBACIÓN	DOCV 05/05/2004	BOP 23/03/2004												
	 <p>Ortofoto digital 1:5.000 de la Comunidad Valenciana. 2012 (ICV). Elaboración propia.</p>													
CALIFICACIÓN / USO	<table border="1"> <tr> <td>USO DOMINANTE:</td> <td>USOS COMPATIBLES:</td> </tr> <tr> <td>Industrial</td> <td>Terciarios vinculados</td> </tr> </table>		USO DOMINANTE:	USOS COMPATIBLES:	Industrial	Terciarios vinculados								
USO DOMINANTE:	USOS COMPATIBLES:													
Industrial	Terciarios vinculados													
SUPERFICIES	<table border="1"> <tr> <td>Sup. del Sector</td> <td>313.883,00 m²</td> </tr> <tr> <td>Sup. Industrial</td> <td>188.129,00 m²</td> </tr> <tr> <td>Sup. Dotacional</td> <td>125.754,00 m²</td> </tr> <tr> <td>Sup. Zonas Verdes</td> <td>33.648,00 m²</td> </tr> <tr> <td>Sup. Red Primaria incluida</td> <td>2.250,00 m²</td> </tr> <tr> <td>SNU reclasificado</td> <td>313.883,00 m²</td> </tr> </table>		Sup. del Sector	313.883,00 m ²	Sup. Industrial	188.129,00 m ²	Sup. Dotacional	125.754,00 m ²	Sup. Zonas Verdes	33.648,00 m ²	Sup. Red Primaria incluida	2.250,00 m ²	SNU reclasificado	313.883,00 m²
Sup. del Sector	313.883,00 m ²													
Sup. Industrial	188.129,00 m ²													
Sup. Dotacional	125.754,00 m ²													
Sup. Zonas Verdes	33.648,00 m ²													
Sup. Red Primaria incluida	2.250,00 m ²													
SNU reclasificado	313.883,00 m²													
EDIFICABILIDAD	<table border="1"> <tr> <td>Índice de Edificabilidad Bruta (IEB)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Edificabilidad máxima</td> <td>188.329,80 m²t</td> </tr> <tr> <td>Aprovechamiento tipo (AT)</td> <td>0,60 m²t / m²s</td> </tr> </table>		Índice de Edificabilidad Bruta (IEB)		Edificabilidad máxima	188.329,80 m ² t	Aprovechamiento tipo (AT)	0,60 m ² t / m ² s						
Índice de Edificabilidad Bruta (IEB)														
Edificabilidad máxima	188.329,80 m ² t													
Aprovechamiento tipo (AT)	0,60 m ² t / m ² s													


PLANO	CALIFICACIÓN
-------	--------------



Plan Parcial 'Els Teularets'. Ordenación Pormenorizada O-1 (fragmento). 1:2.000. Julio 2003

GESTIÓN	Figura:	UE
	Tipo de gestión:	Indirecta
CONDICIONES DE DESARROLLO:		
Se desarrollará mediante un PAI.		
Se establece una única zona de ordenación: Industrial aislada (INA), que comprende la totalidad del sector y se divide en dos subzonas, con parámetros urbanísticos distintos.		
Parcela mínima:		
<ul style="list-style-type: none"> - 10.000 m² (INA.1) - 2.000 m² (INA.2) 		
Promovida por la 'AIU Els Teularets'.		
ESTADO ACTUAL	Desarrollado	

LRAU_005-I

LOCALIZACIÓN	CHESTE (VALENCIA)					
DENOMINACIÓN	PLAN PARCIAL DE MEJORA SECTOR 'LA CEJA'					
APROBACIÓN	DOCV 29/12/2005	BOP 16/06/2011 (Concierto Previo)				
	 <p>Ortofoto digital 1:5.000 de la Comunidad Valenciana. 2012 (ICV). Elaboración propia.</p>					
CALIFICACIÓN / USO	<table border="0"> <tr> <td>USO DOMINANTE:</td> <td>USOS COMPATIBLES:</td> </tr> <tr> <td>Industrial</td> <td>Terciario</td> </tr> </table>		USO DOMINANTE:	USOS COMPATIBLES:	Industrial	Terciario
USO DOMINANTE:	USOS COMPATIBLES:					
Industrial	Terciario					
SUPERFICIES	Sup. del Sector	1.474.251,21 m ²				
	SNU reclasificado	1.474.251,21 m²				
EDIFICABILIDAD	Índice de Edificabilidad Bruta (IEB)	0,6500 m ² t / m ² s				
	Edificabilidad bruta	958.263,29 m ² t				
	Índice de Edificabilidad Industrial	0,6500 m ² t / m ² s				
	Edificabilidad industrial	958.263,29 m ² t				
	Aprovechamiento tipo (AT)	0,5909 m ² t / m ² s				


PLANO	CALIFICACIÓN
-------	--------------



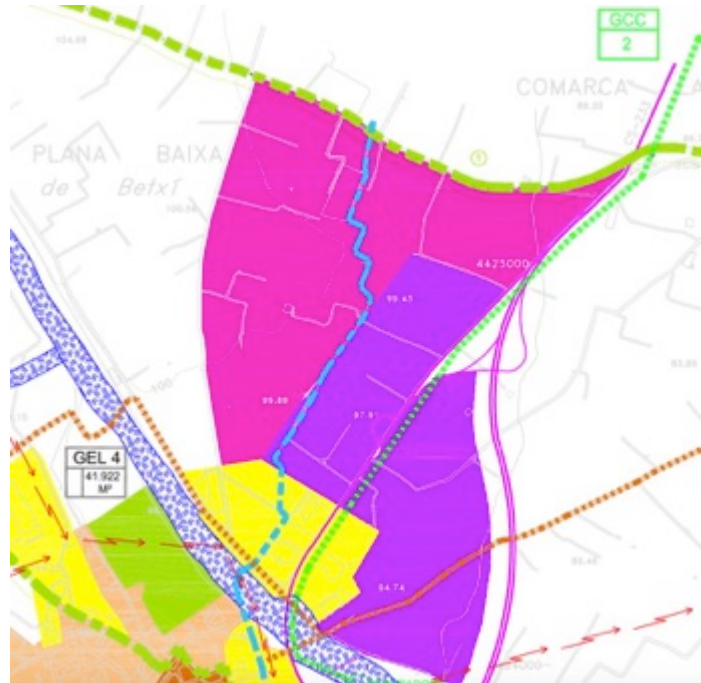
Plan Parcial de Mejora Sector Industrial La Ceja. Detalles de urbanización (fragmento). Junio 2008

GESTIÓN	Figura:	UE
	Tipo de gestión:	Pública Indirecta
PLANEAMIENTO COMPLEMENTARIO	CONDICIONES DE DESARROLLO:	
	<p>Se desarrollará mediante un PAI.</p> <p>Parcela mínima</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1.500 m² en las manzanas 1, 5 y 6 - 5.000 m² en el resto. <p>Promovida por Turia Actuaciones Industriales SAU.</p>	
ESTADO ACTUAL	<p>Modificación Plan Parcial Industrial n.º 1 'La Ceja'. 27/06/2009 (BOP)</p> <p>Modificación Plan Parcial Industrial n.º 2 'La Ceja'. 29/04/2011 (BOP)</p> <p>Anulado por STSJCV de 10 de marzo 2015 (JUR\2015\121622)</p> <p>Sin desarrollar.</p>	

LRAU_006-I

LOCALIZACIÓN	BETXÍ (CASTELLÓN)											
DENOMINACIÓN	HOMOLOGACIÓN Y PLAN PARCIAL 'PALASES A'											
APROBACIÓN	DOCV 15/01/2009	BOP 30/08/2008										
	 <p>Ortofoto digital 1:5.000 de la Comunidad Valenciana. 2012 (ICV). Elaboración propia.</p>											
CALIFICACIÓN / USO	<table border="0"> <tr> <td>USO DOMINANTE:</td> <td>USOS COMPATIBLES:</td> </tr> <tr> <td>Industrial</td> <td>Equipamiento</td> </tr> </table>		USO DOMINANTE:	USOS COMPATIBLES:	Industrial	Equipamiento						
USO DOMINANTE:	USOS COMPATIBLES:											
Industrial	Equipamiento											
SUPERFICIES	<table border="0"> <tr> <td>Sup. total del Sector</td> <td>390.778,76 m²</td> </tr> <tr> <td>Sup. Red Primaria GEL-4 adscrita al Sector</td> <td>18.263,61 m²</td> </tr> <tr> <td>Sup. Red Primaria externa</td> <td>22.358,67 m²</td> </tr> <tr> <td colspan="2"> </td> </tr> <tr> <td>SNU reclasificado</td> <td>372.515,00 m²</td> </tr> </table>		Sup. total del Sector	390.778,76 m ²	Sup. Red Primaria GEL-4 adscrita al Sector	18.263,61 m ²	Sup. Red Primaria externa	22.358,67 m ²			SNU reclasificado	372.515,00 m²
Sup. total del Sector	390.778,76 m ²											
Sup. Red Primaria GEL-4 adscrita al Sector	18.263,61 m ²											
Sup. Red Primaria externa	22.358,67 m ²											
SNU reclasificado	372.515,00 m²											
EDIFICABILIDAD	<table border="0"> <tr> <td>Índice de Edificabilidad Industrial</td> <td>0,9095 m²t / m²s</td> </tr> <tr> <td>Edificabilidad Total</td> <td>260.760,61 m²t</td> </tr> <tr> <td>Aprovechamiento tipo (AT)</td> <td>0,6673 m²t / m²s</td> </tr> </table>		Índice de Edificabilidad Industrial	0,9095 m ² t / m ² s	Edificabilidad Total	260.760,61 m ² t	Aprovechamiento tipo (AT)	0,6673 m ² t / m ² s				
Índice de Edificabilidad Industrial	0,9095 m ² t / m ² s											
Edificabilidad Total	260.760,61 m ² t											
Aprovechamiento tipo (AT)	0,6673 m ² t / m ² s											


PLANO	PLANEAMIENTO PREVIO
-------	---------------------



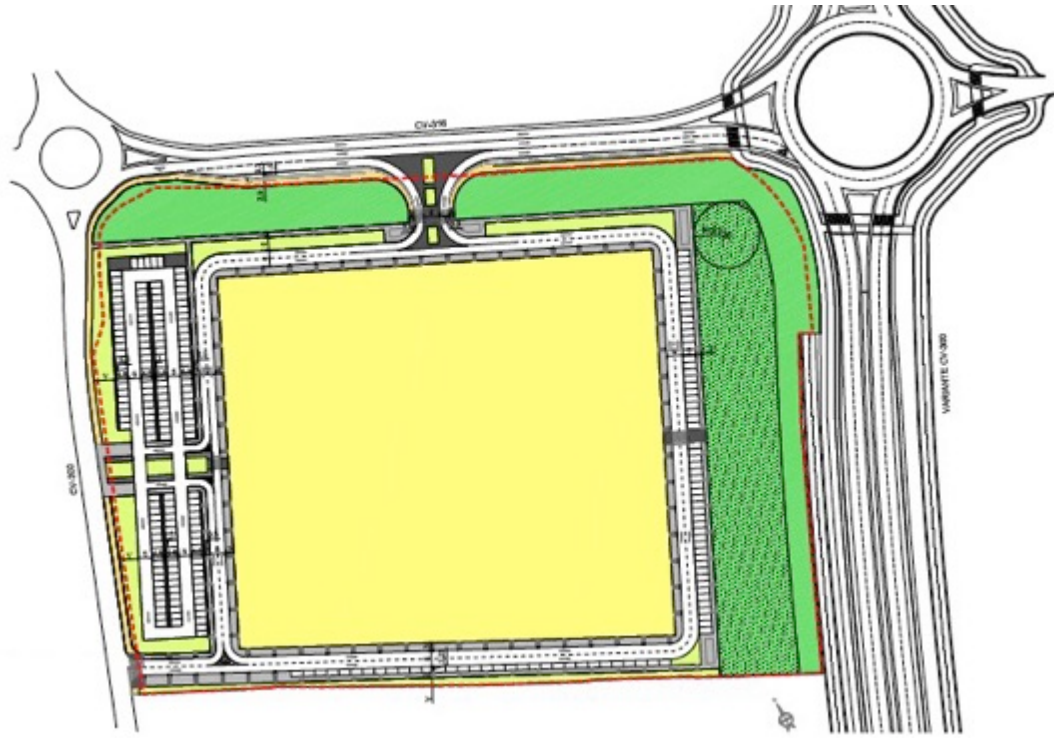
Concierto Previo Betxí. Planeamiento vigente y grado de desarrollo (fragmento). 1:10.000. Julio 2006

GESTIÓN	Figura:	UE
	Tipo de gestión:	Directa
PLANEAMIENTO COMPLEMENTARIO	CONDICIONES DE DESARROLLO:	
	<p>Se desarrollará mediante un PAI.</p> <p>Se prevé una compensación económica o ejecución de 4.357 m² de zona verde, en desarrollo del ámbito, y la adquisición de 5.589,70 m² de red primaria viaria adscrita al sector.</p> <p>Se establecen dos zonas: Industrial y Equipamientos.</p> <p>Parcela mínima:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 6.000 m² (con 30 m de frente) 	
	<p>Documento de Concierto Previo del Ayuntamiento de Betxí, Acuerdo Plenario de fecha 27/11/2007 (incluye dos delimitaciones para el Suelo Urbanizable Industrial: julio 2006 (424.400 m², identificados con el Sector 'Palases A') y noviembre 2007 (947.570 m²)</p>	
ESTADO ACTUAL	Sin desarrollar.	

LUV_007-I

LOCALIZACIÓN	ALBALAT DELS SORELLS (VALENCIA)													
DENOMINACIÓN	DJIT Y PLAN PARCIAL SECTOR SUZ-2													
APROBACIÓN	DOCV 03/12/2009	BOP 23/10/2009												
	 <p>Ortofoto digital 1:5.000 de la Comunidad Valenciana. 2012 (ICV). Elaboración propia.</p>													
CALIFICACIÓN / USO	<table border="0"> <tr> <td>USO DOMINANTE:</td> <td>USOS COMPATIBLES:</td> </tr> <tr> <td>Terciario. Oficinas</td> <td>Terciario vinculado, guarderías</td> </tr> </table>		USO DOMINANTE:	USOS COMPATIBLES:	Terciario. Oficinas	Terciario vinculado, guarderías								
USO DOMINANTE:	USOS COMPATIBLES:													
Terciario. Oficinas	Terciario vinculado, guarderías													
SUPERFICIES	<table border="0"> <tr> <td>Sup. del Sector</td> <td>50.478,00 m²</td> </tr> <tr> <td>Sup. Terciario</td> <td>23.778,00 m²</td> </tr> <tr> <td>Sup. Red Viaria y Aparcamientos (SRV + SAV)</td> <td>15.865,00 m²</td> </tr> <tr> <td>Sup. Zonas Verdes (SJL)</td> <td>5.063,00 m²</td> </tr> <tr> <td>Sup. espacios libres reserva viaria</td> <td>5.722,00 m²</td> </tr> <tr> <td>SNU reclasificado</td> <td>50.478,00 m²</td> </tr> </table>		Sup. del Sector	50.478,00 m ²	Sup. Terciario	23.778,00 m ²	Sup. Red Viaria y Aparcamientos (SRV + SAV)	15.865,00 m ²	Sup. Zonas Verdes (SJL)	5.063,00 m ²	Sup. espacios libres reserva viaria	5.722,00 m ²	SNU reclasificado	50.478,00 m²
Sup. del Sector	50.478,00 m ²													
Sup. Terciario	23.778,00 m ²													
Sup. Red Viaria y Aparcamientos (SRV + SAV)	15.865,00 m ²													
Sup. Zonas Verdes (SJL)	5.063,00 m ²													
Sup. espacios libres reserva viaria	5.722,00 m ²													
SNU reclasificado	50.478,00 m²													
EDIFICABILIDAD	<table border="0"> <tr> <td>Índice de Edificabilidad Bruta (IEB)</td> <td>0,50 m²t / m²s</td> </tr> <tr> <td>Aprovechamiento tipo (AT)</td> <td>0,4827 m²t / m²s</td> </tr> </table>		Índice de Edificabilidad Bruta (IEB)	0,50 m ² t / m ² s	Aprovechamiento tipo (AT)	0,4827 m ² t / m ² s								
Índice de Edificabilidad Bruta (IEB)	0,50 m ² t / m ² s													
Aprovechamiento tipo (AT)	0,4827 m ² t / m ² s													

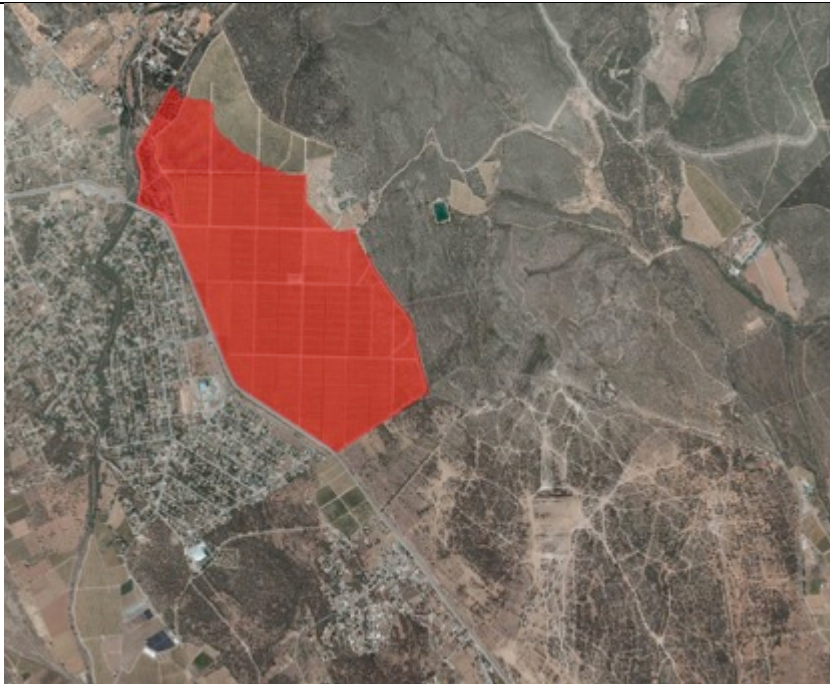
PLANO	CALIFICACIÓN
-------	--------------



PP Modificativo de la Ordenación Estructural Sector SUZ-2. Albalat dels Sorells. Ordenación O-2 (fragmento). 1:1.000. Julio 2008

GESTIÓN	Figura:	UE
	Tipo de gestión:	Indirecta
CONDICIONES DE DESARROLLO:		
<p>Todo el sector constituye una única Unidad de Ejecución. Se ceden con destino a parque público natural 50.478 m² de SNU. Se delimita una única unidad de ejecución discontinua, integrada por el sector y el parque natural de cesión (Parque Natural del Turia). La superficie total de la UE es de 100.956 m².</p> <p>Promovida por Mercadona S.A.</p>		
PLANEAMIENTO COMPLEMENTARIO	<p>Planeamiento actualmente integrado en la Revisión del Plan General de Albalat dels Sorells. Cambio de denominación: Sector SUZ-5 (Terciario). Se desestimó recurso contra él, mediante STSJCV de 15 de noviembre de 2013 (JUR\2014\175240)</p>	
ESTADO ACTUAL	Desarrollado.	

LUV_008-I

LOCALIZACIÓN	SERRA (VALENCIA)													
DENOMINACIÓN	PLAN PARCIAL MODIFICACIÓN SUZR-3 'SIERRAS DE SERRA'													
APROBACIÓN	DOCV 25/09/2007	BOP 17/08/2007												
	 <p>Ortofoto digital 1:5.000 de la Comunidad Valenciana. 2012 (ICV). Elaboración propia.</p>													
CALIFICACIÓN / USO	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">USO DOMINANTE: Residencial/Terciario</td> <td style="width: 50%;">USOS COMPATIBLES: Deportivo privado</td> </tr> </table>		USO DOMINANTE: Residencial/Terciario	USOS COMPATIBLES: Deportivo privado										
USO DOMINANTE: Residencial/Terciario	USOS COMPATIBLES: Deportivo privado													
SUPERFICIES	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 60%;">Sup. del Sector (SS)</td> <td style="width: 40%; text-align: right;">1.613.175,00 m²</td> </tr> <tr> <td>Sup. Vía Pecuaria</td> <td style="text-align: right;">31.259,59 m²</td> </tr> <tr> <td>Sup. Equipamiento Deportivo Privado</td> <td style="text-align: right;">578.077,21 m²</td> </tr> <tr> <td>Sup. Computable del Sector (SCS)</td> <td style="text-align: right;">1.003.838,43 m²</td> </tr> <tr> <td>Sup. con derecho a aprovechamiento (AR)</td> <td style="text-align: right;">1.581.915,64 m²</td> </tr> <tr> <td>SNU reclasificado</td> <td style="text-align: right;">1.584.827,00 m²</td> </tr> </table>		Sup. del Sector (SS)	1.613.175,00 m ²	Sup. Vía Pecuaria	31.259,59 m ²	Sup. Equipamiento Deportivo Privado	578.077,21 m ²	Sup. Computable del Sector (SCS)	1.003.838,43 m ²	Sup. con derecho a aprovechamiento (AR)	1.581.915,64 m ²	SNU reclasificado	1.584.827,00 m²
Sup. del Sector (SS)	1.613.175,00 m ²													
Sup. Vía Pecuaria	31.259,59 m ²													
Sup. Equipamiento Deportivo Privado	578.077,21 m ²													
Sup. Computable del Sector (SCS)	1.003.838,43 m ²													
Sup. con derecho a aprovechamiento (AR)	1.581.915,64 m ²													
SNU reclasificado	1.584.827,00 m²													
EDIFICABILIDAD	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 60%;">Índice de Edificabilidad Bruta (IEB) - SS</td> <td style="width: 40%; text-align: right;">0,2747 m²t / m²s</td> </tr> <tr> <td>Edificabilidad Bruta</td> <td style="text-align: right;">443.223,47 m²t</td> </tr> <tr> <td>Aprovechamiento tipo (AT)</td> <td style="text-align: right;">0,2802 m²t / m²s</td> </tr> </table>		Índice de Edificabilidad Bruta (IEB) - SS	0,2747 m ² t / m ² s	Edificabilidad Bruta	443.223,47 m ² t	Aprovechamiento tipo (AT)	0,2802 m ² t / m ² s						
Índice de Edificabilidad Bruta (IEB) - SS	0,2747 m ² t / m ² s													
Edificabilidad Bruta	443.223,47 m ² t													
Aprovechamiento tipo (AT)	0,2802 m ² t / m ² s													


PLANO	CALIFICACIÓN
-------	--------------



PDAI en el Sector 'Sierras de Serra'. Plan Parcial Modificativo. Ordenación (fragmento). 1:2.000. Junio 2007

GESTIÓN	Figura:	UE
	Tipo de gestión:	Indirecta
PLANEAMIENTO COMPLEMENTARIO	CONDICIONES DE DESARROLLO:	
	<p>Todo el sector constituye una única Unidad de Ejecución. En caso de división, se exige proporcionalidad entre el suelo dotacional y la superficie de cada una de las UE previstas.</p> <p>La cesión de Parque Público Natural (PNL) se realizará a favor de la Generalitat Valenciana en el proyecto de reparcelación.</p> <p>Proporción de Edificabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Residencial: 402.954, 87 m²t (90,92 %) - Terciaria: 40.268,60 m²t (9,08 %) <p>Promovido por Urbanizadora Sierra de Serra S.L.</p>	
ESTADO ACTUAL	Sin desarrollar.	

LUV_009-I

LOCALIZACIÓN	CINCTORRES (CASTELLÓN)	
DENOMINACIÓN	PLAN PARCIAL DEL POLÍGONO INDUSTRIAL 'ARGILANS'	
APROBACIÓN	DOCV 29/04/2010	BOP 27/07/2010
	 <p>Ortofoto digital 1:5.000 de la Comunidad Valenciana. 2012 (ICV). Elaboración propia.</p>	
CALIFICACIÓN / USO	<p>USO DOMINANTE: Industrial</p> <p>USOS COMPATIBLES: Comercial, garajes, almacén de combustibles</p>	
SUPERFICIES	Sup. del Sector	30.605,50 m ²
	SNU reclasificado	30.605,50 m²
EDIFICABILIDAD	Índice de Edificabilidad Industrial	1,60 m ² t / m ² s

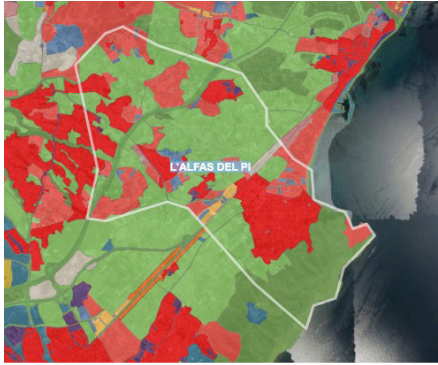
PLANO	CALIFICACIÓN
-------	--------------



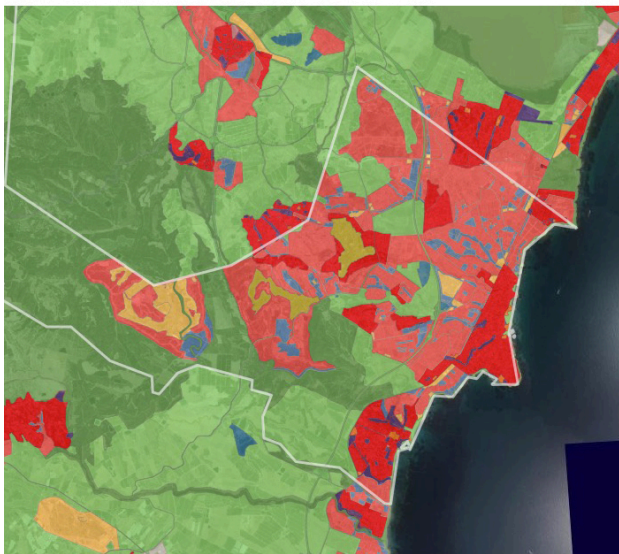
Cinctores. Información Visor de Planeamiento de la Comunidad Valenciana (terrasit.gva.es). Consulta: 10 de mayo 2015

GESTIÓN	Figura:	UE
	Tipo de gestión:	Directa municipal
	CONDICIONES DE DESARROLLO:	
<p>Se desarrollará mediante un Programa de Actuación Integrada (aprobado por el Pleno del Ayuntamiento, junto con el Proyecto de Reparcelación voluntaria, el 5 de noviembre de 2010).</p> <p>Parcela mínima edificable: 500 m²</p> <p>Usos permitidos: Comercios, despachos, cocinas, garajes y talleres artesanales. Almacén de combustibles.</p>		
PLANEAMIENTO COMPLEMENTARIO	-	
ESTADO ACTUAL	Desarrollo parcial.	

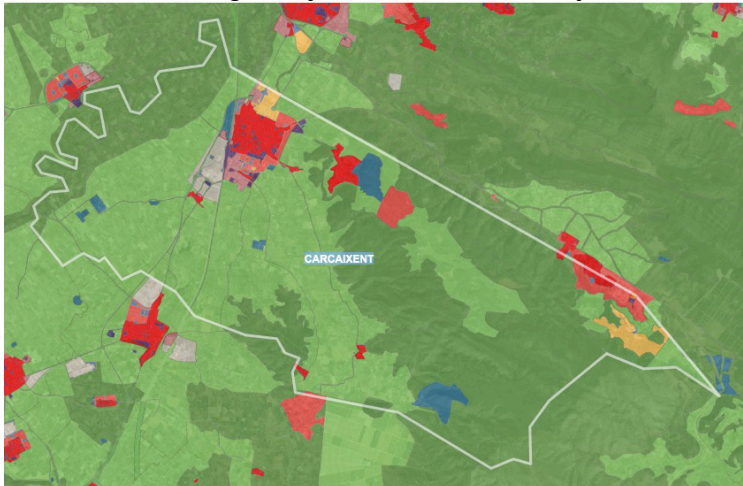
FIGURA I-1. Gráficos comparativos de los municipios con ficha LRAU-T, según capturas del visor de planeamiento terrasit.gva.es (08/05/15), a la misma escala (1:70.000).



LRAU_01-T Homologación y PP Sectores Finca Roca, L' Alfás del Pi (Alicante)

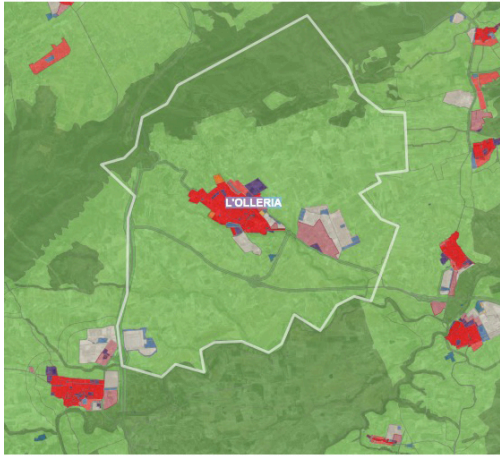


LRAU_02-T Homologación y PP "P. Comercial Las Playas", Orihuela (Alicante)

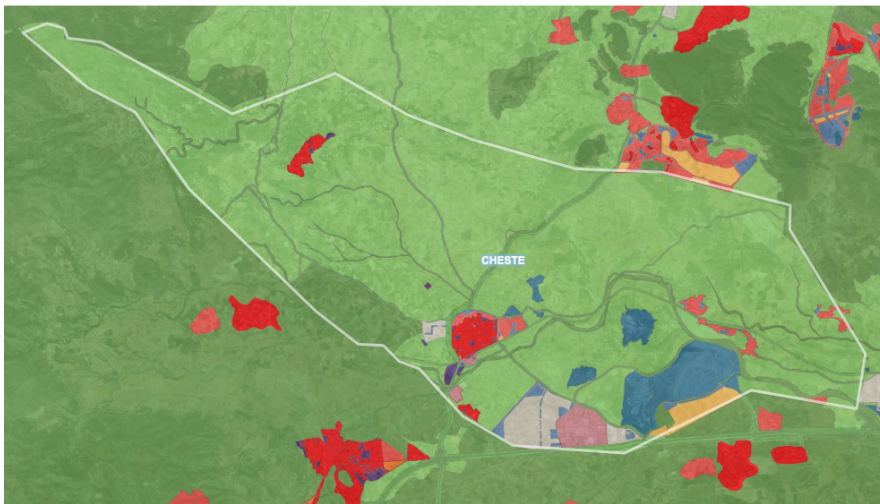


LRAU_03-T Plan Parcial Mejora Sector Nord, Carcaixent (Valencia)

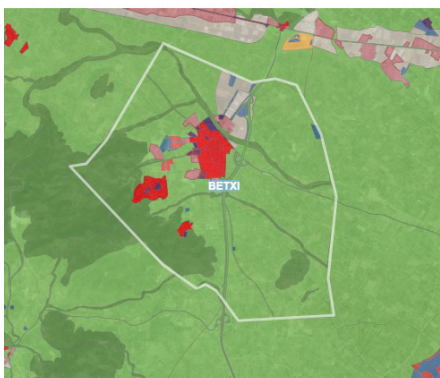
FIGURA I-2. Gráficos comparativos de los municipios con ficha LRAU-I, según capturas del visor de planeamiento terrasit.gva.es (08/05/15), a la misma escala (1:70.000).



LRAU_04-I Homologación y PP 'Els Teularets', L'Olleria (Valencia)



LRAU-05-I Plan Parcial Sector Industrial 'La Ceja', Cheste (Valencia)

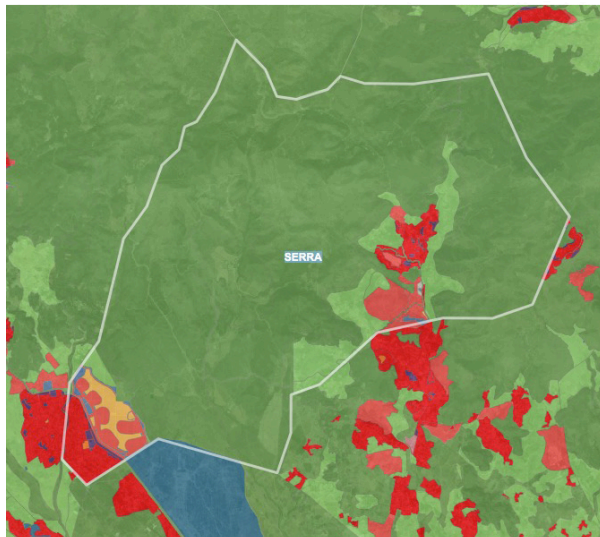


LRAU-06-I Homologación y PP Palases A, Betxi (Castellón)

FIGURA I-3. Gráficos comparativos de los municipios con ficha LUV, según capturas del visor de planeamiento terrasit.gva.es (08/05/15), a la misma escala (1:70.000).



LUV_07-T DJIT y PP Sector SUZ-2, Albalat dels Sorells (Valencia)



LUV_08-T PP Modificativo Sierras de Serra y DJIT, Serra (Valencia)



LUV_09-I PP Poligono Industrial Sector "Argilans", Cincinctorres (Castellón)




**ANEXO II. MUESTREO DE PLANES DEL SEPIVA PARA LA
IMPLANTACIÓN DE USOS INDUSTRIALES**

Se adjuntan a continuación las fichas elaboradas sobre algunas de las actuaciones de reclasificación impulsadas por el SEPIVA, escogidas a modo de muestra representativa, que han sido objeto de análisis en el presente trabajo (cfr. capítulo IV.2).

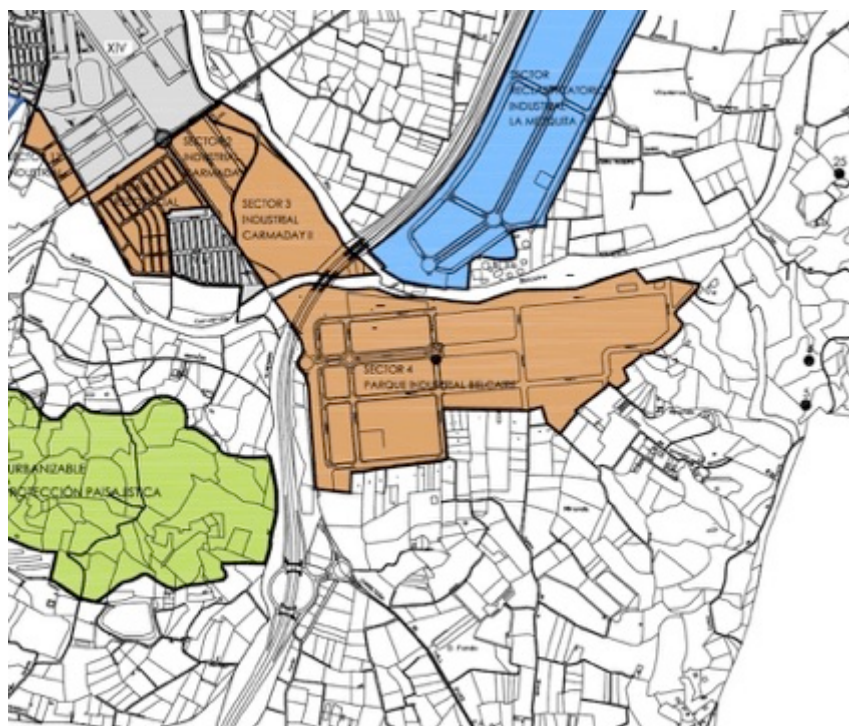
Nº DENOMINACIÓN

SPV_01	Parque Industrial del Belcaire, La Vall d'Uixò	(Castellón)
SPV_02	Ampl. 'Juan Carlos I', Almussafes-Picassent	(Valencia)
SPV_03	'Nuevo Tollo', Utiel	(Valencia)

SPV_01


LOCALIZACIÓN	LA VALL D'UIXÒ (CASTELLÓN)					
DENOMINACIÓN	PP PARQUE INDUSTRIAL DEL BELCAIRE					
APROBACIÓN	BOP 13/08/1993					
	 <p>Ortofoto digital 1:5.000 de la Comunidad Valenciana. 2012 (ICV). Elaboración propia.</p>					
CALIFICACIÓN / USO	<table border="0"> <tr> <td>USO DOMINANTE:</td> <td>USOS COMPATIBLES:</td> </tr> <tr> <td>Industrial</td> <td>Equipamientos</td> </tr> </table>		USO DOMINANTE:	USOS COMPATIBLES:	Industrial	Equipamientos
USO DOMINANTE:	USOS COMPATIBLES:					
Industrial	Equipamientos					
SUPERFICIES	Sup. del Sector	576.962,00 m ²				
	Sup. Manzanas Industriales	342.055,15 m ²				
	Sup. Equipamiento comercial y social	11.541,00 m ²				
	Sup. Parque deportivo	11.552,00 m ²				
	Sup. Áreas de servicio	4.305,00 m ²				
	Sup. Espacios libres	60.800,00 m ²				
EDIFICABILIDAD	Índice de Edificabilidad	-				

PLANO	CLASIFICACIÓN
-------	---------------



PGOU La Vall d'Uixò (Castellón). Plano 3. Clasificación del Suelo (fragmento). Escala 1:2.000. Noviembre 2014

GESTIÓN	Figura:	PAU
	Tipo de gestión:	SEPIVA
CONDICIONES DE DESARROLLO:		
<p>Áreas de calificación: Manzanas industriales (M1 a M12), Equipamiento comercial y social, Parque deportivo, Áreas de Servicio, Espacios libres de dominio y uso público, y Reserva viaria.</p>		
PLANEAMIENTO COMPLEMENTARIO	<p>Homologación sectorial reclasificatoria y Plan Parcial del ámbito “Belcaire C” del municipio de Vall d’Uixó, aprobado en sesión de 27 de noviembre de 2009 por la Comisión Territorial de Urbanismo de Castellón. Implica la ampliación de este polígono industrial. No obstante, no se ha ejecutado el correspondiente programa de actuación integrada aprobado anteriormente por el Ayuntamiento en el 2005, debido a la renuncia de la empresa adjudicataria.</p> <p>Denominado como Sector n.º 4 (Suelo Urbanizable Programado Industrial) en el PGOU de La Vall d’Uixò.</p>	
ESTADO ACTUAL	Desarrollado. 100 % comercializado.	


LOCALIZACIÓN	ALMUSSAFES-PICASSENT (VALENCIA)					
DENOMINACIÓN	PLAN ESPECIAL CON HOMOLOGACIÓN RECLASIFICATORIA, ORDENACIÓN PORMENORIZADA Y PAI, AMPLIACIÓN PARQUE INDUSTRIAL 'JUAN CARLOS I'					
APROBACIÓN	DOCV 21/01/2002					
	 <p>Ortofoto digital 1:5.000 de la Comunidad Valenciana. 2012 (ICV). Elaboración propia.</p>					
CALIFICACIÓN / USO	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">USO DOMINANTE:</td> <td style="width: 50%;">USOS COMPATIBLES:</td> </tr> <tr> <td>Industrial</td> <td>Terciario</td> </tr> </table>		USO DOMINANTE:	USOS COMPATIBLES:	Industrial	Terciario
USO DOMINANTE:	USOS COMPATIBLES:					
Industrial	Terciario					
SUPERFICIES	Sup. del Sector	766.816,00 m ²				
	SNU reclasificado	766.816,00 m²				
EDIFICABILIDAD	Índice de Edificabilidad Neta	0,8 m ² t / m ² s				
	Aprovechamiento objetivo uso industrial	309.150,00 m ² t				
	Aprovechamiento objetivo uso terciario	35.513,00 m ² t				
	Aprovechamiento tipo (AT)	0,4495 m ² t / m ² s				

PLANO	ORDENACIÓN
-------	------------

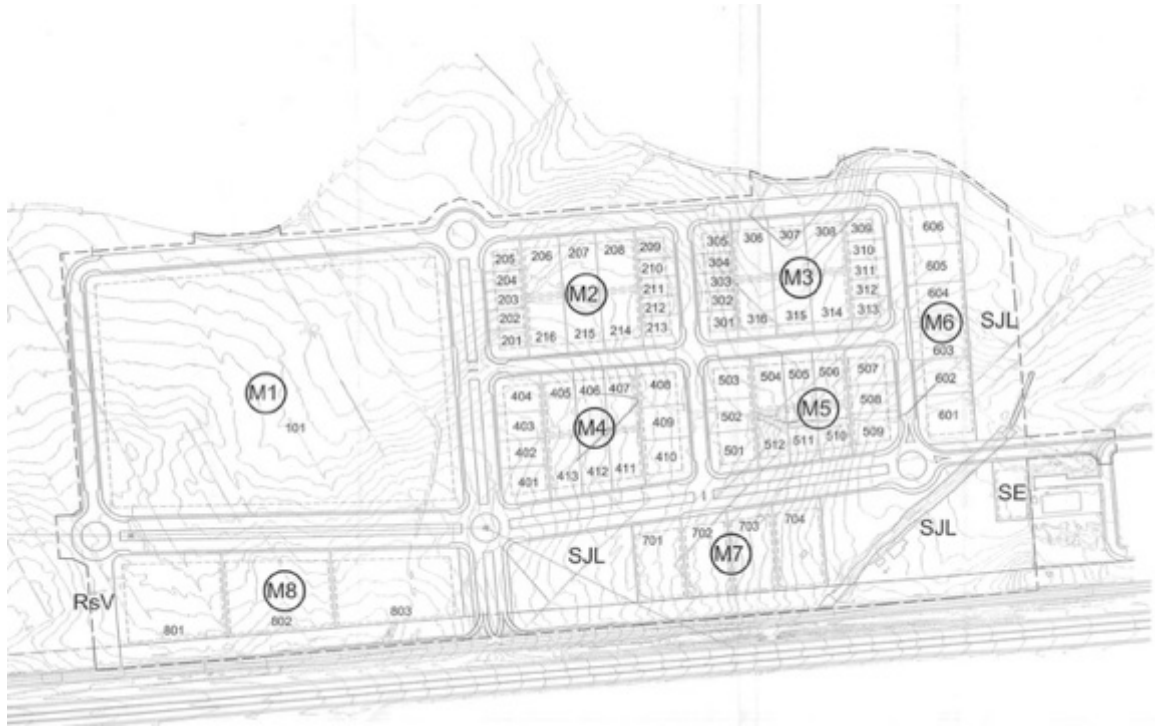


Plan Especial (con homologación y ordenación pormenorizada) Ampliación Parque Industrial Rey Juan Carlos I, Almussafes-Picassent (Valencia)
 Plano de Ordenación ORD.8.3. Áreas de Ordenanza (fragmento). Escala 1:3.000. Diciembre 2000

GESTIÓN	Figura:	Programa de actuación integrada
	Tipo de gestión:	SEPIVA
CONDICIONES DE DESARROLLO:		
Áreas de reparto: única.		
Fases de ejecución: única.		
Gestión: una única unidad de ejecución.		
Urbanización: un único proyecto de urbanización.		
Tipologías: naves aisladas y adosadas, según especificación en plano.		
PLANEAMIENTO COMPLEMENTARIO	Modificación de Plan Especial art. 4.41. Construcción de carpas, toldos, etc. (BOP 23/06/2014) Estudio de Detalle Manzana 15 Plan Especial Juan Carlos I (BOP 24/10/2005)	
ESTADO ACTUAL	Desarrollado. 100 % comercializado.	

LOCALIZACIÓN	ÚTIEL (VALENCIA)					
DENOMINACIÓN	PAI, HOMOLOGACIÓN Y PLAN PARCIAL 'NUEVO TOLLO'					
APROBACIÓN	DOCV 10/03/2005	BOP VALENCIA 14/2/2005				
	 <p>Ortofoto digital 1:5.000 de la Comunidad Valenciana. 2012 (ICV). Elaboración propia.</p>					
CALIFICACIÓN / USO	<table border="0"> <tr> <td>USO DOMINANTE:</td> <td>USOS COMPATIBLES:</td> </tr> <tr> <td>Industrial</td> <td>Dotacional</td> </tr> </table>		USO DOMINANTE:	USOS COMPATIBLES:	Industrial	Dotacional
USO DOMINANTE:	USOS COMPATIBLES:					
Industrial	Dotacional					
SUPERFICIES	Sup. del Sector	446.670,00 m ²				
	Sup. Dotación	185.361,00 m ²				
	Sup. Zonas Verdes	46.636,00 m ²				
	SNU reclasificado	446.670,00 m²				
EDIFICABILIDAD	Índice de Edificabilidad Industrial	1,20 m ² t / m ² s				

PLANO	ORDENACIÓN
-------	------------



Plan Parcial 'Nuevo Tollo', Utiel (Valencia). Plano de Ordenación O.2. Régimen urbanístico (fragmento). Escala 1:2.000. Marzo 2004

GESTIÓN	Figura:	PAI
	Tipo de gestión:	SEPIVA
PLANEAMIENTO COMPLEMENTARIO	CONDICIONES DE DESARROLLO:	
	<p>El desarrollo del Programa de Actuación Integrada recayó en la empresa pública SEPIVA.</p> <p>Áreas de calificación: Manzanas industriales (M1 a M8), Equipamiento dotacional, Espacios libres de dominio y uso público, y Reserva viaria.</p>	
ESTADO ACTUAL	Desarrollado.	

FIGURA II-1. Gráficos comparativos de los municipios con ficha SPV, según capturas del visor de planeamiento terrasit.gva.es (08/05/15), a la misma escala (1:70.000).



SPV_01 Parque Industrial del Belcaire, La Vall d'Uixò (Castellón)



SPV_02 Ampliación 'Juan Carlos I', Almussafes-Picassent (Valencia)



SPV_03 'Nuevo Tollo', Utiel (Valencia)



ANEXO III. TIPIFICACIÓN DE ALGUNOS EXPEDIENTES
REPRESENTATIVOS DE DIC

Se adjunta a continuación una selección de DIC favorables, con su ficha correspondiente, resultado del estudio detallado de su expediente administrativo completo, distribuidas según grupos de actividad.

Nº	USO SOLICITADO	ACTIVIDADES
001-A	Almacén hortofrutícola	Agropecuarias
002-A	Transformación de tomates (Ampliación)	
003-E	Planta termosolar (Modificación / Ampliación)	Energía
004-E	Instalación solar fotovoltaica 470 KW	
005-OS	Estacionamiento de vehículos pesados	Otros Servicios ¹⁰⁴⁰
006-I	Industria de aditivos para materiales de construcción	Industriales ¹⁰⁴¹
007-I	Fábrica de calzado y marroquinería (Ampliación)	
008-T	Campamento de turismo	Aloja. turísticos
009-T	Albergue de convivencias juveniles	
010-D	Centro hípico e instalaciones deportivas	Dep.-recreativas
011-D	Pista de karting	
012-Rs	Planta fija de clasificación y valorización RCD's	Residuos
013-Rs/E	Planta de valorización de residuos de origen ganadero	Residuos / Energía
014-CS	Estación de servicio, cafetería y venta	Com. y servicios
015-CS	Área de servicio, taller, lavaderos, restaurante y hotel	
016-R	Restaurante rural	Restauración
017-S	Residencia para atención de personas mayores	Socio-Sanitarias

¹⁰⁴⁰ Adviértase que la posibilidad de llevar a cabo una actividad como esta en el suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana fue introducida expresamente en la LSNU 2004, a resultas de su modificación llevada a cabo en el año 2010 por la LMU (cfr. art. 27.2.h) LSNU 2004); y, además, se recogió en concreto como uno de los supuesto de actividades “terciarias o de servicios”.

¹⁰⁴¹ Sin perjuicio de estas dos actividades que aquí se señalan, tienen también eventualmente connotaciones propias de la actividad *industrial* otras de las enumeradas (*i.e.* actividades agropecuarias, de producción de energía, de tratamiento y valorización de residuos, así como de otras relacionadas con la actividad minera).

ANEXOS

018-Ed	Centro socio-cultural	Educ.-Culturales
019-Ed	Centro de Interacción en el Medio Ambiente	
020-O	Centro de vuelo y base contra incendios	Otras
021-M	Explotación minera de la Sección C (1ª Prórroga)	Mineras

001-A

PROVINCIA / MUNICIPIO	ALICANTE	ELX
FECHA DE SOLICITUD	26 de junio de 2013	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Elx INFORMES SECTORIALES - Conselleria de Presidencia y Agricultura, Pesca y Alimentación - Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje - Servicio Territorial de Medio Ambiente: <ul style="list-style-type: none"> o Sección Forestal o Sección de Calidad Ambiental - Diputación Provincial de Alicante Área de Infraestructuras. Departamento de Carreteras - Dirección General de Transportes y Logística Servicio de Planificación 	
a) USO	ALMACÉN HORTOFRUTÍCOLA	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	40.752,00 m ²
	Superficie construida	4.306,00 m ²
	Superficie ocupada por la actividad	9.940,58 m ²
	Ocupación de la parcela	24,39 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	11 m / 1
	Separación mínima a lindes	11 m
	Clasificación suelo	SNU Común (Clave 51)
c) PLAZO DE VIGENCIA	30 años	
d) CANON	112.457,48 €	Pago de una sola vez
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC: Condiciones de acceso determinadas por la Diputación (CV-856). Autorización de vertido. Estudio de Integración Paisajística. Inscripción en el Registro de la Propiedad y Plan de restauración.	
FECHA DE CONCESIÓN	27 de mayo de 2014	

002-A

PROVINCIA / MUNICIPIO	ALICANTE	MUTXAMEL
FECHA DE SOLICITUD	22 de mayo de 2012	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Mutxamel <p style="text-align: center;">INFORMES SECTORIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo Servicio Territorial de Industria - Servicio Territorial de Medio Ambiente - Confederación Hidrográfica del Júcar - Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente Dirección Territorial - Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje 	
a) USO	TRANSFORMACIÓN DE TOMATES Y PRODUCTOS HORTOFRUTÍCOLAS (AMPLIACIÓN)	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	350.104,00 m ²
	Superficie construida	5.673,00 m ²
	Superficie ocupada por la actividad (ampliación)	18.095,00 m ²
	Ocupación de la parcela	5,17 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	10 m / 2
	Separación mínima a lindes	10 m
	Clasificación suelo	SNU Común (Zona 11)
c) PLAZO DE VIGENCIA	30 años	
d) CANON	159.800,00 €	Pago de una sola vez
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC: Construcción de EDAR. Estudio de Integración Paisajística. Inscripción en el Registro de la Propiedad. Plan de Restauración Agronómica.	
FECHA DE CONCESIÓN	25 de octubre de 2013 (rectificación de errores de 16 de diciembre 2013)	

003-E

PROVINCIA / MUNICIPIO	ALICANTE	VILLENA
FECHA DE SOLICITUD	15 de enero de 2013	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Villena INFORMES SECTORIALES - Ministerio de Fomento - Diputación Provincial de Alicante - Subdirección General de Ordenación, Planificación y ATE - Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje. PATRICOVA - Dirección General de Transportes y Logística Subdirección General de Planificación, Logística y Seguridad - Conselleria de Presidencia, Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua - Servicio Territorial de Medio Ambiente (AAI) <ul style="list-style-type: none"> o Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental o Servicio Territorial de Industria o Confederación Hidrográfica del Júcar o Dir. Gral. de Prevención, Extinción de Incendios y Emergencias o EPSAR 	
a) USO	PLANTA TERMOSOLAR (MODIFICACIÓN/AMPLIACIÓN)	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	2.092.360,00 m ²
	Superficie construida	5.258,23 m ²
	Superficie ocupada por la actividad	465.346,66 m ²
	Ocupación de la parcela	22,24 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	11 m / 2
	Separación mínima a lindes	20 m
	Clasificación suelo	SNU Común
c) PLAZO DE VIGENCIA	30 años	
d) CANON	669.867,85 €	Pago fraccionado
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC: Autorización Ambiental Integrada. Estudio de Integración Paisajística. Inscripción en el Registro de la Propiedad y Plan de Restauración.	
FECHA DE CONCESIÓN	10 de julio de 2013	

004-E

PROVINCIA / MUNICIPIO	ALICANTE	BIAR
FECHA DE SOLICITUD	11 de marzo de 2010	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Biar INFORMES SECTORIALES - Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación Servicio Territorial - Conselleria de Infraestructuras y Transporte Servicio Territorial de Energía - Dirección General de Territorio y Paisaje Servicio de Paisaje - Dirección General de Gestión del Medio Natural Servicio de Declaración de Impacto Ambiental - Conselleria de Cultura y Deporte Dirección General de Patrimonio Cultural Valenciano 	
a) USO	INSTALACIÓN SOLAR FOTOVOLTAICA 470 KW	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	14.599,00 m ²
	Superficie construida	- m ²
	Superficie ocupada por la actividad	2.731,80 m ²
	Ocupación de la parcela	18,71 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	1,5 m / -
	Separación mínima a lindes	15 m
	Clasificación suelo	SNU Común
c) PLAZO DE VIGENCIA	30 años	
d) CANON	8.195,40 €	Pago de una sola vez
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	Forman parte de un gran parque solar fotovoltaico. OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC: Estudio de Impacto Ambiental. Plan de Restauración. Estudio de Integración Paisajística. Inscripción en el Registro de la Propiedad.	
FECHA DE CONCESIÓN	27 de diciembre de 2011	

005-OS

PROVINCIA / MUNICIPIO	CASTELLÓN	L' ALCORA
FECHA DE SOLICITUD	26 de septiembre de 2013	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de L' Alcora <p style="margin-left: 20px;">INFORMES SECTORIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente Dirección General de Transportes y Logística (Sección de Planificación de Carreteras) - Confederación Hidrográfica del Júcar - Conselleria de Presidencia, Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua Dirección Territorial - Servicio Territorial de Medio Ambiente - Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje 	
a) USO	ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS PESADOS	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	19.084,00 m ²
	Superficie construida	520,60 m ²
	Superficie ocupada por la actividad	5.364,00 m ²
	Ocupación de la parcela	2,72 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	9 m / 1
	Separación mínima a lindes	(nueva constr.) 15 m
	Clasificación suelo	SNU Común
c) PLAZO DE VIGENCIA	30 años	
d) CANON	35.880,06 €	Pago de una sola vez
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC: Inscripción en el Registro de la Propiedad y Plan de restauración. Servidumbre de paso para vehículos. Demolición de construcción previa ilegal. Estudio de Integración Paisajística.	
FECHA DE CONCESIÓN	30 de junio de 2014	

006-I

PROVINCIA / MUNICIPIO	CASTELLÓN	CASTELLÓN
FECHA DE SOLICITUD	22 de mayo de 2013	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Castellón <p style="text-align: center;">INFORMES SECTORIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente Dirección General de Transportes y Logística - Servicio Territorial de Medio Ambiente - Confederación Hidrográfica del Júcar - Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial - Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje 	
a) USO	INDUSTRIA DE ADITIVOS PARA MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	10.014,00 m ²
	Superficie construida	(desconocida) m ²
	Superficie ocupada por la actividad	1.401,00 m ²
	Ocupación de la parcela	13,99 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	5,5 m / 1
	Separación mínima a lindes	5 m
	Clasificación suelo	SNU Común
c) PLAZO DE VIGENCIA	25 años	
d) CANON	30.330,00 €	Pago de una sola vez
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC: Condiciones de la altura de los silos y de la pantalla vegetal existente. Inscripción en el Registro de la Propiedad y Plan de restauración.	
FECHA DE CONCESIÓN	24 de abril de 2014	

007-I

PROVINCIA / MUNICIPIO	ALICANTE	MONÓVAR
FECHA DE SOLICITUD	30 de septiembre de 2011	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Monóvar. Certificación del Secretario de Ayto. <p>INFORMES SECTORIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servicio Territorial de Industria - Servicio Territorial de Medio Ambiente: <ul style="list-style-type: none"> o Sección Forestal o Sección de Calidad Ambiental - Dirección General de Transportes y Logísticas Oficina del Plan de Carreteras - Confederación Hidrográfica del Júcar - Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje. PATRICOVA 	
a) USO	FÁBRICA DE CALZADO Y MARROQUINERÍA (AMPLIACIÓN)	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	11.708,00 m ²
	Superficie construida	2.756,07 + 771,93 m ²
	Superficie ocupada por la actividad	5.828,00 m ²
	Ocupación de la parcela	25,89 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	5,85 m / 2
	Separación mínima a lindes	10 m
	Clasificación suelo	SNU General
c) PLAZO DE VIGENCIA	20 años	
d) CANON	215.694,28 €	Pago de una sola vez
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	Constituye la ampliación de industria preexistente a la LSNU 1992 (DTª 5ª LSNU 2004) OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC: Licencia Ambiental. Estudio de Integración Paisajística. Plan de Participación Pública. Inscripción en el Registro de la Propiedad y Plan de restauración.	
FECHA DE CONCESIÓN	25 de octubre de 2013	

008-T

PROVINCIA / MUNICIPIO	ALICANTE	BENIDORM
FECHA DE SOLICITUD	6 de junio de 2002	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Benidorm y de L' Alfàs del Pi INFORMES SECTORIALES - Ministerio de Fomento Unidad de Carreteras - Ferrocarriles de la Generalitat Valenciana - Agencia Valenciana de Turismo - Conselleria de Infraestructuras y Transporte Oficina del Plan de Carreteras - Confederación Hidrográfica del Júcar - Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas Dirección General de Interior 	
a) USO	CAMPAMENTO DE TURISMO	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	68.938,00 m ²
	Superficie construida	(desconocida) m ²
	Superficie ocupada por la actividad	68.938,00 m ²
	Ocupación de la parcela	100 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	5 m / 1
	Separación mínima a lindes	12 m
	Clasificación suelo	SNU Común
c) PLAZO DE VIGENCIA	-	
d) CANON	-	
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	<p>Tramitado conforme al art. 20 Ley 4/1992 SNU (actividades industriales y terciarias de especial relevancia, en régimen de concurrencia)</p> <p>OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC:</p> <p>Los Ayuntamientos de Benidorm, La Nucía, Finestrat y L' Alfàs del Pi emitieron también informes acreditativos de la inexistencia de suelos urbanos o urbanizables aptos para albergar la actividad.</p> <p>Declaración de Impacto Ambiental. Aval 7 % obras urbanización.</p> <p>Colector de la red municipal y rotonda por el promotor. Autorización FGV.</p>	
FECHA DE CONCESIÓN	20 de febrero de 2004	

009-T

PROVINCIA / MUNICIPIO	ALICANTE	ALCOI
FECHA DE SOLICITUD	14 de mayo de 2010	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Alcoi <li style="padding-left: 20px;">INFORMES SECTORIALES - Dirección General de Transportes y Logística Servicio de Planificación - Diputación Provincial de Alicante Departamento de Carreteras - Servicio Territorial de Medio Ambiente: <ul style="list-style-type: none"> o Sección Forestal o Sección de Calidad Ambiental - Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje 	
a) USO	ALBERGUE DE CONVIVENCIAS JUVENILES Y EJERCICIOS ESPIRITUALES	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	53.391,31 m ²
	Superficie construida	4.003,95 m ²
	Superficie ocupada por la actividad	10.240,80 m ²
	Ocupación de la parcela	19,18 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	9,60 m / 3
	Separación mínima a lindes	10 (ampliación) / 25 (a vía pecuaria) m
	Clasificación suelo	SNU Régimen General*
c) PLAZO DE VIGENCIA	30 años	
d) CANON	Exenta (a propuesta del Ayuntamiento)	
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	<p>*La parcela catastral incluye terrenos de SNU Protección Forestal y Paisajística, y SNU Protección Viaria, excluidos de la DIC.</p> <p>Atribución de uso y aprovechamiento en edificación preexistente (con reforma y ampliación) desde hace más de 40 años.</p> <p>Sin afección sobre la Red Natura 2000 (en atención a su preexistencia).</p> <p>OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC:</p> <p>Inscripción en el Registro de la Propiedad.</p>	
FECHA DE CONCESIÓN	7 de marzo de 2013	

010-D

PROVINCIA / MUNICIPIO	ALICANTE	MUTXAMEL
FECHA DE SOLICITUD	17 de febrero de 2012	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Mutxamel <p>INFORMES SECTORIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servicio Territorial de Medio Ambiente: <ul style="list-style-type: none"> o Sección Forestal o Sección de Calidad Ambiental - Dirección General de Transportes y Logística Servicio de Planificación - Ministerio de Fomento Dirección General de Carreteras - Confederación Hidrográfica del Júcar - Dirección General de Territorio y Paisaje - Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación - Subdirección General de Ordenación, Planificación y ATE Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje. PATRICOVA 	
a) USO	CENTRO HÍPICO E INSTALACIONES DEPORTIVAS PARA TENENCIA DE CABALLOS Y PRÁCTICA DE LA EQUITACIÓN	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	10.588,00 m ²
	Superficie construida	849,41 m ²
	Superficie ocupada por la actividad	4.822,77 m ²
	Ocupación de la parcela	45,54 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	7,41 m / 2
	Separación mínima a lindes	Acuerdo entre propietarios
	Clasificación suelo	SNU Común Agrícola
c) PLAZO DE VIGENCIA	30 años	
d) CANON	19.506,05 €	Pago de una sola vez
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC:	
	<p>Estudio de Integración Paisajística: medidas de integración.</p> <p>Inscripción en el Registro de Núcleos Zoológicos de la Comunidad Valenciana.</p> <p>Inscripción en el Registro de la Propiedad y Plan de restauración.</p>	
FECHA DE CONCESIÓN	25 de octubre de 2013	

011-D

PROVINCIA / MUNICIPIO	VALENCIA	CHIVA
FECHA DE SOLICITUD	17 de enero de 2008	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Chiva INFORMES SECTORIALES - Conselleria de Infraestructuras y Transporte (Carreteras) - Servicio Territorial de Medio Ambiente: <ul style="list-style-type: none"> o Sección Forestal o Sección de Vías Pecuarias - Ministerio de Fomento (Carreteras) - Servicio de Ordenación Sostenible del Medio - Administrador de Infraestructuras Ferroviarias - Dirección General de Patrimonio Cultural Valenciano Unidad de Inspección de Patrimonio - Diputación Provincial de Valencia Servicio de Explotación (Vías y Obras) - Área de Evaluación Ambiental 	
a) USO	PISTA DE KARTING	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	145.014,15 m ²
	Superficie construida	4.340,00 m ²
	Superficie ocupada por la actividad	71.142,15 m ²
	Ocupación de la parcela	49,06 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	12 m / II-III
	Separación mínima a lindes	10 m
	Clasificación suelo	SNU sin protección
c) PLAZO DE VIGENCIA	30 años	
d) CANON	548.038,05 €	
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC: Estudio de Integración Paisajística. Declaración de Impacto Ambiental. Mejora del terreno forestal. Anteproyecto de recuperación de yacimiento arqueológico. Ejecución de viario. Auditoría acústica. Inscripción en el Registro de la Propiedad y Plan de restauración.	
FECHA DE CONCESIÓN	13 de octubre de 2010	

012-Rs

PROVINCIA / MUNICIPIO	ALICANTE	MONFORTE DEL CID
FECHA DE SOLICITUD	7 de junio de 2012	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Monforte del Cid <p style="margin-left: 20px;">INFORMES SECTORIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subdirección General de Ordenación, Planificación y ATE Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje. PATRICOVA - Conselleria de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua Dirección Territorial de Alicante - Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje - Confederación Hidrográfica del Júcar - Dirección General de Transportes y Logística (Planificación) - Servicio Territorial de Medio Ambiente: <ul style="list-style-type: none"> o Sección Forestal o Patrimonio Cultural o Protección y Control integrado de la Contaminación o Gestión de Residuos 	
a) USO	PLANTA FIJA DE CLASIFICACIÓN Y VALORIZACIÓN DE RCD'S Y RESIDUOS VEGETALES	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	37.545,32 m ²
	Superficie construida	907,93 m ²
	Superficie ocupada por la actividad	18.727,16 m ²
	Ocupación de la parcela	50 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	6,5 m / 1
	Separación mínima a lindes	15,25 m
	Clasificación suelo	SNU Común agrícola (CA)
c) PLAZO DE VIGENCIA	30 años	
d) CANON	442.798,70 €	Pago de una sola vez
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC:	
	<p>Autorización Ambiental Integrada.</p> <p>Declaración de Impacto Ambiental. Estudio de Integración Paisajística.</p> <p>Condicionado el acceso viario.</p> <p>Inscripción en el Registro de la Propiedad y Plan de restauración.</p>	
FECHA DE CONCESIÓN	19 de septiembre de 2013	

PROVINCIA / MUNICIPIO	VALENCIA	TITAGUAS
FECHA DE SOLICITUD	11 de diciembre de 2009	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Monforte del Cid INFORMES SECTORIALES - Servicio Territorial de Medio Ambiente: <ul style="list-style-type: none"> o Vías Pecuarias o Sección Forestal o Espacios Naturales - Confederación Hidrográfica del Júcar - Diputación Provincial de Valencia Servicio de Explotación (Vías y Obras) - Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación - Dirección General para el Cambio Climático - Conselleria de Cultura y Deporte (Dirección Territorial de Cultura) - Subdirección General de Ordenación, Planificación y ATE Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje. PATRICOVA - Dirección General de Obras Públicas. División de Carreteras 	
a) USO	PLANTA DE VALORIZACIÓN DE RESIDUOS DE ORIGEN FUNDAMENTALMENTE GANADERO Y AGROINDUSTRIAL, Y VENTA DE ENERGÍA OBTENIDA A PARTIR DE BIOGÁS GENERADO EN UN PROCESO DE BIOMETANIZACIÓN	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	43.980,00 m ²
	Superficie construida	212,85 m ²
	Superficie ocupada por la actividad	12.372,25 m ²
	Ocupación de la parcela	28,13 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	3,8 m / 1
	Separación mínima a lindes	6'87 m
	Clasificación suelo	SNU Común
c) PLAZO DE VIGENCIA	15 años	
d) CANON	87.729,37 €	Pago de una sola vez
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC: Red Natura 2000-ZEPA: Estudio de Afecciones, línea eléctrica subterránea. Estudio de Integración Paisajística. Inscripción R. P y Plan de restauración.	
FECHA DE CONCESIÓN	6 de junio de 2012	

014-CS

PROVINCIA / MUNICIPIO	ALICANTE	ELDA
FECHA DE SOLICITUD	14 de enero de 2013	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Elda INFORMES SECTORIALES - Diputación Provincial de Alicante - Servicio Territorial de Industria - Conselleria de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua Dirección Territorial de Alicante - Confederación Hidrográfica del Júcar - Dirección General de Transportes y Logística (Planificación) - Subdirección General de Ordenación, Planificación y ATE Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje. PATRICOVA - Servicio Territorial de Medio Ambiente: <ul style="list-style-type: none"> o Sección Forestal o Sección de Calidad Ambiental - Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje 	
a) USO	ESTACIÓN DE SERVICIO DE CARBURANTES, CAFETERÍA Y VENTA DE PRODUCTOS COMPLEMENTARIOS	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	5.183,90 m ²
	Superficie construida	397,17 m ²
	Superficie ocupada por la actividad	2.226,48 m ²
	Ocupación de la parcela	42,94 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	5,5 m / 1
	Separación mínima a lindes	5 m
	Clasificación suelo	SNU Común agrícola (NU2)
c) PLAZO DE VIGENCIA	25 años	
d) CANON	32.087,45 €	Pago de una sola vez
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC: Autorización Ambiental Integrada. Declaración de Impacto Ambiental. Estudio de Integración Paisajística. Inscripción en el Registro de la Propiedad y Plan de restauración.	
FECHA DE CONCESIÓN	29 de abril de 2014	

015-CS

PROVINCIA / MUNICIPIO	ALICANTE	DAYA VIEJA
FECHA DE SOLICITUD	16 de diciembre de 2011	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Daya Vieja <p>INFORMES SECTORIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conselleria de Economía, Industria y Comercio Servicio Territorial de Industria - Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente - Servicio Territorial de Medio Ambiente: <ul style="list-style-type: none"> o Sección Forestal o Sección de Calidad Ambiental - Dirección General de Transportes y Logística - Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje - Servicio de Ordenación del Territorio 	
a) USO	ÁREA DE SERVICIO CON GASOLINERA, TALLER, LAVADEROS, RESTAURANTE Y HOTEL	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	14.562,27 m ²
	Superficie construida	1.232,30 m ²
	Superficie ocupada por la actividad	5.956,36 m ²
	Ocupación de la parcela	40,90 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	7 m / 2
	Separación mínima a lindes	7 m
	Clasificación suelo	SNU Común
c) PLAZO DE VIGENCIA	30 años	
d) CANON	76.172,80 €	Pago de una sola vez
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC: Autorización de vertido. Declaración de Impacto Ambiental. Estudio de Integración Paisajística. Inscripción en el Registro de la Propiedad y Plan de restauración.	
FECHA DE CONCESIÓN	11 de octubre de 2013	

016-R

PROVINCIA / MUNICIPIO	VALENCIA	BÉLGIDA
FECHA DE SOLICITUD	30 de mayo de 2011	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Bélgica INFORMES SECTORIALES - Conselleria de Infraestructuras y Transporte Servicio de Carreteras - Servicio Territorial de Industria - Servicio Territorial de Medio Ambiente: <ul style="list-style-type: none"> o Sección Forestal o Sección de Vías Pecuarias o Sección de Espacios Naturales - Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje - Conselleria de Turismo, Cultura y Deporte Servicio de Ordenación e Inspección de Empresas Turísticas - Confederación Hidrográfica del Júcar 	
a) USO	RESTAURANTE RURAL	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	4.698,20 m ²
	Superficie construida	327,65 m ²
	Superficie ocupada por la actividad	2.235,15 m ²
	Ocupación de la parcela	47,57 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	- m / *
	Separación mínima a lindes	-
	Clasificación suelo	SNU Común
c) PLAZO DE VIGENCIA	30 años	
d) CANON	47.979,50 €	Pago de una sola vez
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	* Edificación preexistente, actividad previa.	
	OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC: Eliminación cartel publicitario. Inscripción en el Registro de la Propiedad y Plan de restauración.	
FECHA DE CONCESIÓN	20 de marzo de 2013	

017-S

PROVINCIA / MUNICIPIO	VALENCIA	PAIORTA
FECHA DE SOLICITUD	2002	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Paiporta INFORMES SECTORIALES - Conselleria de Bienestar Social - Servicio Territorial de Medio Ambiente: <ul style="list-style-type: none"> o Sección de Vías Pecuarias - Conselleria de Infraestructuras y Transporte Oficina del Plan de Carreteras - Diputación Provincial de Valencia Sección de Carreteras 	
a) USO	RESIDENCIA PARA LA ATENCIÓN DE PERSONAS MAYORES	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	10.000,00 m ²
	Superficie construida	3.953,00 m ²
	Superficie ocupada por la actividad	1.328,49 m ²
	Ocupación de la parcela	13,28 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	9,5 m / 2
	Separación mínima a lindes	10 m
	Clasificación suelo	SNU Protección especial (agrícola)*
c) PLAZO DE VIGENCIA	30 años	
d) CANON	387.652,00 €	Pago de una sola vez
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	<p>* Con carácter previo a su otorgamiento se modifica el PGOU para hacer viable la actuación en suelo protegido.</p> <p>OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC:</p> <p>Ejecución de rotonda por parte del promotor.</p> <p>Autorización por parte de Bienestar Social.</p> <p>Inscripción en el Registro de la Propiedad y Plan de restauración.</p>	
FECHA DE CONCESIÓN	22 de septiembre de 2004	

PROVINCIA / MUNICIPIO	VALENCIA	VALENCIA
FECHA DE SOLICITUD	28 de julio de 2005	
INFORMES EMITIDOS	<p>Ayuntamiento de Valencia</p> <p>INFORMES SECTORIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conselleria de Infraestructuras y Transporte - Dirección General de Obras Públicas. División de Carreteras - Ministerio de Fomento. Demarcación de Carreteras - Diputación Provincial. Servicio de Explotación (Vías y Obras) - Servicio Territorial de Medio Ambiente - Servicio de Ordenación Sostenible del Medio - Conselleria de Agricultura - Conselleria de Turismo - Confederación Hidrográfica del Júcar - Conselleria de Cultura y Deporte. Dirección Territorial - Conselleria de Educación. Dirección General de Régimen Económico - Dirección General de Urbanismo. Servicio de Coordinación Territorial 	
a) USO	CENTRO SOCIO-CULTURAL CON INSTALACIONES DEPORTIVAS AL AIRE LIBRE	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	53.153,93 m ²
	Superficie construida	2.359,71 m ²
	Superficie ocupada por la actividad	3.684,71 m ²
	Ocupación de la parcela	6,93 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	7 m / 2
	Separación mínima a lindes	10 m
	Clasificación suelo	SNU-Protección Agrícola Secano "PA 2" (~Común)
c) PLAZO DE VIGENCIA	30 años	
d) CANON	822.588,96 €	Pago de una sola vez
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	<p>OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC:</p> <p>Compromiso de renuncia expresa a indemnizaciones relativas a obras del Ministerio de Fomento. Sujeto a obras viarias exigidas por Diputación.</p> <p>Comunicación hallazgos arqueológicos. Estudio de Integración Paisajística.</p> <p>Inscripción en el Registro de la Propiedad y Plan de restauración.</p>	
FECHA DE CONCESIÓN	27 de mayo de 2011	

019-Ed

PROVINCIA / MUNICIPIO	ALICANTE	TIBI
FECHA DE SOLICITUD	4 de febrero de 2013	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Tibi. <p>INFORMES SECTORIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje. PATRICOVA - Conselleria de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua Dirección Territorial de Alicante - Confederación Hidrográfica del Júcar - Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje - Servicio Territorial de Medio Ambiente: <ul style="list-style-type: none"> o Sección Forestal o Sección de Calidad Ambiental - Diputación Provincial de Alicante (Área de Infraestructuras) - Dirección General de Transportes y Logística Servicio de Planificación 	
a) USO	CENTRO DE APRENDIZAJE PARA LA INTERACCIÓN EN EL MEDIO AMBIENTE	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	42.799,00 m ²
	Superficie construida	910,00 m ²
	Superficie ocupada por la actividad	7.972,30 m ²
	Ocupación de la parcela	18,62%
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	4 m / 1
	Separación mínima a lindes	15,3 m
	Clasificación suelo	SNU Común
c) PLAZO DE VIGENCIA	30 años	
d) CANON	20.000,00 €	Pago de una sola vez
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC:	
	Inscripción en el Registro de Núcleos Zoológicos de la Comunidad Valenciana. Autorización de vertido. Estudio de Integración Paisajística. Plan de Participación Pública. Inscripción en el Registro de la Propiedad y Plan de restauración.	
FECHA DE CONCESIÓN	30 de abril de 2014	

020-O

PROVINCIA / MUNICIPIO	CASTELLÓN	VIVER
FECHA DE SOLICITUD	20 de octubre de 2003	
INFORMES EMITIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento de Viver y colindantes INFORMES SECTORIALES - Ministerio de Fomento Dirección General de Carreteras - Diputación Provincial de Castellón Servicio de Carreteras - Confederación Hidrográfica del Júcar - Servicio Territorial de Medio Ambiente - Dirección General de Aviación Civil (Secretaría Gral. de Transportes) - Dirección General de Energía (Área de Energía) - Dirección General de Gestión del Medio Natural Área de Evaluación Ambiental - Dirección General de Patrimonio Cultural Valenciano - Comisión Territorial de Urbanismo 	
a) USO	CENTRO DE VUELO DE AVIACIÓN DEPORTIVA Y BASE DE LUCHA CONTRA INCENDIOS	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	394.790,00 m ²
	Superficie construida	19.760,00 m ²
	Superficie ocupada por la actividad	197.082,00 + 197.708,00 m ²
	Ocupación de la parcela	100 %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	-
	Separación mínima a lindes	-
	Clasificación suelo	SNU común
c) PLAZO DE VIGENCIA	-	
d) CANON	-	
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	Tramitado conforme al art. 20 Ley 4/1992 SNU (actuaciones terciarias e industriales de especial importancia). OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC: Cargas equivalentes a un PAU en suelo urbanizable. Pago del coste de las infraestructuras públicas. Estudio de Impacto Ambiental. Modificación de línea eléctrica aérea.	
FECHA DE CONCESIÓN	2 de febrero de 2007	

021-M

PROVINCIA / MUNICIPIO	CASTELLÓN	XILXES
FECHA DE SOLICITUD	7 de septiembre de 2012	
INFORMES EMITIDOS	<p>Ayuntamiento de Xilxes y de la Llosa</p> <p>INFORMES SECTORIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conselleria de Economía, Industria y Comercio Sección de Minas del Servicio Territorial de Energía - Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente Dirección General de Transportes y Logística - Confederación Hidrográfica del Júcar - Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje 	
a) USO	EXPLOTACIÓN MINERA DE LA SECCIÓN C (PRIMERA PRÓRROGA)	
b) APROVECHAMIENTO	Superficie de la parcela	348.906 m ²
	Superficie construida	- m ² / *
	Superficie ocupada por la actividad	(info. no disponible) m ²
	Ocupación de la parcela	(info. no disponible) %
	Altura máxima de la edificación / n.º plantas	- m / -
	Separación mínima a lindes	- m
	Clasificación suelo	SNU Común (NU 4)
c) PLAZO DE VIGENCIA	22 años	
d) CANON	30.972 €	Pago de una sola vez
OTROS CONDICIONANTES	Necesidad de otros permisos:	Sí
	Compromisos de ejecución:	Sí
	<p>*No precisa instalaciones ni edificaciones, al estar muy próxima a dos DIC de establecimientos de beneficio de la materia prima obtenida, en las que se ubican todas las instalaciones y edificaciones necesarias. Sin perjuicio de ello, sí que cuenta con viario interno de 2.581m².</p> <p>Futura zona de “reserva minera” en el PGOU en tramitación.</p> <p>OTRAS CONDICIONES RECOGIDAS EXPRESAMENTE EN LA DIC:</p> <p>Gran impacto a reducir mediante medidas de la Declaración de Impacto Ambiental, Estudio de Integración Paisajística y Plan de restauración.</p>	
FECHA DE CONCESIÓN	25 de abril de 2013	

RELACIÓN DE FIGURAS Y PLANOS

Se acompaña a continuación una relación de las figuras incluidas en la presente obra. Se advierte que siempre que se hace referencia a una escala, esta se corresponde solo con la escala empleada en el original.

1. Índice

— En el cuerpo de la tesis:

- FIGURA 1. *Régimen urbanístico del suelo*. Documentación gráfica incluida en la 1.^a edición de la LS 1956, publicada por la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, Ministerio de la Gobernación.
- FIGURA 2. *Evolución de las clases de suelo urbano y urbanizable en la Comunidad Valenciana (en ha)*. Informe (inédito) denominado “Más de 20 años de planeamiento urbanístico en la Comunidad Valenciana”, Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, mayo 2014 —(“IGV”)—, págs. 1 a 4.
- FIGURA 3. *Relación existente entre población y superficie de suelo clasificada como suelo urbano y urbanizable en la Comunidad Valenciana*. IGV, pág. 3.
- FIGURA 4. *Evolución de la clasificación del suelo no urbanizable (común y protegido) en la Comunidad Valenciana (en ha)*. IGV, págs. 4-5.
- FIGURA 5. *Suelo no urbanizable (común y protegido) en la Comunidad Valenciana en el año 2013*. IGV, págs. 4-5.
- FIGURA 6. *Programas y proyectos de paisaje, y para la sostenibilidad y calidad*. Elaboración propia a partir de Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011- 2015), pág. 15.
- FIGURA 7. *Programas y proyectos de paisaje, y para la sostenibilidad y calidad*. Elaboración propia a partir de Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011- 2015), pág. 16.
- FIGURA 8. *Programas y proyectos de paisaje, y para la sostenibilidad y calidad de vida (2011-2014)*. Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011-2015), pág. 16.
- FIGURA 9. *Área Urbana Integrada de Valencia*. Documentación gráfica incluida en la publicación de la ETCV. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. 2011.
- FIGURA 10. *Área Funcional de Valencia*. Gráfico incluido en el documento recopilatorio de las estrategias y oportunidades territoriales de las áreas funcionales definidas por la ETCV. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. 2011.

- FIGURA 11. *Zonificación Peligrosidad de Inundación y Clasificación Suelo. Hoja 722. Escala 1:50.000. PATRICOVA. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. 2013.*
- FIGURA 12. *Plano PO_05 Infraestructura Verde. PATPHV. Escala 1:50.000. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. Abril 2010.*
- FIGURA 13. *Plano PO_01 Propuesta de Zonificación. PATPHV. Escala 1:50.000. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. Abril 2010.*
- FIGURA 14. *Plano de ordenación 2_Paisajes de Relevancia Regional. PIVCPV. Escala 1:400.000. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. Marzo 2011.*
- FIGURA 15. *Plano de ordenación 1_Infraestructura Verde. PIVCPV. Escala 1:400.000. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. Marzo 2011.*
- FIGURA 16. *Evolución de los usos globales en suelo urbano en la Comunidad Valenciana (en ha). IGV, pág. 6.*
- FIGURA 17. *Evolución de los usos globales en suelo urbanizable en la Comunidad Valenciana (en ha). IGV, pág. 7.*
- FIGURA 18. *Zonas de Ordenación Urbanística – Suelo No Urbanizable. Leyenda de los planos de la Serie OE.2 (tanto los 00A-00B relativos a todo el término municipal, a escala 1:25.000, como el resto de planos del 01 al 27 a escala 1:10.000). PGOU de Requena. Ayuntamiento de Requena. Marzo 2013.*
- FIGURA 19. *Plano OE.2.06. Ordenación Estructural – Calificación del Suelo (sin incluir leyenda ni carátula, ajustado levemente para apreciar mejor la zonificación). Escala 1:10.000. PGOU de Requena. Ayuntamiento de Requena. Marzo 2013.*
- FIGURA 20. *Evolución de las figuras de planeamiento general utilizadas en la Comunidad Valenciana (1992, 1998, 2006 y 2013). IGV, pág. 8.*
- FIGURA 21. *Evolución de las figuras de planeamiento en la Comunidad Valenciana (1992 vs 2013). Elaboración propia a partir de IGV, pág. 9.*
- FIGURA 22. *Población y superficie para cada figura de planeamiento general en la Comunidad Valenciana en el año 2013. IGV, pág. 9.*
- FIGURA 23. *Población para cada figura de planeamiento general en la Comunidad Valenciana en el año 2013. IGV, pág. 9.*
- FIGURA 24. *Planes aprobados en las Comisiones Territoriales de Urbanismo en los últimos 4 años. Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011-2015), pág. 13.*

- FIGURA 25. *Planes aprobados en las Comisiones Territoriales de Urbanismo 2011-2014.* Elaboración propia a partir de Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011-2015), pág. 13.
- FIGURA 26. *Expedientes reclasificatorios de SNU al margen de la revisión del instrumento de planeamiento general tramitados en la Comunidad Valenciana al amparo de la LRAU (información al público entre el 20/12/1994 y 31/1/2006).* Elaboración propia a partir de documentación facilitada por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en fecha 16 de abril de 2015.
- FIGURA 27. *Expedientes reclasificatorios de SNU al margen de la revisión del instrumento de planeamiento general tramitados en la Comunidad Valenciana al amparo de la LRAU (información al público entre el 20/12/1994 y 31/1/2006).* Gráficos comparativos de elaboración propia.
- FIGURA 28. *Expedientes reclasificatorios de SNU al margen de la revisión del instrumento de planeamiento general tramitados en la Comunidad Valenciana al amparo de la LUV (información al público entre el 01/02/2006 y 20/08/2014).* Elaboración propia a partir de documentación facilitada por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en fecha 16 de abril de 2015.
- FIGURA 29. *Expedientes reclasificatorios de SNU al margen de la revisión del instrumento de planeamiento general tramitados en la Comunidad Valenciana al amparo de la LUV (información al público entre el 20/12/1994 y 31/1/2006).* Gráficos comparativos de elaboración propia a partir de documentación facilitada por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en fecha 16 de abril de 2015.
- FIGURA 30. *Expedientes reclasificatorios de SNU al margen de la revisión del instrumento de planeamiento general tramitados en la Comunidad Valenciana al amparo tanto de la LRAU como de la LUV (información al público entre el 20/12/1994 y el 20/08/2014).* Elaboración propia a partir de documentación facilitada por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en fecha 16 de abril de 2015.
- FIGURA 31. *Relación entre la superficie reclasificada por la LRAU y la LUV (FIGURA 30) y el nuevo suelo urbano y urbanizable en la Comunidad Valenciana (FIGURA 2 y 32).* Elaboración propia a partir de documentación facilitada por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en fecha 16 de abril de 2015 y de IGV (págs. 2 y 4), respectivamente.
- FIGURA 32. *Evolución de la clasificación del suelo en la Comunidad Valenciana entre 1992 y 2013.* Elaboración propia a partir de IGV, págs. 2 y 4.
- FIGURA 33. *Homologación y Plan Parcial Sectores 'Finca Roca', L'Alfàs del Pi (Alicante). Plano de delimitación de sectores.* Incluido en el BOP de Alicante, n.º 104, 1 de junio de 2012.

- FIGURA 34. *Modificación Puntual (Ordenación Pormenorizada) del Plan Parcial del Sector ‘Parque Comercial Las Playas’. PGOU Orihuela (Alicante). Plano O-01. Ordenación Propuesta. Enero 2013.*
- FIGURA 35. *Plan General de Carcaixent (Valencia). Plano de Clasificación del suelo (fragmento). Hoja 1. Escala 1:10.000. 1997. El Sector Nord correspondería al extremo oeste del ámbito de Vilella, entre el suelo urbano y el límite municipal con Alzira (línea continua gruesa).*
- FIGURA 36. *Plan Parcial Els Teularets, L’Olleria (Valencia). Plano O-1. Ordenación Pormenorizada (fragmento). Escala 1:2.000. Julio 2003. La parcela con uso IND-1 es la única ocupada en la actualidad, por una actividad industrial de gran volumen, de ámbito superior al municipal.*
- FIGURA 37. *Estudio de Movilidad. O1. Escala 1:5.000. Diciembre 2007. Plano realizado para el documento refundido del Plan Parcial de Mejora del Sector Industrial ‘La Ceja’, Cheste (Valencia). Junio de 2008.*
- FIGURA 38. *Planeamiento vigente y grado de desarrollo. Documento del Concierto Previo del Ayuntamiento de Betxí. Escala 1:10.000. Julio 2006. El Plan Parcial Palases A (en trámite) figura como Suelo Urbanizable Industrial, no previsto en las Normas Subsidiarias, en color fucsia al norte del municipio, lindando con Onda.*
- FIGURA 39. *Plan Parcial Modificativo de la Ordenación Estructural. Sector SUZ-2. Albalat del Sorells (Valencia). Plano de ordenación O-3 (completo y detalles ampliados). Integración del Sector en la estructura urbanística del municipio. Escala 1:10.000. Julio 2008.*
- FIGURA 40. *PDAI en el Sector ‘Sierras de Serra’. Plan Parcial Modificativo. Ordenación. Plano de Reserva de equipamiento docente. Escala 1:2.000. Junio 2007.*
- FIGURA 41. Cinctorres (Castellón). Elaboración propia sobre información del Visor de Planeamiento de la Comunidad Valenciana www.terrasit.gva.es [Consultado el 8 de mayo 2015].
- FIGURA 42. *Plan Parcial Sector Industrial ‘Nuevo Tollo’, Utiel (Valencia). Fotografía aérea. Fuente: Parques en comercialización y suelo industrial a coste cero (ad aedificandum). Nuevo Tollo Fase I – Utiel. http://www.sepiva.es/parques/nuevo_tollo [Consultado el 17 de mayo de 2015].*
- FIGURA 43. PGOU de La Vall d’Uixò (Castellón). *Plano 3. Clasificación del Suelo (fragmento). Escala 1:2.000. Refundido redactado por los Servicios Técnicos Municipales en noviembre 2014.*
- FIGURA 44. Plan Especial (con homologación y ordenación pormenorizada) Ampliación Parque Industrial Rey Juan Carlos I, Almussafes-Picassent (Valencia). *Plano de Ordenación ORD.8.3. Áreas de Ordenanza (fragmento). Escala 1:3.000. Diciembre 2000.*

- FIGURA 45. *Plan Parcial ‘Nuevo Tollo’, Utiel (Valencia). Plano de Ordenación O.2. Régimen urbanístico.* Escala 1:2.000. Marzo 2004. Incluido en el Pliego de condiciones particulares y prescripciones técnicas del concurso convocado por SEPIVA para la constitución de derechos de superficie sobre las parcelas.
- FIGURA 46. *PGOU de Requena. 2013.* Tabla con los usos terciarios e industriales desglosados según sus notaciones. Art. II.2.13 del PGOU de Requena.
- FIGURA 47. *Número de solicitudes de DIC registradas en los Servicios Territoriales de la Conselleria competente en Urbanismo desde junio de 1992 hasta enero de 2013, así como número de estas finalmente aprobadas (desglosado por años y por provincias).* Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), págs. 6 y 8 — con ligeros ajustes de diseño respecto del original por lo que respecta a la primera tabla—.
- FIGURA 48. *Evolución de las DIC solicitadas y autorizadas desde junio de 1992 hasta enero de 2013.* Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), pág. 7 —con ligeros ajustes de diseño respecto del original—.
- FIGURA 49. *Distribución territorial de las DIC autorizadas entre 1992 y 2013, por municipios.* Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), pág. 15.
- FIGURA 50. *Distribución por grupo de actividad y provincia de las DIC autorizadas entre junio de 1992 y enero de 2013.* Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), pág. 9 —con ligeros ajustes de diseño respecto del original—.
- FIGURA 51. *Distribución gráfica por grupo de actividad y provincia de las DIC autorizadas entre el 18 de junio de 1992 y el 29 de enero de 2013.* Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), pág. 10 —con ligeros ajustes de diseño respecto del original—.
- FIGURA 52. *Distribución por grupos de actividad, desglosados, de las DIC autorizadas entre junio de 1992 y enero de 2013.* Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), pág. 12 —con ligeros ajustes de diseño respecto del original—.
- FIGURA 53. *Actuaciones Territoriales Estratégicas.* Elaboración propia a partir de la Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011-2015), pág. 17. No incluye la ATE vinculada fundamentalmente con el suelo rural denominada “Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del Río Mijares” (Yátoba).
- En los Anexos:
- FIGURA I-1. Gráficos comparativos de los municipios con ficha LRAU-T, según capturas del visor de planeamiento terrasit.gva.es (08/05/15), a la misma escala (1:70.000).
- FIGURA I-2. Gráficos comparativos de los municipios con ficha LRAU-I, según capturas del visor de planeamiento terrasit.gva.es (08/05/15), a la misma escala (1:70.000).

FIGURA I-3. Gráficos comparativos de los municipios con ficha LUV, según capturas del visor de planeamiento terrasit.gva.es (08/05/15), a la misma escala (1:70.000).

FIGURA II-1. Gráficos comparativos de los municipios con ficha SPV, según capturas del visor de planeamiento terrasit.gva.es (08/05/15), a la misma escala (1:70.000).

2. Relación de figuras y planos

— En el cuerpo de la tesis:

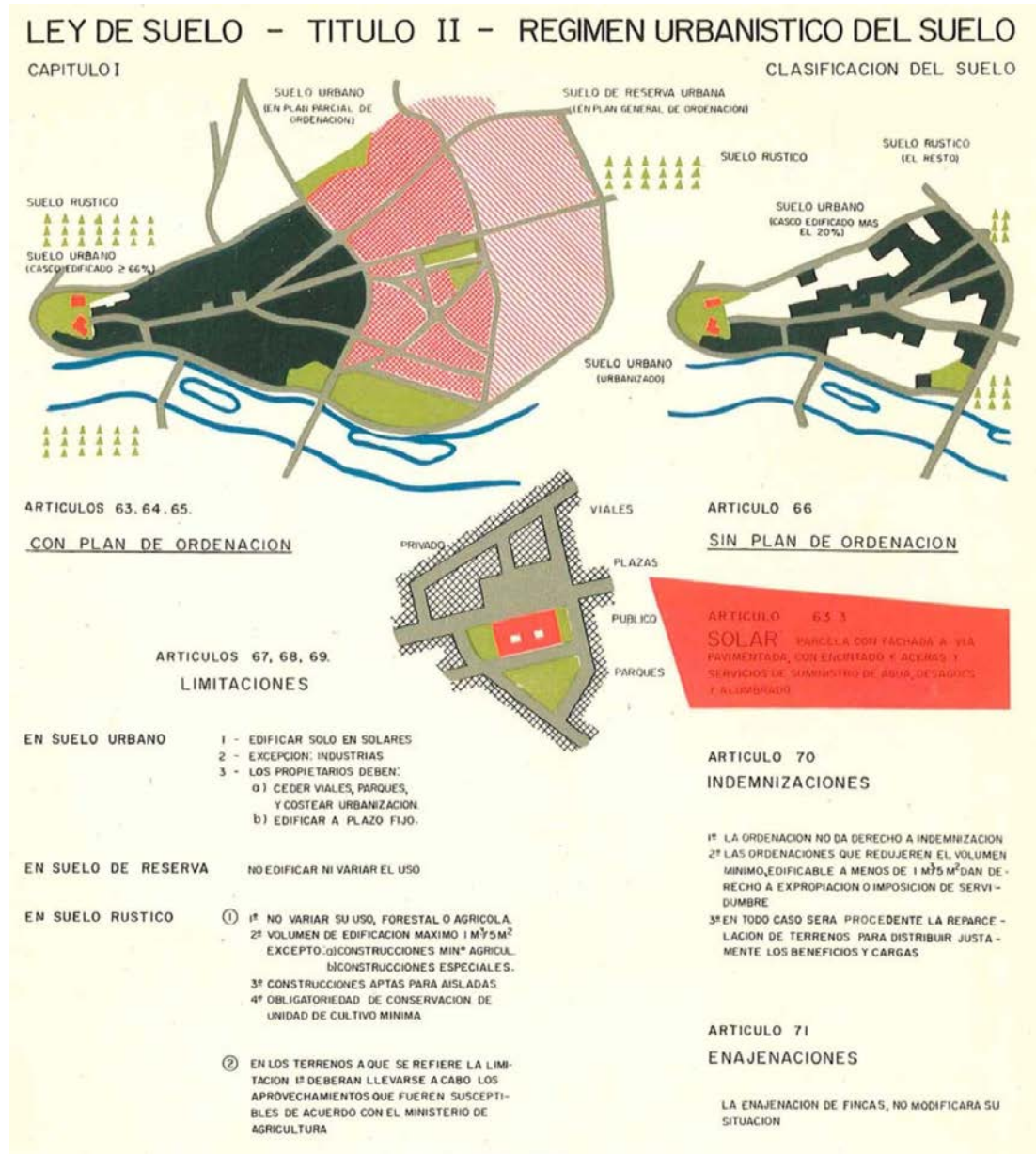


FIGURA 1. Régimen urbanístico del suelo. Documentación gráfica incluida en la 1.ª edición de la LS 1956, publicada por la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, Ministerio de la Gobernación.

EVOLUCIÓN DE LAS CLASES DE SUELO URBANO Y URBANIZABLE EN LA CV (Ha)

CLASES	1992	1998	2006	2013	Δ 92-98	Δ 06-13	Δ 92-13
Urbano	74.848	74.659	80.815	82.766	-0,25%	2,41%	10,58%
Urbanizable	71.942	62.261	71.854	83.259	-13,46%	15,87%	15,73%
TOTAL URBANO + URBANIZABLE	146.790	136.920	152.669	166.025	-6,72%	8,75%	13,10%

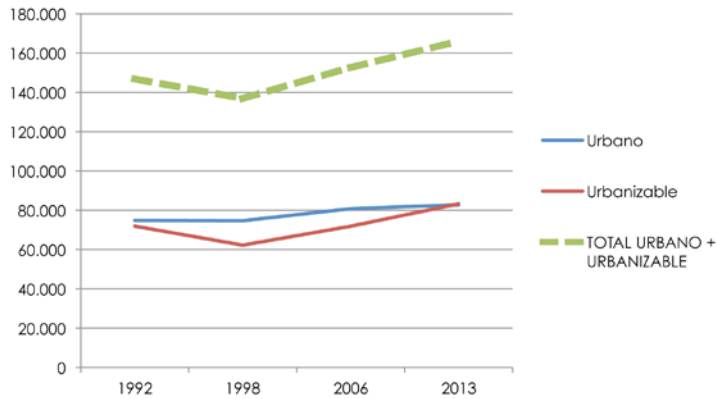


FIGURA 2. *Evolución de las clases de suelo urbano y urbanizable en la Comunidad Valenciana (en ha). Informe (inédito) denominado “Más de 20 años de planeamiento urbanístico en la Comunidad Valenciana”, Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, mayo 2014 —(“IGV”)—, págs. 1 a 4.*

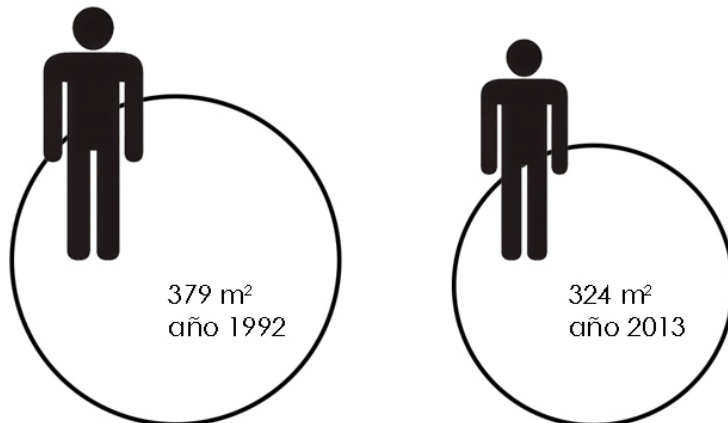


FIGURA 3. *Relación existente entre población y superficie de suelo clasificada como suelo urbano y urbanizable en la Comunidad Valenciana. IGV, pág. 3.*

EVOLUCIÓN DE LAS CLASES DE SUELO NO URBANIZABLE EN LA CV (Ha)

CLASES	1992	1998	2006	2013	Δ 92-98	Δ 06-13	Δ 92-13
SNU común	1.210.823	1.152.261	972.032	843.932	-4,84%	-13,18%	-30,30%
SNU protegido	904.709	985.709	1.163.049	1.277.793	8,95%	9,87%	41,24%
SNU TOTAL	2.115.532	2.137.970	2.135.081	2.121.725	1,06%	-0,63%	0,29%

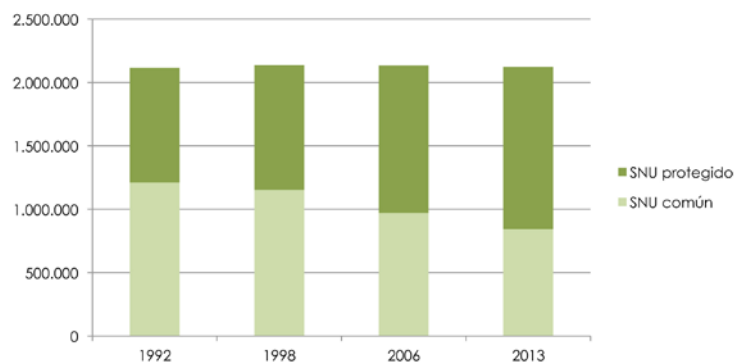


FIGURA 4. Evolución de la clasificación del suelo no urbanizable (común y protegido) en la Comunidad Valenciana (en ha.). IGV, págs. 4-5.

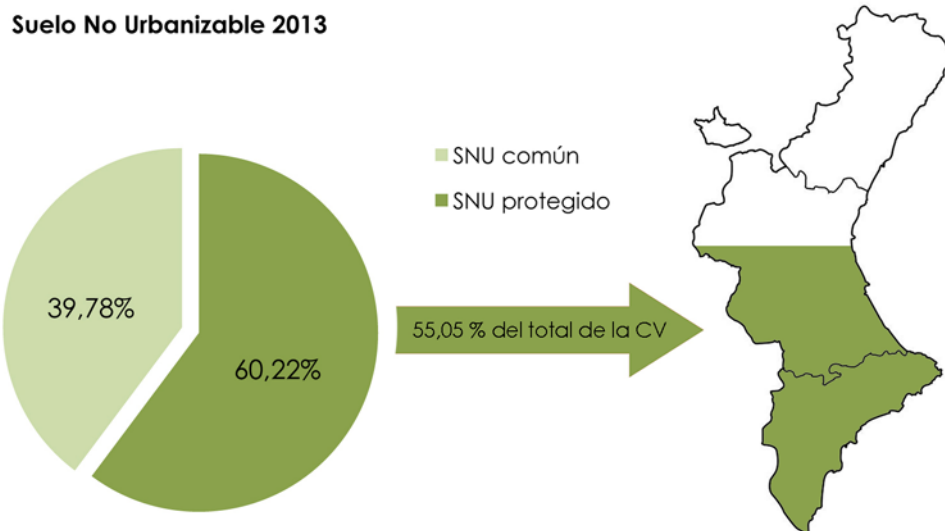


FIGURA 5. Suelo no urbanizable (común y protegido) en la Comunidad Valenciana en el año 2013. IGV, págs. 4-5.

PROGRAMAS Y PROYECTOS DE PAISAJE Y PARA LA SOSTENIBILIDAD Y CALIDAD

	APROBADO		EN TRAMITACIÓN		DECAÍDO		TOTAL	
	2006-2010	2011-2014	2006-2010	2011-2014	2006-2010	2011-2014	2006-2010	2011-2014
Alicante	5	9	0	0	1	6	6	15
Valencia	2	1	0	1	0	2	2	4
Castellón	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	7	10	0	1	1	8	8	19

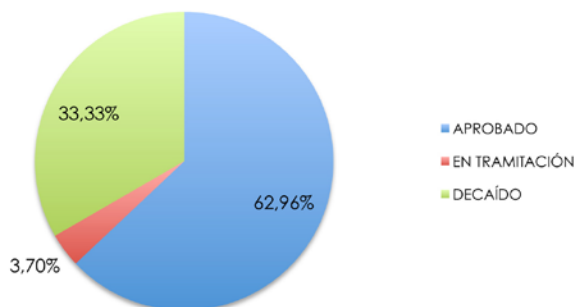


FIGURA 6. *Programas y proyectos de paisaje, y para la sostenibilidad y calidad.* Elaboración propia a partir de Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011- 2015), pág. 15.

PROGRAMAS Y PROYECTOS DE PAISAJE Y PARA LA SOSTENIBILIDAD Y CALIDAD

	APROBADO		EN TRAMITACIÓN		DECAÍDO		TOTAL	
	2006-2010	2011-2014	2006-2010	2011-2014	2006-2010	2011-2014	2006-2010	2011-2014
Alicante	5	9	0	0	1	6	6	15
Valencia	2	1	0	1	0	2	2	4
Castellón	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	7	10	0	1	1	8	8	19

FIGURA 7. *Programas y proyectos de paisaje, y para la sostenibilidad y calidad.* Elaboración propia a partir de Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011- 2015), pág. 16.

RELACIÓN DE FIGURAS Y PLANOS

PROGRAMAS Y PROYECTOS DE PAISAJE Y PARA LA SOSTENIBILIDAD Y CALIDAD DE VIDA (2011-2014)

MUNICIPIO	OBJETO DEL PROYECTO	INVERSIÓN
APROBADOS		
Benissa	Limpieza de la red viaria	48.180,15 €
Jacarilla	"Ruta Verde de la Cueva"	15.454,99 €
Aspe	Restauración de áreas degradadas y creación del sendero "Itinerario del Vinalopó"	242.232,22 €
Alfara de Algimia	Programa de paisaje	801.000,00 €
Parcent	Restauración paisajística del suelo forestal	98.570,00 €
Crevillent	Entorno de la Ermita de Sant Gaietà y mejora de su acceso	255.564,70 €
Aspe	Mejora de imagen urbana de las fachadas traseras de la calle San Pascual	1.021.496,00 €
Crevillent	Acondicionamiento de caminos rurales y proyectos de desarrollo	508.488,19 €
Onil	Recuperación y consolidación del Convento de Montserrat	1.086.204,60 €
Sant Joan d'Alacant	Av. Miguel Hernández y CN-322	53.046.946,12 €
		57.124.136,97 €
EN TRAMITACIÓN		
Silla	Habilitación y potenciación paisajística del margen de la A-7	580.410,95 €

FIGURA 8. *Programas y proyectos de paisaje, y para la sostenibilidad y calidad de vida (2011-2014)*. Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011-2015), pág. 16.

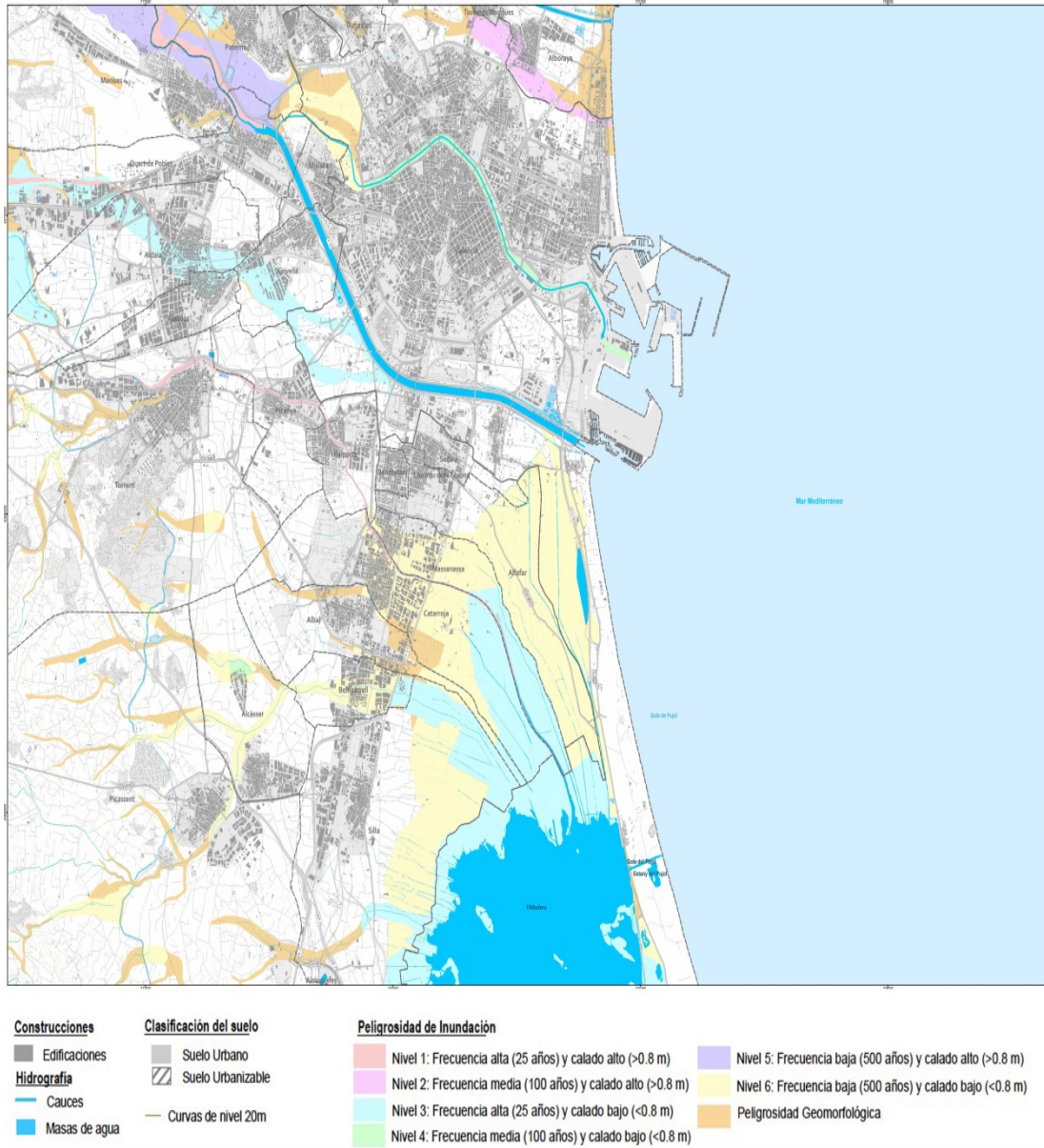


FIGURA 11. *Zonificación Peligrosidad de Inundación y Clasificación Suelo. Hoja 722. Escala 1:50.000. PATRICOVA. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. 2013.*

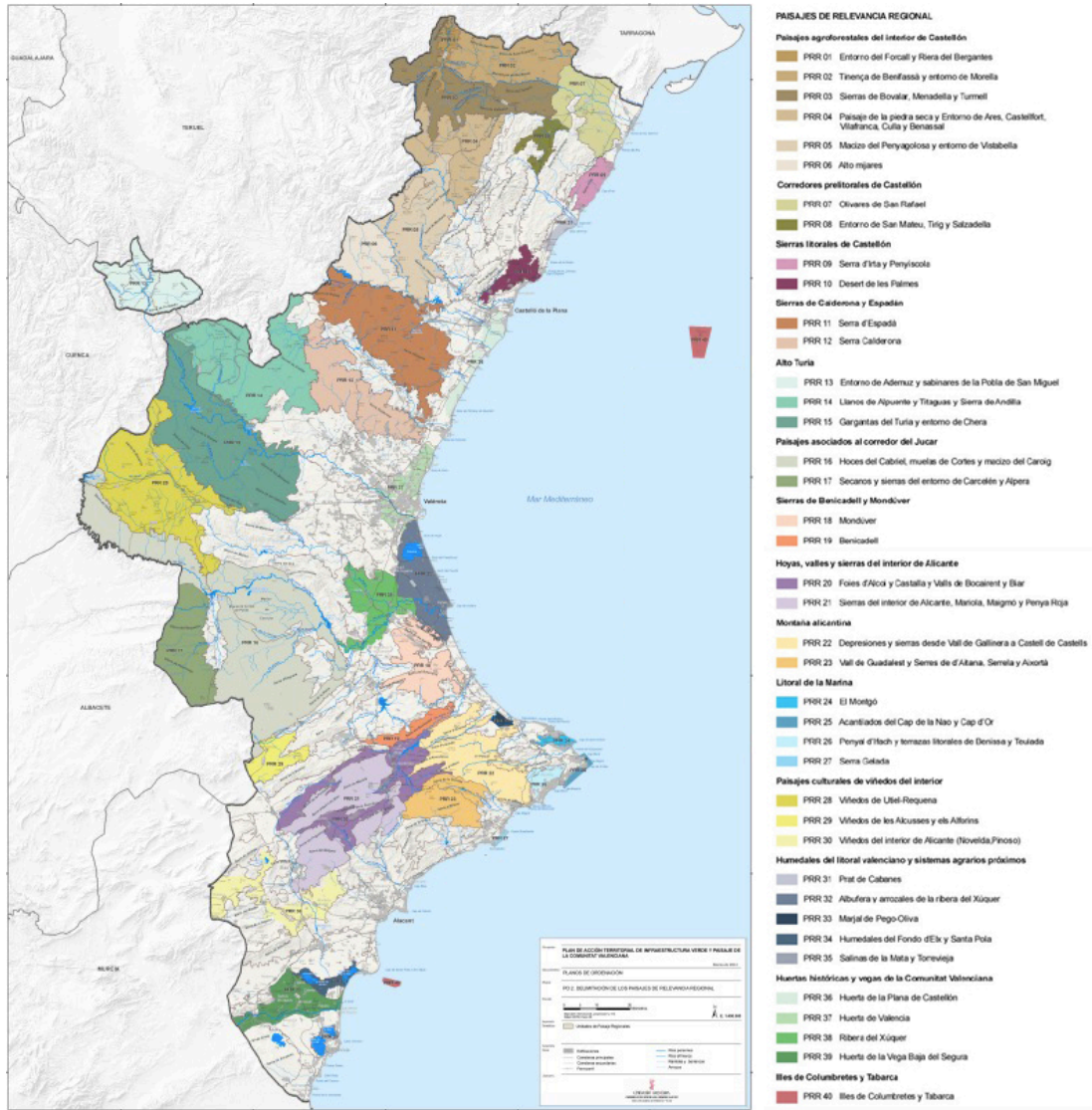


FIGURA 14. *Plano de ordenación 2_Paisajes de Relevancia Regional*. PIVCPV. Escala 1:400.000. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. Marzo 2011.



FIGURA 15. *Plano de ordenación 1_Infraestructura Verde. PIVCPV. Escala 1:400.000. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. Marzo 2011.*

RELACIÓN DE FIGURAS Y PLANOS

EVOLUCIÓN DE LOS USOS GLOBALES URBANOS EN LA CV (Ha)

USOS	1992	1998	2006	2013	Δ 92-98	Δ 06-13	Δ 92-13
Residencial	57.860	57.149	59.423	59.056	-1,23%	-0,62%	2,07%
Industrial	9.961	10.603	11.982	12.222	6,45%	2,00%	22,70%
Equipamientos, Servicios y Dotaciones	6.427	6.907	8.327	10.426	7,47%	25,21%	62,22%
Terciario	600	0	1.083	1.062	-100,00%	-1,94%	77,00%
TOTAL	74.848	74.659	80.815	82.766	-0,25%	2,41%	10,58%

FIGURA 16. *Evolución de los usos globales en suelo urbano en la Comunidad Valenciana (en ha). IGV, pág. 6.*

EVOLUCIÓN DE LOS USOS GLOBALES URBANIZABLES EN LA CV (Ha)

USOS	1992	1998	2006	2013	Δ 92-98	Δ 06-13	Δ 92-13
Residencial	59.368	47.928	49.121	51.536	-19,27%	4,92%	-13,19%
Industrial	9.232	10.627	15.455	17.078	15,11%	10,50%	84,99%
Equipamientos, Servicios y Dotaciones	2.766	2.920	5.479	10.671	5,57%	94,76%	285,79%
Terciario	576	786	1.799	3.974	36,46%	120,90%	589,93%
TOTAL	71.942	62.261	71.854	83.259	-13,46%	15,87%	15,73%

FIGURA 17. *Evolución de los usos globales en suelo urbanizable en la Comunidad Valenciana (en ha). IGV, pág. 7.*

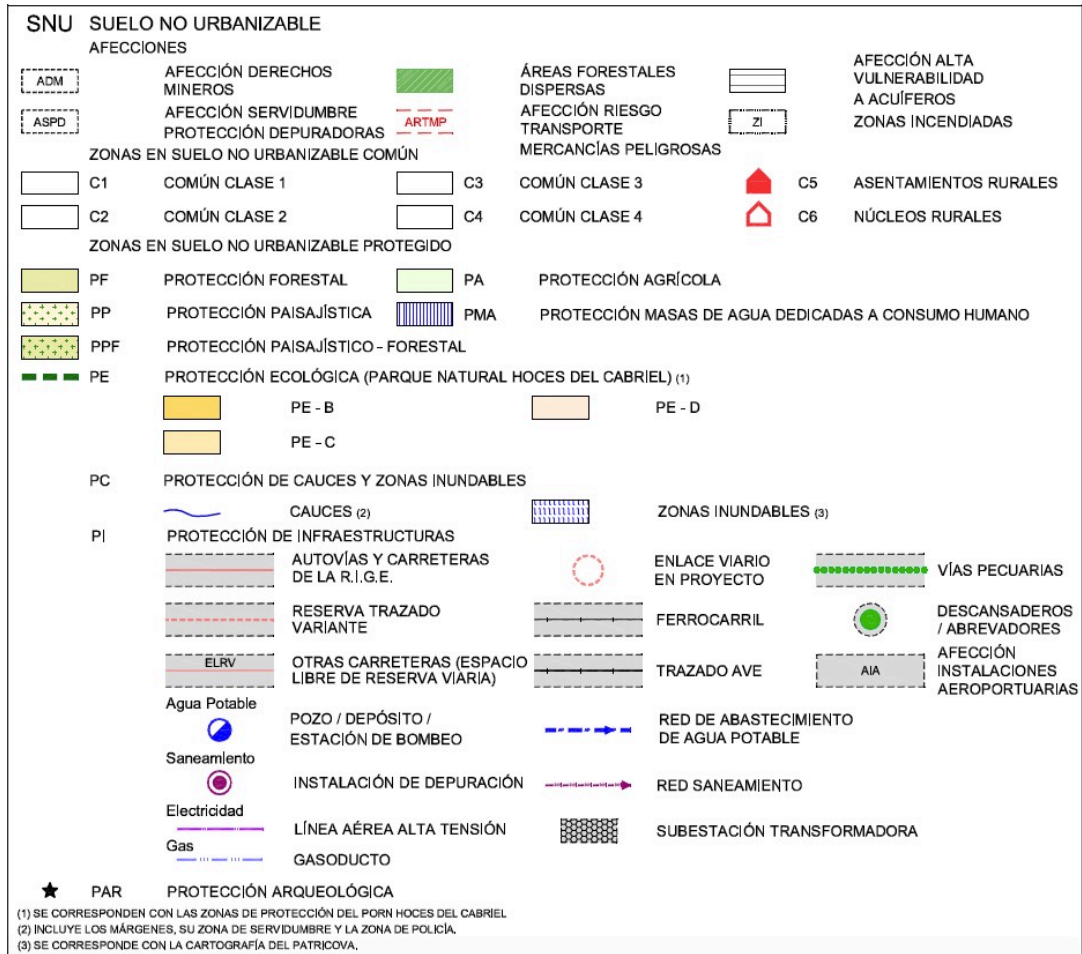


FIGURA 18. Zonas de Ordenación Urbanística – Suelo No Urbanizable. Leyenda de los planos de la Serie OE.2 (tanto los 00A-00B relativos a todo el término municipal, a escala 1:25.000, como el resto de planos del 01 al 27 a escala 1:10.000). PGOU de Requena. Ayuntamiento de Requena. Marzo 2013.

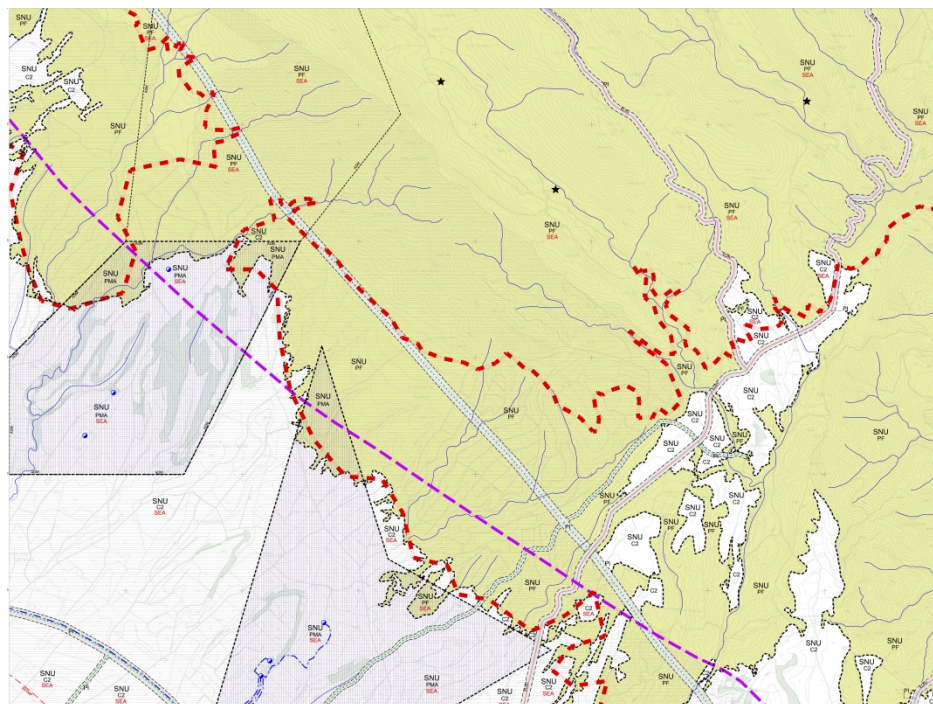


FIGURA 19. *Plano OE.2.06. Ordenación Estructural – Calificación del Suelo* (sin incluir leyenda ni carátula, ajustado levemente para apreciar mejor la zonificación). Escala 1:10.000. PGOU de Requena. Ayuntamiento de Requena. Marzo 2013.

EVOLUCIÓN DE LAS FIGURAS DE PLANEAMIENTO UTILIZADAS EN LA CV

FIGURAS	1992	1998	2006	2013
Planes Generales	110	120	227	259
Normas Subsidiarias	304	316	235	213
Delimitación de Suelo Urbano	113	95	78	68
Plan Comarcal	5	3	0	0
Sin planeamiento	8	6	2	2
TOTAL	540	540	542	542

FIGURA 20. *Evolución de las figuras de planeamiento general utilizadas en la Comunidad Valenciana* (1992, 1998, 2006 y 2013). IGV, pág. 8.

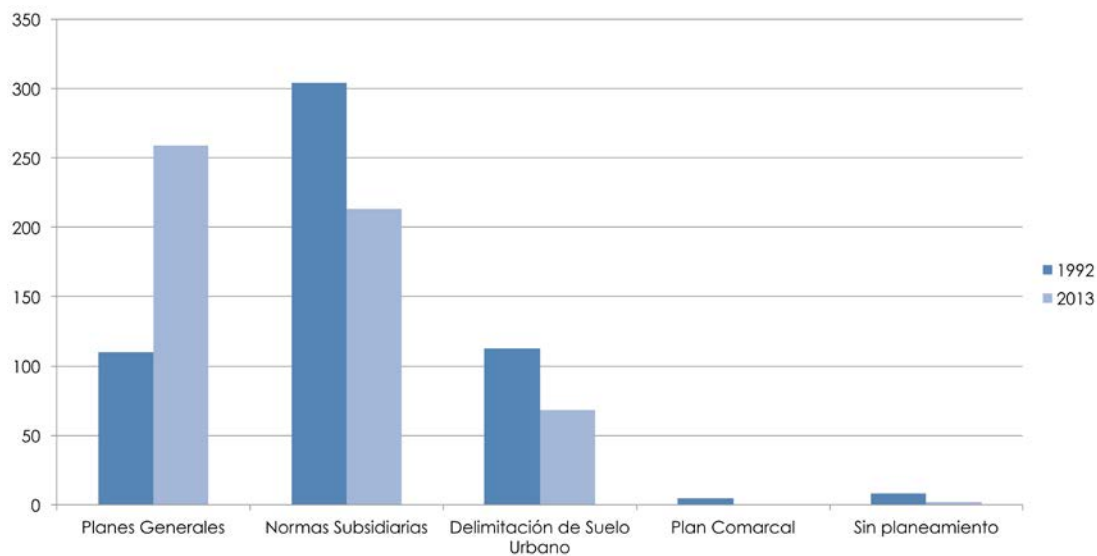


FIGURA 21. *Evolución de las figuras de planeamiento en la Comunidad Valenciana (1992 vs 2013). Elaboración propia a partir de IGV, pág. 9.*

POBLACIÓN Y SUPERFICIE POR FIGURA DE PLANEAMIENTO EN LA CV EN 2013

FIGURAS	POBLACIÓN (hab.)	%	SUPERFICIE (Ha)	%
Planes Generales	4.547.498,00	88,79	1.257.537,00	54,18
Normas Subsidiarias	558.498,00	10,90	856.664,00	36,91
Delimitación de Suelo Urbano	14.717,00	0,29	194.492,00	8,38
Sin planeamiento	1.105,00	0,02	12.249,00	0,53
TOTAL CV	5.121.818,00		2.320.942,00	

FIGURA 22. *Población y superficie para cada figura de planeamiento general en la Comunidad Valenciana en el año 2013. IGV, pág. 9.*

POBLACIÓN PARA CADA FIGURA (2013)

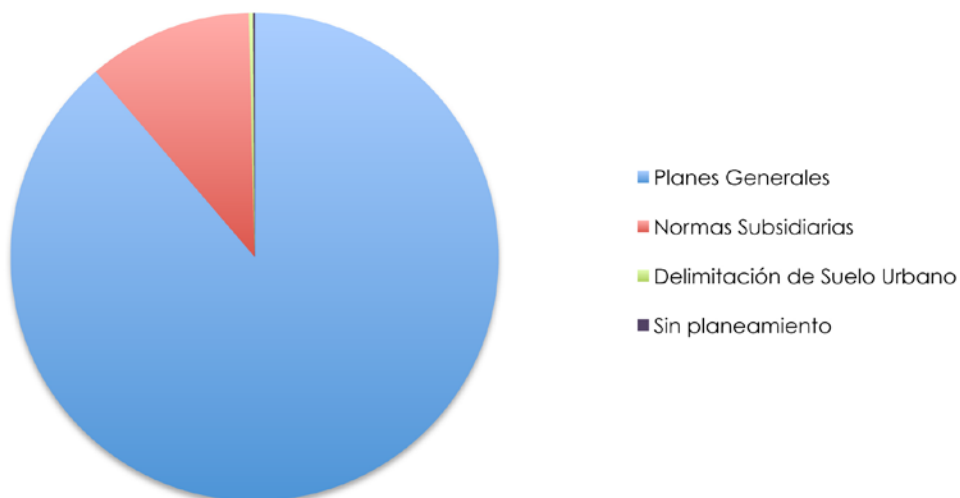


FIGURA 23. *Población para cada figura de planeamiento general en la Comunidad Valenciana en el año 2013. IGV, pág. 9.*

PLANES APROBADOS EN LAS COMISIONES TERRITORIALES DE URBANISMO

([julio 2011-febrero 2015])

FIGURAS	ALICANTE	VALENCIA	CASTELLÓN	CV	%
Modificaciones planeamiento general	57	65	62	184	59,93
Planeamiento diferido	26	28	20	74	24,10
Modificaciones planeamiento diferido	3	13	2	18	5,86
Planeamiento general	3	5	5	13	4,23
Catálogo	2	5	4	11	3,58
Programa sostenibilidad y proyectos paisaje	6	1	0	7	2,28
TOTAL	97	117	93	307	

FIGURA 24. *Planes aprobados en las Comisiones Territoriales de Urbanismo en los últimos 4 años. Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011-2015), pág. 13.*

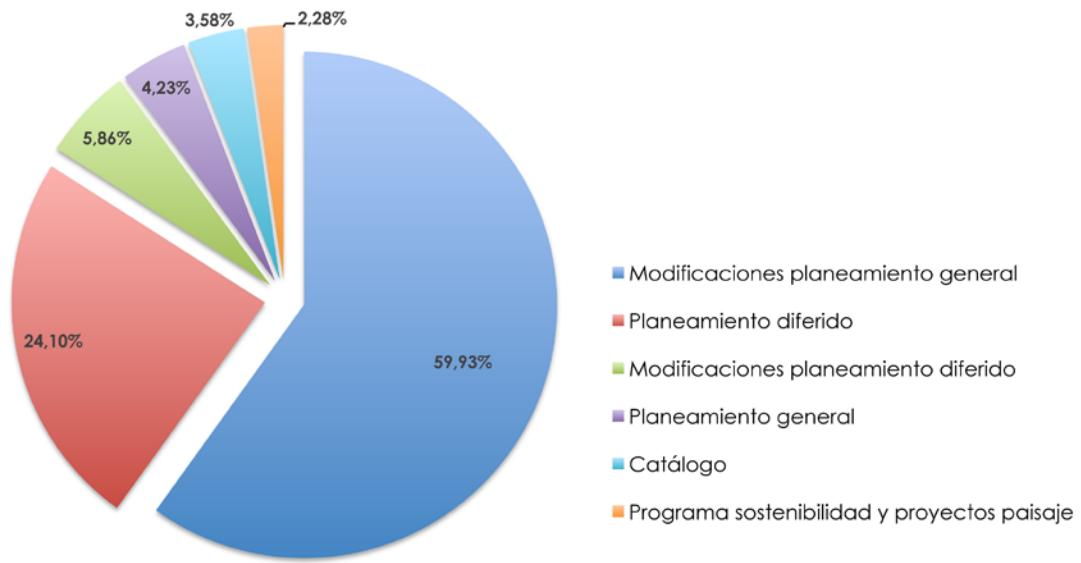


FIGURA 25. *Planes aprobados en las Comisiones Territoriales de Urbanismo 2011-2014.* Elaboración propia a partir de Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011-2015), pág. 13.

RELACIÓN DE FIGURAS Y PLANOS

EXPEDIENTES RECLASIFICATORIOS DE SNU TRAMITADOS EN LA CV AL AMPARO DE LA LRAU
(Información al público entre el 20/12/1994 y 31/01/2006)

APROBADOS

PROVINCIA	Nº EXP.	SUPERFICIE ORDENADA (Ha)	SNU RECLASIFICADO (Ha)
Alicante	41	2.381,23	2.048,49
Valencia	37	1.274,56	942,20
Castellón	9	635,28	549,07
TOTAL	87	4.291,07	3.539,76

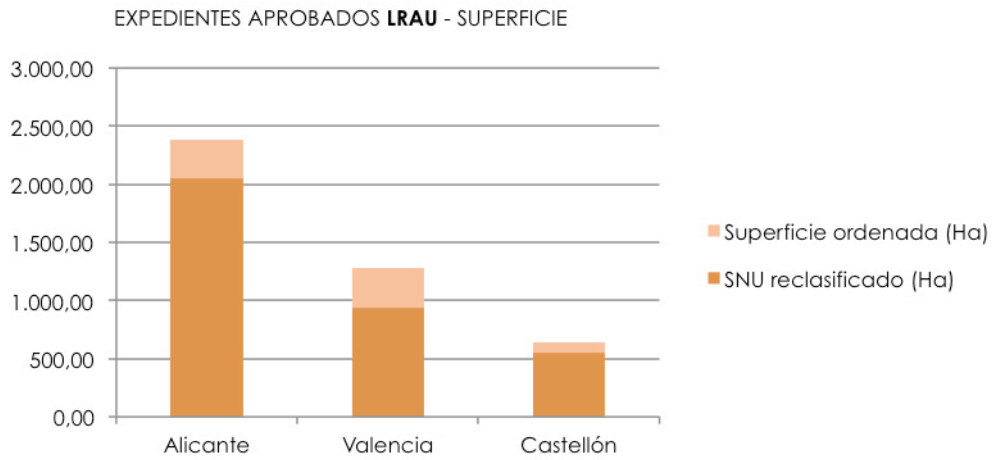
EN TRAMITACIÓN

PROVINCIA	Nº EXP.	SUPERFICIE ORDENADA (Ha)	SNU RECLASIFICADO (Ha)
Alicante	14	1.287,03	1.262,14
Valencia	17	1.037,37	938,54
Castellón	1	15,08	15,08
TOTAL	32	2.339,48	2.215,77

NO APROBADOS

PROVINCIA	Nº EXP.	SUPERFICIE ORDENADA (Ha)	SNU RECLASIFICADO (Ha)
Alicante	25	1.498,47	1.070,81
Valencia	11	317,52	267,02
Castellón	11	658,95	651,12
TOTAL	47	2.474,94	1.988,95

FIGURA 26. *Expedientes reclasificatorios de SNU al margen de la revisión del instrumento de planeamiento general tramitados en la Comunidad Valenciana al amparo de la LRAU (información al público entre el 20/12/1994 y 31/1/2006). Elaboración propia a partir de documentación facilitada por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en fecha 16 de abril de 2015.*



Nº EXPEDIENTES APROBADOS **LRAU**

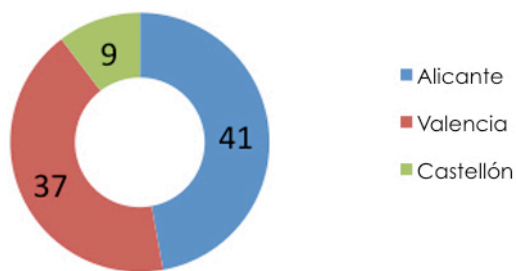


FIGURA 27. *Expedientes reclasificatorios de SNU al margen de la revisión del instrumento de planeamiento general tramitados en la Comunidad Valenciana al amparo de la LRAU (información al público entre el 20/12/1994 y 31/1/2006). Gráficos comparativos de elaboración propia.*

EXPEDIENTES RECLASIFICATORIOS DE SNU TRAMITADOS EN LA CV AL AMPARO DE LA LUV
(información al público entre el 01/02/2006 y 20/08/2014)

APROBADOS

PROVINCIA	Nº EXP.	SUPERFICIE ORDENADA (Ha)	SNU RECLASIFICADO (Ha)
Alicante	1	22,57	2,00
Valencia	3	188,69	164,81
Castellón	2	4,57	3,09
TOTAL	6	215,83	169,90

EN TRAMITACIÓN

PROVINCIA	Nº EXP.	SUPERFICIE ORDENADA (Ha)	SNU RECLASIFICADO (Ha)
Alicante	0	0,00	0,00
Valencia	5	236,76	236,19
Castellón	0	0,00	0,00
TOTAL	5	236,76	236,19

NO APROBADOS

PROVINCIA	Nº EXP.	SUPERFICIE ORDENADA (Ha)	SNU RECLASIFICADO (Ha)
Alicante	4	86,18	86,10
Valencia	1	87,96	87,96
Castellón	0	0,00	0,00
TOTAL	5	174,14	174,06

FIGURA 28. Expedientes reclasificatorios de SNU al margen de la revisión del instrumento de planeamiento general tramitados en la Comunidad Valenciana al amparo de la LUV (información al público entre el 01/02/2006 y 20/08/2014). Elaboración propia a partir de documentación facilitada por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en fecha 16 de abril de 2015.

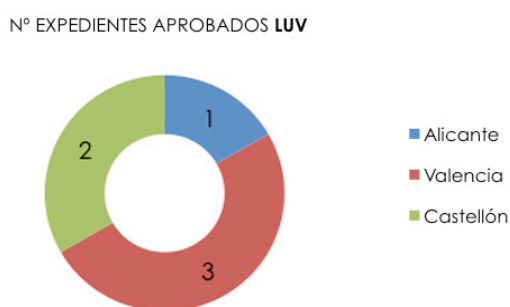
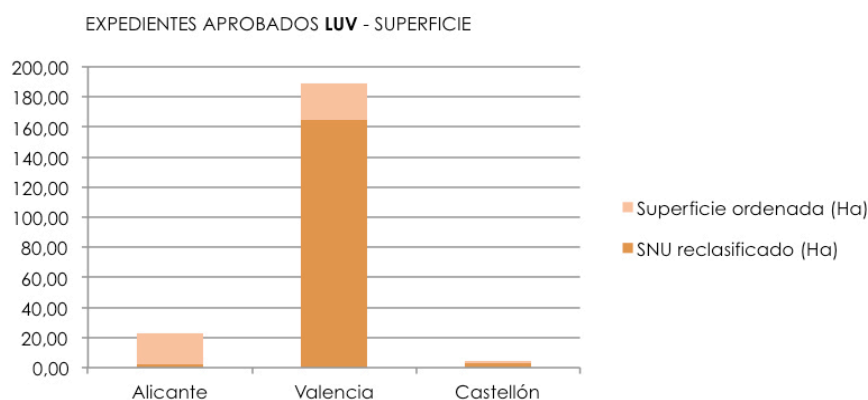


FIGURA 29. Expedientes reclasificatorios de SNU al margen de la revisión del instrumento de planeamiento general tramitados en la Comunidad Valenciana al amparo de la LUV (información al público entre el 20/12/1994 y 31/1/2006). Gráficos comparativos de elaboración propia a partir de documentación facilitada por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en fecha 16 de abril de 2015.

SUELO NO URBANIZABLE EXPTES. RECLASIFICATORIOS SNU APROBADOS - LRAU Y LUV
 (información al público entre el 20/12/1994 y 20/08/14)

LEGISLACIÓN	Nº EXP.	SUPERFICIE ORDENADA (Ha)	SNU RECLASIFICADO (Ha)
LRAU	87	4.291,07	3.539,76
LUV	6	215,83	169,90
TOTAL	93	4.506,89	3.709,66 [1]

FIGURA 30. Expedientes reclasificatorios de SNU al margen de la revisión del instrumento de planeamiento general tramitados en la Comunidad Valenciana al amparo tanto de la LRAU como de la LUV (información al público entre el 20/12/1994 y el 20/08/2014). Elaboración propia a partir de documentación facilitada por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en fecha 16 de abril de 2015.

SNU RECLASIFICADO LRAU + LUV (expedientes aprobados)	3.709,66 [1]
NUEVO SUELO URBANO + URBANIZABLE EN LA CV (Δ 1992-2013)	19.235,00 [2]
[1] / [2]	19,29 %

FIGURA 31. *Relación entre la superficie reclasificada por la LRAU y la LUV (FIGURA 30) y el nuevo suelo urbano y urbanizable en la Comunidad Valenciana (FIGURA 2 y 32). Elaboración propia a partir de documentación facilitada por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en fecha 16 de abril de 2015 y de IGV (págs. 2 y 4), respectivamente.*

EVOLUCIÓN DE LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN LA CV (Ha)					1992-2013
(Datos facilitados por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente)					
CLASE DE SUELO	1992	1998	2006	2013	
S. Urbano	74.848,00	74.659,00	80.815,00	82.766,00	
S. Urbanizable	71.942,00	62.261,00	71.854,00	83.259,00	
	146.790,00	136.920,00	152.669,00	166.025,00	
SNU Común	1.210.823,00	1.152.261,00	972.032,00	843.932,00	
SNU Protegido	904.709,00	985.709,00	1.163.049,00	1.277.793,00	
	2.115.532,00	2.137.970,00	2.135.081,00	2.121.725,00	
TOTAL CV					2.287.750,00

FIGURA 32. *Evolución de la clasificación del suelo en la Comunidad Valenciana entre 1992 y 2013. Elaboración propia a partir de IGV, págs. 2 y 4.*

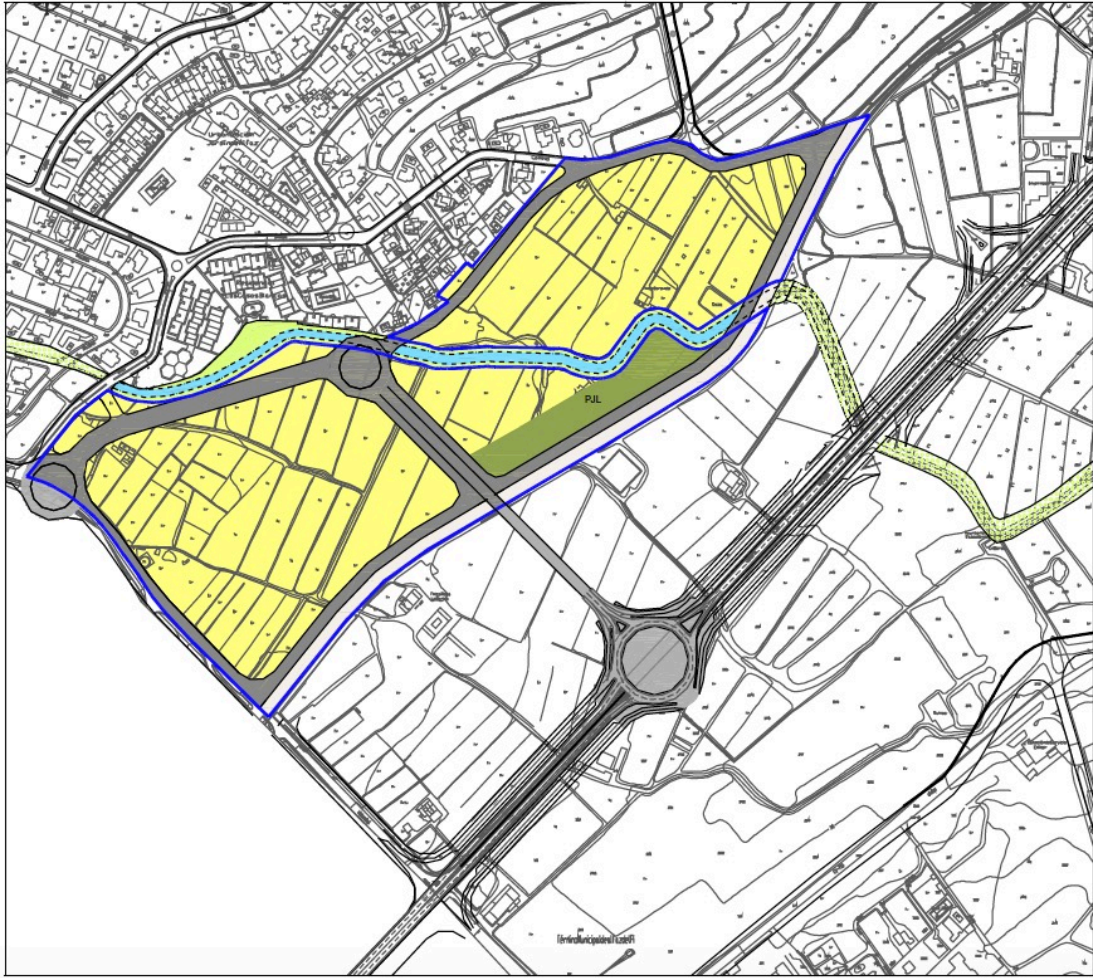


FIGURA 33. *Homologación y Plan Parcial Sectores 'Finca Roca', L'Alfàs del Pi (Alicante). Plano de delimitación de sectores. Incluido en el BOP de Alicante, n.º 104, 1 de junio de 2012.*



FIGURA 34. *Modificación Puntual (Ordenación Pormenorizada) del Plan Parcial del Sector 'Parque Comercial Las Playas'. PGOU Orihuela (Alicante). Plano O-01. Ordenación Propuesta. Enero 2013.*

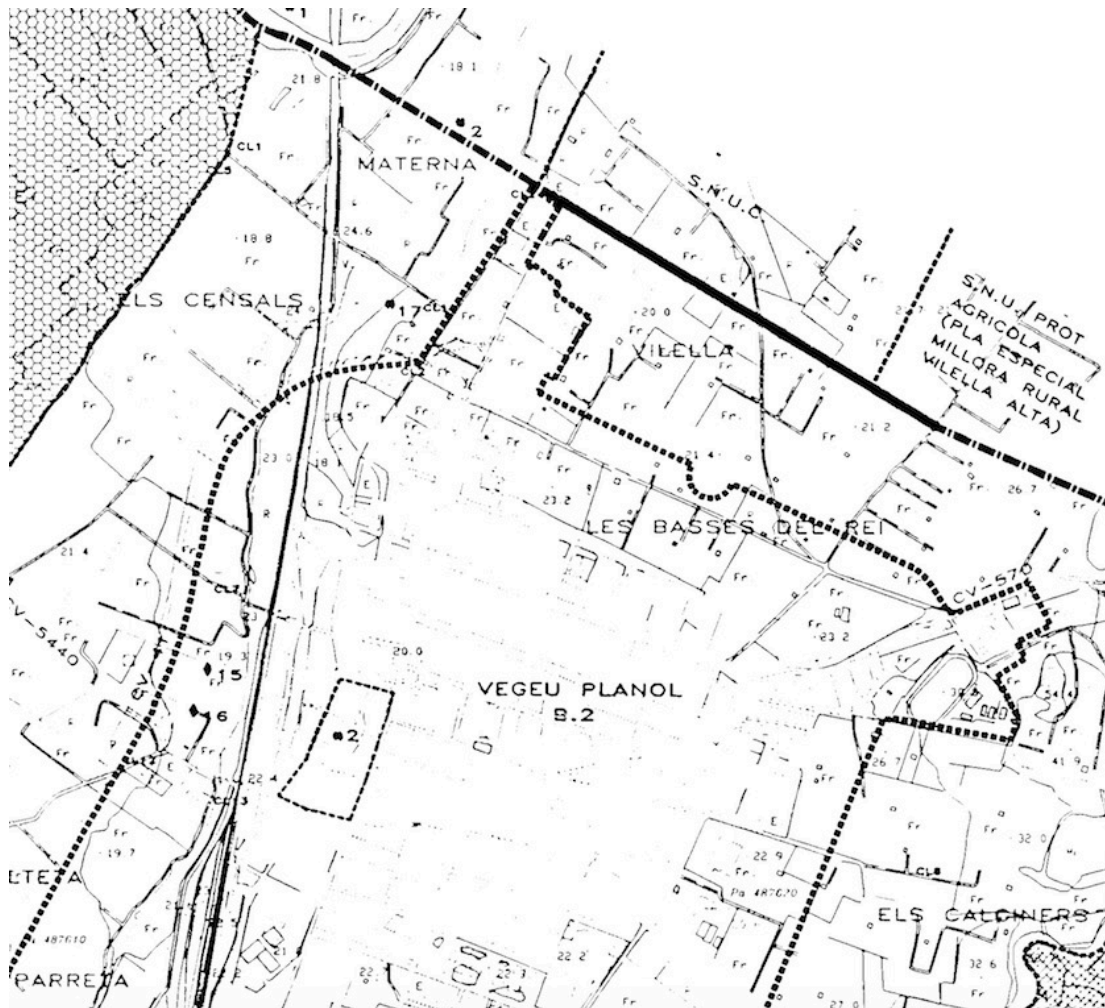


FIGURA 35. *Plan General de Carcaixent (Valencia). Plano de Clasificación del suelo (fragmento). Hoja 1. Escala 1:10.000. 1997. El Sector Nord correspondería al extremo oeste del ámbito de Vilella, entre el suelo urbano y el límite municipal con Alzira (línea continua gruesa).*

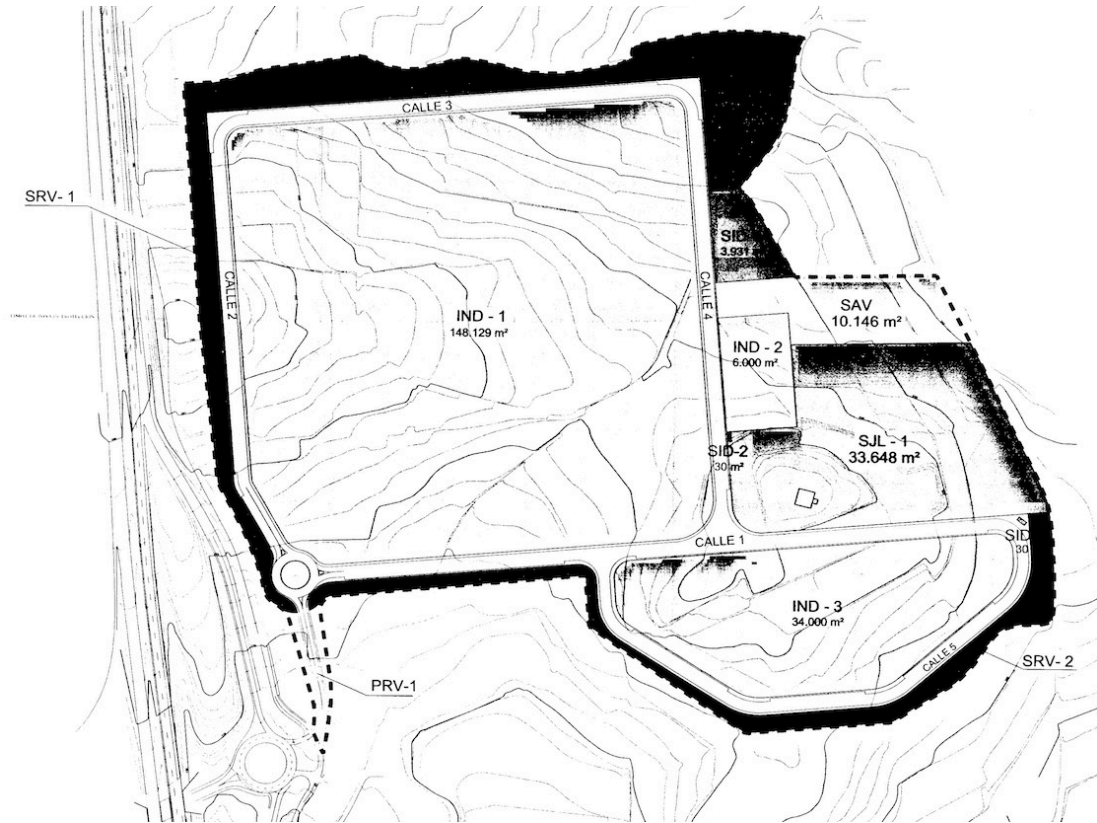


FIGURA 36. *Plan Parcial Els Teularets, L'Olleria (Valencia). Plano O-1. Ordenación Pormenorizada (fragmento). Escala 1:2.000. Julio 2003. La parcela con uso IND-1 es la única ocupada en la actualidad, por una actividad industrial de gran volumen, de ámbito superior al municipal.*

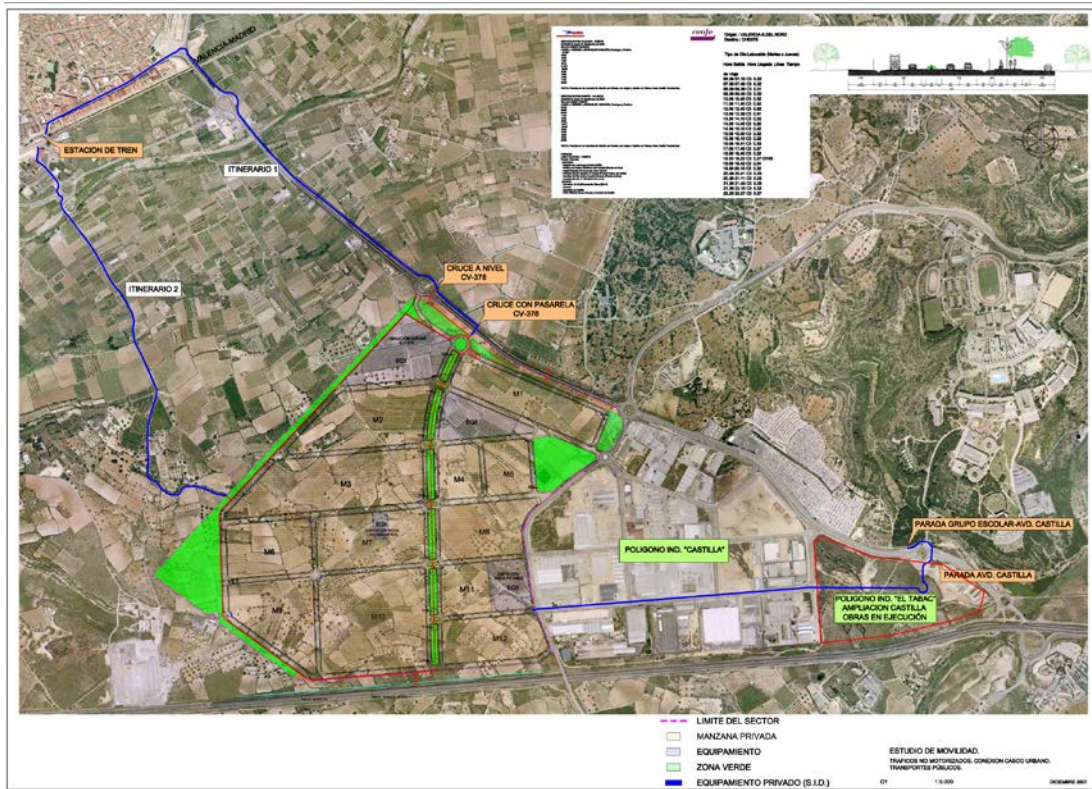


FIGURA 37. *Estudio de Movilidad. 01. Escala 1:5.000. Diciembre 2007. Plano realizado para el documento refundido del Plan Parcial de Mejora del Sector Industrial 'La Ceja', Cheste (Valencia). Junio de 2008.*

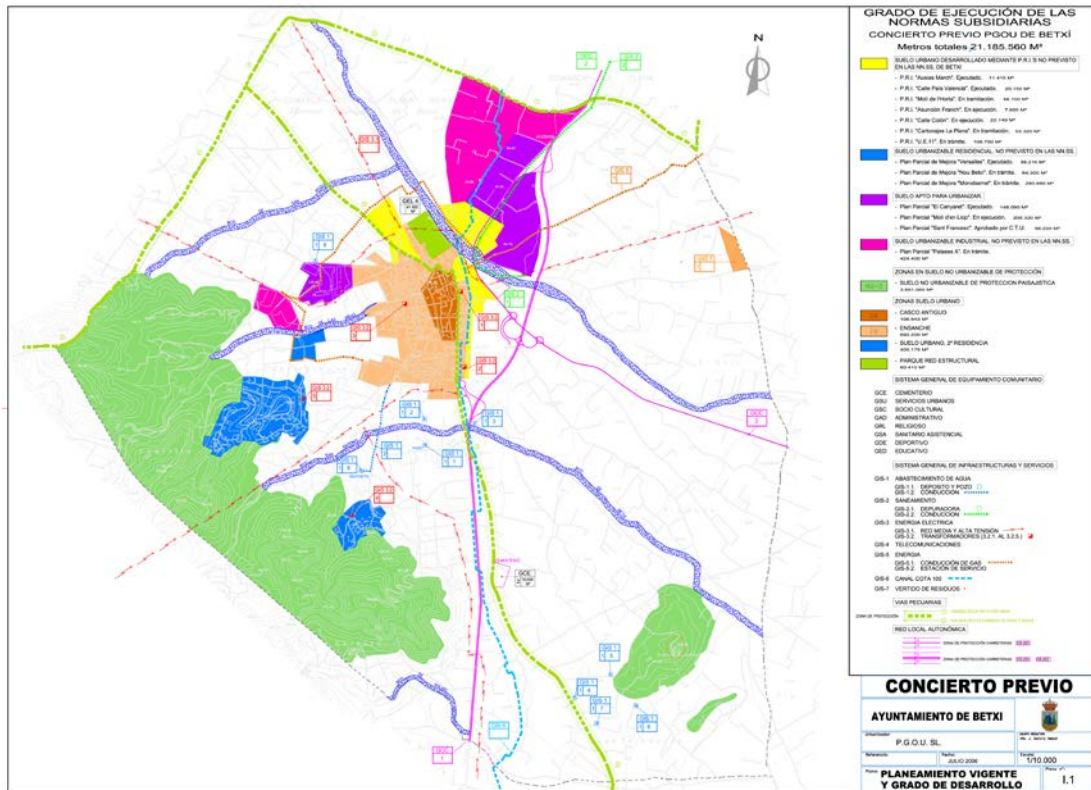


FIGURA 38. Planeamiento vigente y grado de desarrollo. Documento del Concierto Previo del Ayuntamiento de Betxi. Escala 1:10.000. Julio 2006. El Plan Parcial Palases A (en trámite) figura como Suelo Urbanizable Industrial, no previsto en las Normas Subsidiarias, en color fucsia al norte del municipio, lindando con Onda.

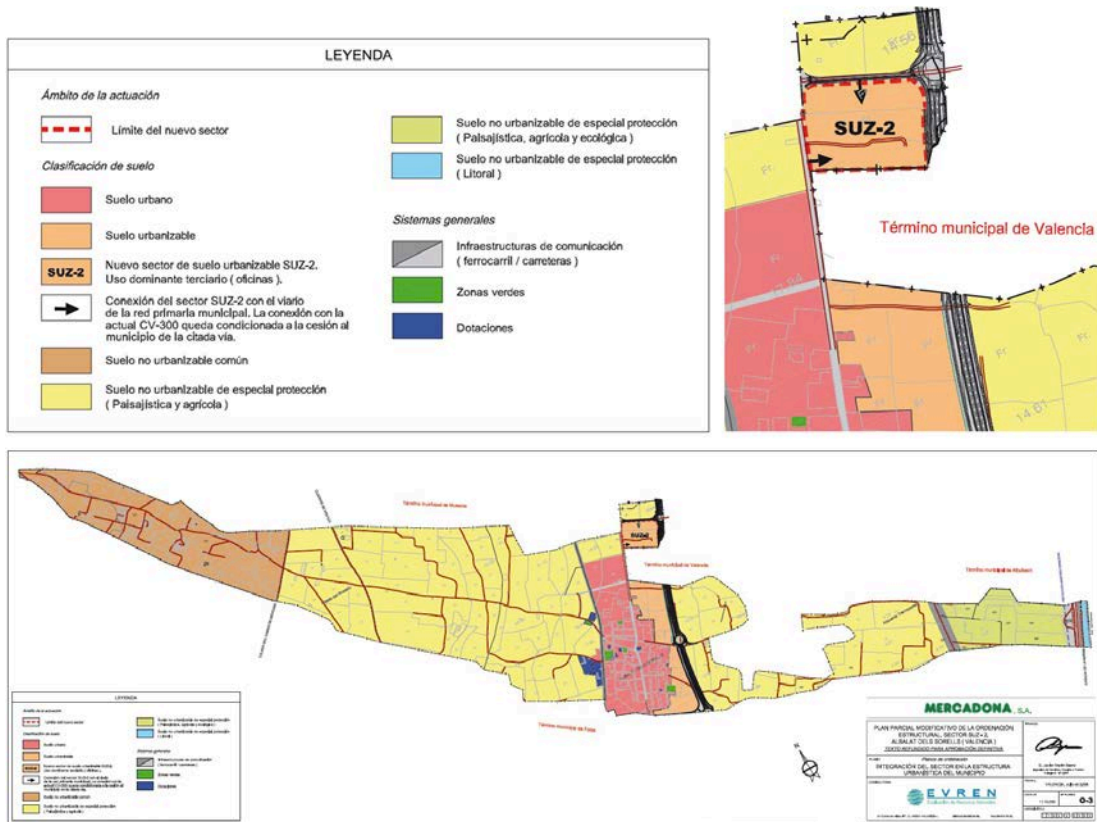


FIGURA 39. *Plan Parcial Modificativo de la Ordenación Estructural. Sector SUZ-2. Albat del Sorells (Valencia). Plano de ordenación O-3 (completo y detalles ampliados). Integración del Sector en la estructura urbanística del municipio. Escala 1:10.000. Julio 2008.*



FIGURA 40. *PDAI en el Sector 'Sierras de Serra'. Plan Parcial Modificativo. Ordenación. Plano de Reserva de equipamiento docente. Escala 1:2.000. Junio 2007.*



FIGURA 41. Cincorres (Castellón). Elaboración propia sobre información del Visor de Planeamiento de la Comunidad Valenciana www.terrasit.gva.es [Consultado el 8 de mayo 2015].



FIGURA 42. *Plan Parcial Sector Industrial 'Nuevo Tollo', Utiel (Valencia)*. Fotografía aérea. Fuente: Parques en comercialización y suelo industrial a coste cero (*ad aedificandum*). Nuevo Tollo Fase I – Utiel. http://www.sepiva.es/parques/nuevo_tollo [Consultado el 17 de mayo de 2015].

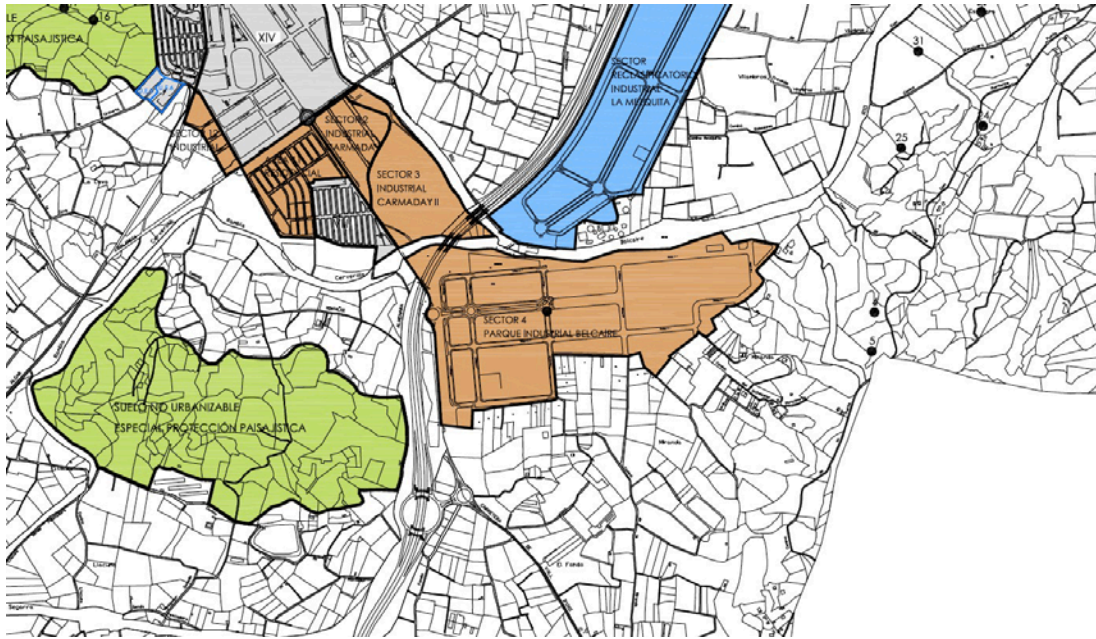


FIGURA 43. PGOU de La Vall d'Uixò (Castellón). *Plano 3. Clasificación del Suelo* (fragmento). Escala 1:2.000. Refundido redactado por los Servicios Técnicos Municipales en noviembre 2014.

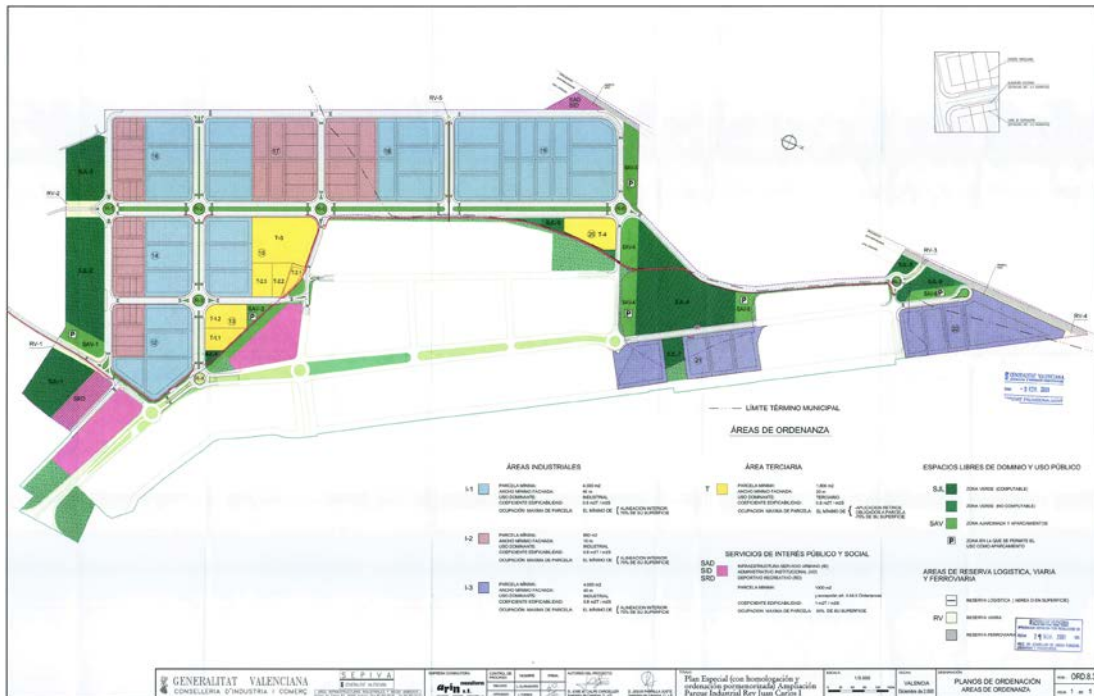


FIGURA 44. Plan Especial (con homologación y ordenación pormenorizada) Ampliación Parque Industrial Rey Juan Carlos I, Almussafes-Picassent (Valencia). *Plano de Ordenación ORD.8.3. Áreas de Ordenanza* (fragmento). Escala 1:3.000. Diciembre 2000.

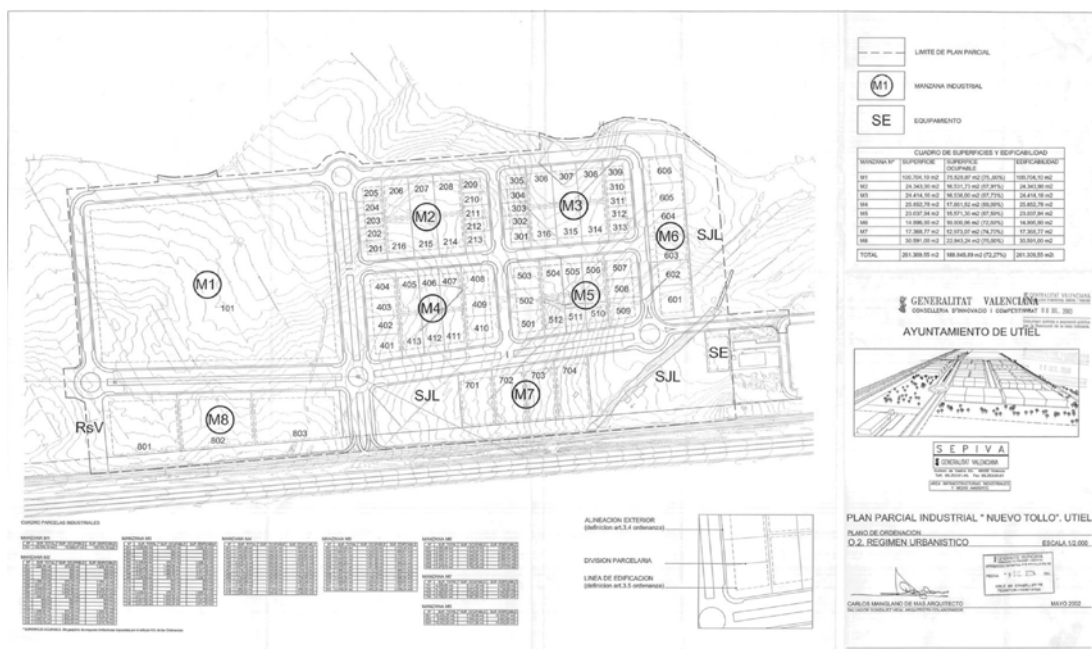


FIGURA 45. *Plan Parcial 'Nuevo Tollo', Utiel (Valencia). Plano de Ordenación O.2. Régimen urbanístico.* Escala 1:2.000. Marzo 2004. Incluido en el Pliego de condiciones particulares y prescripciones técnicas del concurso convocado por SEPIVA para la constitución de derechos de superficie sobre las parcelas.

T		Terciario
TPC		Pequeño comercio
TMC		Comercio medio
TGC		Grandes superficies comerciales
THO		Hotelero
THO-1		Hoteles, hostales, pensiones
THO-2		Campamentos
TOF		Oficinas
		<i>Espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas</i>
TESP		Espectáculos públicos
TESP-1		CIN Exhibiciones cinematográficas
		TEM Exhibiciones teatrales o musicales
		TAU Espectáculos taurinos
		CIR Espectáculos circenses
		DEP Espectáculos deportivos
		FBA Fiestas, bailes y atracciones
TESP-2		Actividades recreativas
		CULT Actividades culturales
		AT Actividades taurinas
		AD Actividades deportivas
		AFPA Actividades feriales y parques de atracciones
		EI Establecimientos infantiles
		ARA Actividades recreativas y de azar
		AOE Actividades de ocio y entretenimiento
		AHR Actividades hosteleras y de restauración
IND		Industrial
INA		Artesanal
INTA		Taller
INI		Industria
INGI		Gran industria

FIGURA 46. *PGOU de Requena. 2013.* Tabla con los usos terciarios e industriales desglosados según sus notaciones. Art. II.2.13 del PGOU de Requena.

RELACIÓN DE FIGURAS Y PLANOS

	ALICANTE		VALENCIA		CASTELLÓN		TOTAL CV	
	Solicitudes	Exptes. Aprob.	Solicitudes	Exptes. Aprob.	Solicitudes	Exptes. Aprob.	Solicitudes	Exptes. Aprob.
1992	3	0	2	0	0	0	5	0
1993	25	0	6	0	0	0	31	0
1994	55	1	76	21	40	0	171	22
1995	50	0	106	24	48	0	204	24
1996	55	3	137	35	55	1	247	39
1997	79	6	125	30	68	27	272	63
1998	101	14	145	33	78	38	324	85
1999	92	22	178	50	60	37	330	109
2000	100	30	186	70	70	25	356	125
2001	109	10	137	58	75	27	321	95
2002	118	13	144	51	75	27	337	91
2003	91	13	152	42	61	26	304	81
2004	163	18	148	52	76	15	387	85
2005	146	15	145	35	91	40	382	90
2006	130	9	149	31	114	39	393	79
2007	102	16	173	43	117	30	392	89
2008	68	42	140	55	70	41	278	138
2009	37	33	82	39	41	20	160	92
2010	76	28	84	27	36	29	196	84
2011	51	61	66	50	35	23	152	134
2012	77	34	52	29	25	27	154	90
2013	8	2	0	0	3	2	11	4
	1.736	370	2.433	775	1.238	474	5.407	1.619

FIGURA 47. *Número de solicitudes de DIC registradas en los Servicios Territoriales de la Conselleria competente en Urbanismo desde junio de 1992 hasta enero de 2013, así como número de estas finalmente aprobadas (desglosado por años y por provincias). Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), págs. 6 y 8 — con ligeros ajustes de diseño respecto del original por lo que respecta a la primera tabla—.*

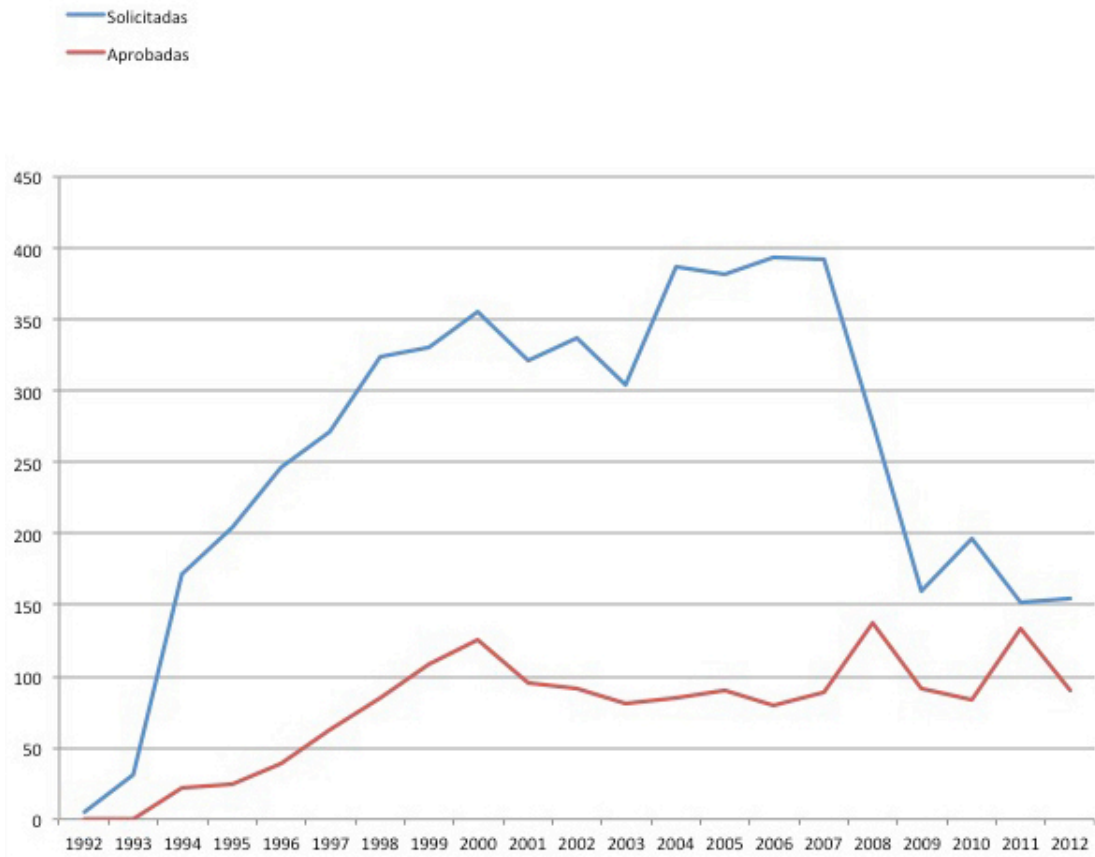


FIGURA 48. *Evolución de las DIC solicitadas y autorizadas desde junio de 1992 hasta enero de 2013. Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), pág. 7 —con ligeros ajustes de diseño respecto del original—.*

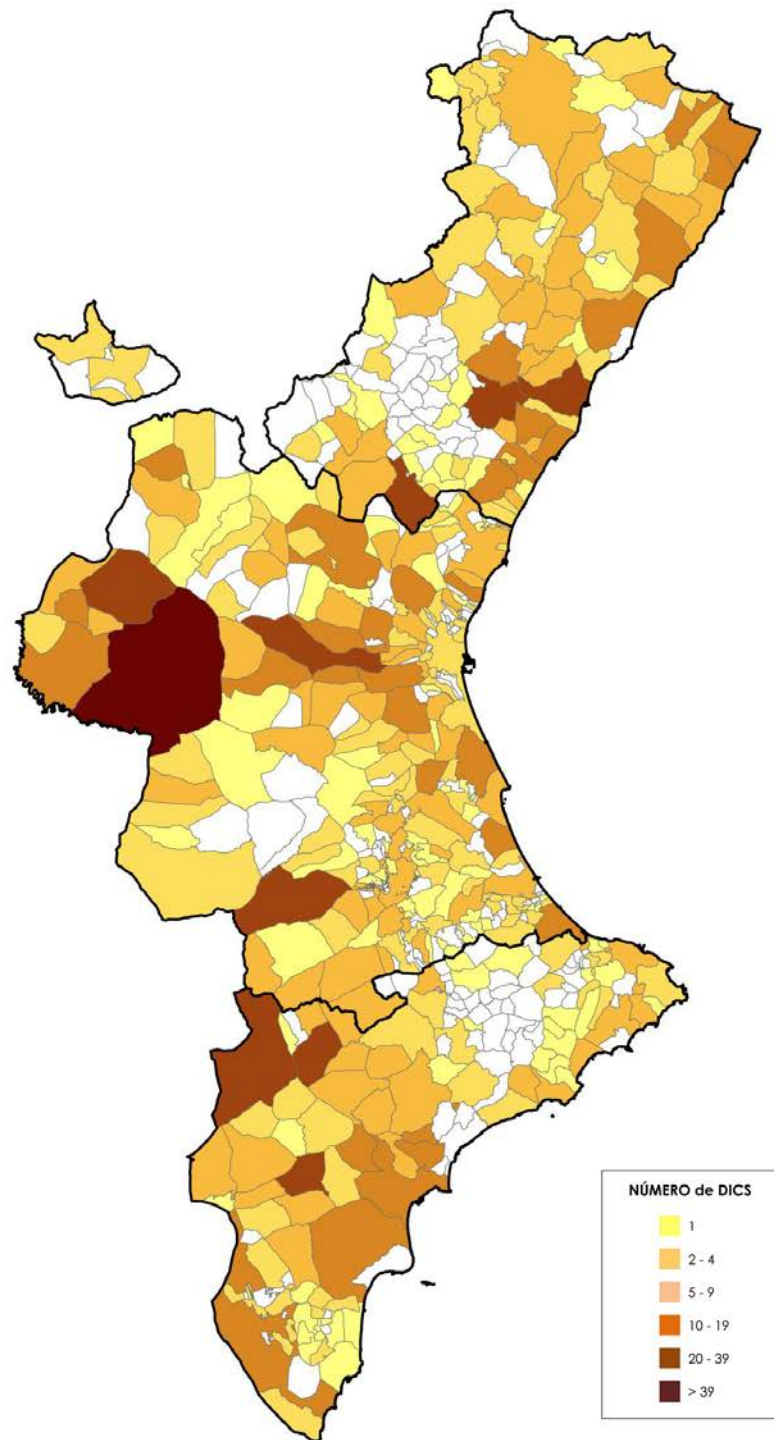


FIGURA 49. *Distribución territorial de las DIC autorizadas entre 1992 y 2013, por municipios.* Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), pág. 15.

ACTIVIDADES	ALICANTE	VALENCIA	CASTELLÓN	TOTAL
Actividades agropecuarias	49	167	53	269
Producción de energía	91	104	65	260
Industriales	58	117	76	251
Alojamientos turísticos	45	78	58	181
Deportivo-recreativas	30	70	54	154
Tratamiento y valorización de residuos	21	48	42	111
Comerciales y de servicios	16	35	28	79
Restauración: bares, restaurantes, cafeterías	23	30	22	75
Socio-sanitarias	16	40	17	73
Educativo-culturales	11	26	19	56
Otras actividades	4	39	12	55
Mineras	4	17	24	45
Sin clasificar	2	4	4	10
TOTAL GENERAL	370	775	474	1619

FIGURA 50. *Distribución por grupo de actividad y provincia de las DIC autorizadas entre junio de 1992 y enero de 2013. Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), pág. 9 —con ligeros ajustes de diseño respecto del original—.*

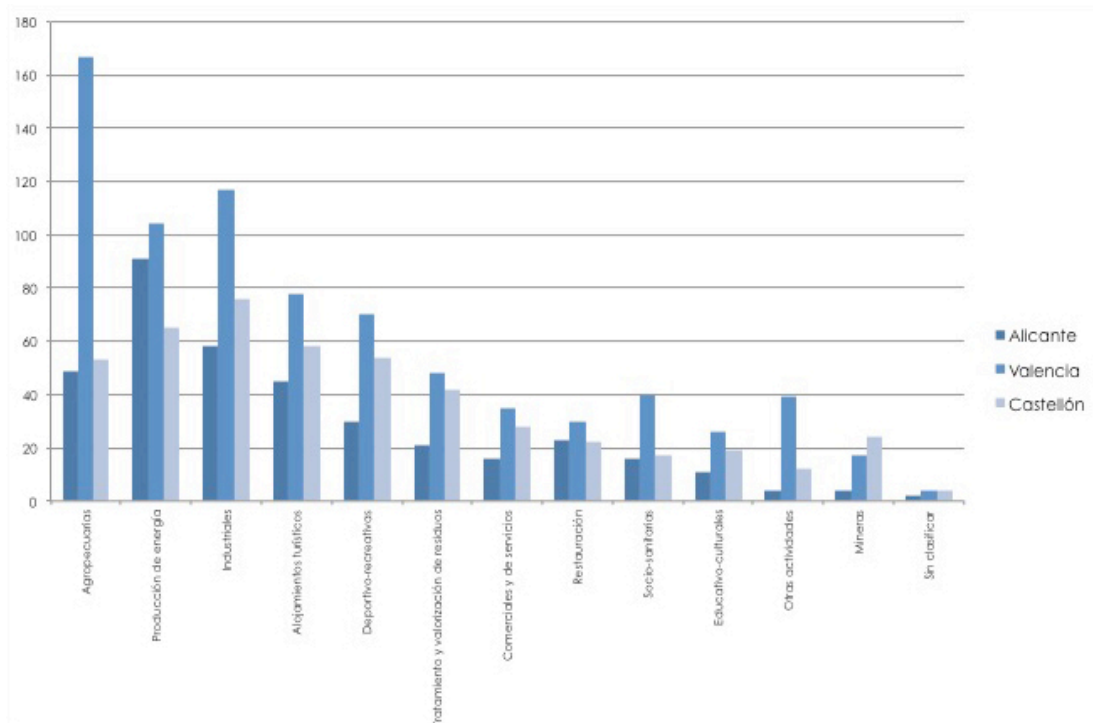


FIGURA 51. *Distribución gráfica por grupo de actividad y provincia de las DIC autorizadas entre el 18 de junio de 1992 y el 29 de enero de 2013. Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), pág. 10 —con ligeros ajustes de diseño respecto del original—.*

RELACIÓN DE FIGURAS Y PLANOS

DISTRIBUCIÓN DESGLOSADA DE LAS DIC AUTORIZADAS POR GRUPO DE ACTIVIDAD

1. Actividades agropecuarias	269
1.1 Industrias manufactureras de productos agropecuarios	118
1.2 Bodegas,almazaras, destilerías, etc.	85
1.3 Cría y reproducción de animales, viveros, cuadras, albergues animales, etc.	66
2. Producción de energía	260
2.1 Energías limpias: fotovoltaicas y otras	223
2.2 Otras energías, biodiésel, biomasa, etc. Depósitos, conducciones líneas.	37
3. Actividades industriales (excluidas 1, 2, 6 y 12)	251
3.1 Industria, en general	109
3.2 Talleres, almacenes y depósitos	54
3.3 Producción y almacenamiento de materiales: áridos, cales, yesos, hormigón y mármoles	88
4. Alojamiento turístico	181
4.1 Hoteles, hosterías, casas rurales, residencias turísticas, etc.	119
4.2 Campamentos, albergues de montaña, complejos estacionales, etc.	62
5. Actividades deportivo-recreativas	154
5.1 Discotecas, ludotecas, salas de fiesta	9
5.2 Instalaciones deportivas: hípicas, tiro, pesca, natación, tenis, etc.	96
5.3 Instalaciones de ocio y recreo: acuaparks, patinaje, karts, safaris, etc.	49
6. Tratamiento y valorización de residuos	111
6.1 Plantas de tratamiento, vertederos, balsas de recogida, secaderos de lodos	54
6.2 Valorización y recuperación, reciclaje, desguaces, restauración de canteras, etc.	57
7. Actividades comerciales y de servicios	79
7.1 Espacios de exposición y venta, mercados, oficinas, etc.	9
7.2 Estaciones y áreas de servicio, lavadero de vehículos, etc.	70
8. Actividades de restauración: bares, restaurantes, cafeterías	75
9. Actividades socio-sanitarias	73
9.1 Residencias de ancianos y centros de día	51
9.2 Centros para jóvenes, emigrantes, discapacitados, etc.	22
10. Actividades educativo-culturales	56
10.1 Centros de formación, granjas escuela, centros ambientales, investigación	43
10.2 Centros culturales y asociativos, museos, centros religiosos	13
11. Otras actividades	55
11.1 Pirotecnias, almacenamientos explosivos	20
11.2 Tanatorios y cementerios	17
11.3 Infraestructuras, aeródromos, pistas de maniobras, helipuertos, estacionamientos	18
12. Actividades mineras: canteras, graveras, extracción de arcillas, yesos y mármoles	45
13. Sin clasificar	10
TOTAL	1.619

FIGURA 52. *Distribución por grupos de actividad, desglosados, de las DIC autorizadas entre junio de 1992 y enero de 2013. Informe (inédito) sobre las DIC, CITMA (junio 2013), pág. 12 —con ligeros ajustes de diseño respecto del original—.*

Proyecto	Municipio	Acuerdo Consell	Actividad principal	Empleos generados ¹	Inversión (€) ²	Situación
ALCOINNOVA	Alcoy	22/2/13	Innovación industrial tecnológico e innovación	2.750	152.000.000,00	Aprobado
VALENCIA CLUB DE FÚTBOL	Valencia	29/5/12	Nuevo estadio y terciario- residencial	3.500	1.191.000.000,00	Aprobado
PUERTO MEDITERRÁNEO	Paterna	25/1/13	Complejo terciario comercial	8.300	1.200.000.000,00	En tramitación
ALICANTE AVANZA	Alicante	20/6/14	Parque comercial y parque tecnológico industrial	4.400	700.000.000,00	En tramitación

¹ Directos e indirectos

² Directa, indirecta e inducida

FIGURA 53. *Actuaciones Territoriales Estratégicas*. Elaboración propia a partir de la Memoria de Gestión de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial (2011-2015), pág. 17. No incluye la ATE vinculada fundamentalmente con el suelo rural denominada “Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del Río Mijares” (Yátoba).

— En los Anexos:

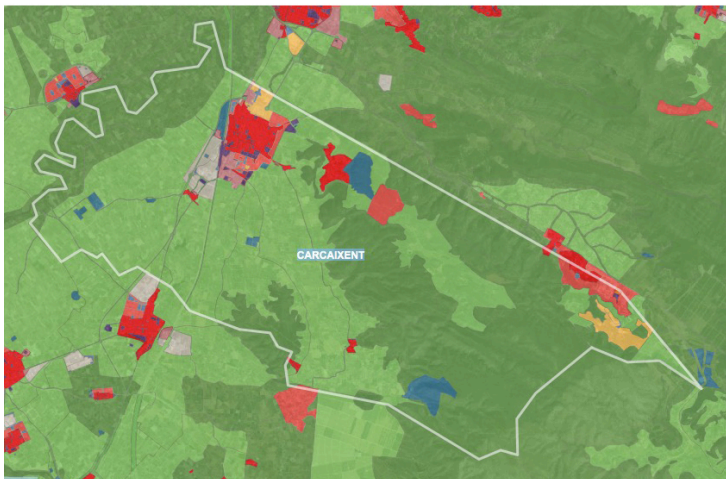
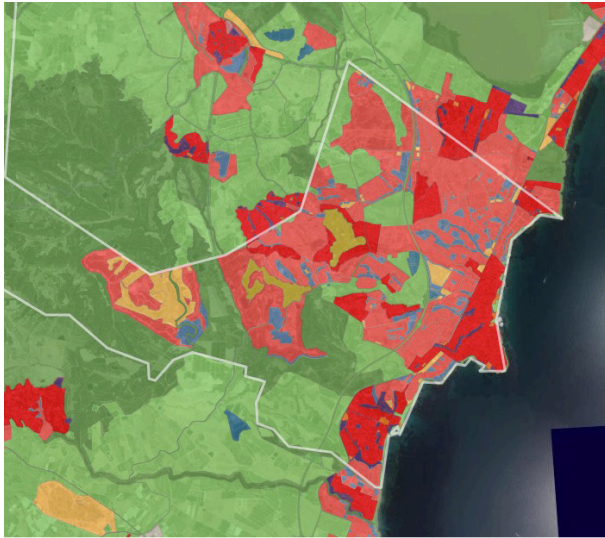
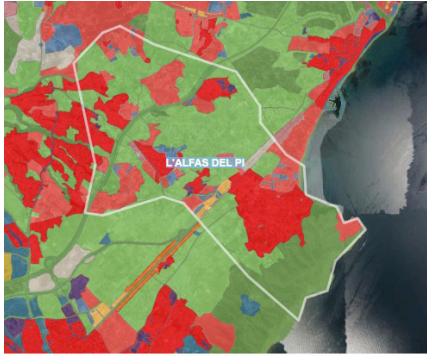


FIGURA I-1. Gráficos comparativos de los municipios con ficha LRAU-T, según capturas del visor de planeamiento terrasit.gva.es (08/05/15), a la misma escala (1:70.000).



FIGURA I-2. Gráficos comparativos de los municipios con ficha LRAU-I, según capturas del visor de planeamiento terrasit.gva.es (08/05/15), a la misma escala (1:70.000).



FIGURA I-3. Gráficos comparativos de los municipios con ficha LUV, según capturas del visor de planeamiento terrasit.gva.es (08/05/15), a la misma escala (1:70.000).



FIGURA II-1. Gráficos comparativos de los municipios con ficha SPV, según capturas del visor de planeamiento terrasit.gva.es (08/05/15), a la misma escala (1:70.000).

ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA CITADA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (TC)

- STC 37/1987, de 26 de marzo
- STC 36/1994, de 10 de febrero
- STC 102/1995, de 26 de junio
- STC 28/1997, de 13 de diciembre
- STC 61/1997, de 20 de marzo
- STC 40/1998, de 19 de febrero
- STC 159/2001, De 5 de julio
- STC 164/2001, de 11 de julio
- STC 51/2004, de 13 de abril
- STC 240/2006, de 20 de julio
- ATC 251/2009, de 13 de octubre
- ATC 9/2013, de 15 de enero
- STC 129/2013, de 4 de junio
- STC 141/2014, de 11 de septiembre
- STC 57/2015, de 18 de marzo
- STC 154/2015, de 9 de julio

TRIBUNAL SUPREMO (TS)

- STS de 13 de febrero de 1979 (RJ 1979\608, Pte. Ángel Martín del Burgo y Marchán)
- STS de 17 de marzo de 1980 (ROJ: STS 1890/1980, Pte. Enrique Medina Balmaseda)
- STS de 4 de octubre de 1982 (RJ 1982\6317, Pte. Ángel Martín del Burgo y Marchán)
- STS de 8 de octubre de 1982 (RJ 1982\6352, Pte. Manuel Gordillo García)
- STS de 14 octubre 1982 (RJ 1982\6369, Pte. Ricardo Santolaya Sánchez)
- STS de 30 de abril de 1983 (RJ 1983\ 2291, Pte. José María Reyes Monterreal)
- STS de 10 de mayo de 1983 (RJ 1983\2926, Pte. Ángel Martín del Burgo y Marchán)
- STS de 13 de julio de 1984 (RJ 1984\4675, Pte. Paulino Martín Martín)
- STS de 31 de octubre de 1984 (RJ 1984\ 5737, Pte. Eugenio Díaz Eimil)
- STS de 1 de abril de 1985 (RJ 1985/1793, Pte. Manuel Gordillo García)
- STS 24 de marzo de 1986 (RJ 1986\2331, Pte. Francisco González Navarro)
- STS de 2 de julio de 1986 (RJ 1986\6838, Pte. Ángel Martín del Burgo y Marchán)
- STS de 5 de noviembre de 1986 (RJ 1986\7804, Pte. Juan García-Ramos Iturralde)
- STS 9 de junio de 1987 (RJ 1987\6107, Pte. Juan García-Ramos Iturralde)
- STS de 29 de febrero de 1988 (RJ 1988\1509, Pte. José María Reyes Monterreal)
- STS de 20 de marzo de 1989 (RJ 1989\2240, Pte. Francisco Javier Delgado Barrio)
- STS de 13 de julio de 1990 (ROJ: STS 11233/1990, Pte. Francisco Javier Delgado Barrio)
- STS de 28 noviembre 1990 (RJ 1990\9307; Pte. Francisco Javier Delgado Barrio)
- STS de 15 de febrero de 1991 (ROJ: STS 847/1991, Pte. Francisco Javier Delgado Barrio)
- STS de 15 de febrero de 1991 (ROJ: STS 15609/1991, Pte. Francisco Javier Delgado Barrio)

- STS de 19 junio 1991 (RJ 1991\5267, Pte. Pedro Esteban Álamo)
- STS de 24 de diciembre de 1991 (RJ 1992/371, Pte. Miguel Pastor López)
- STS de 22 abril 1992 (RJ 1992\3837, Pte. Francisco Javier Delgado Barrio)
- STS de 10 de julio de 1995 (RJ 1995\5865, Pte. Rafael Fernández Montalvo)
- STS de 11 de julio de 1995 (ROJ: STS 4098/1995, Pte. Juan Manuel Sanz Bayón)
- STS de 23 de noviembre de 1995 (ROJ: STS 5927/1995, Pte. Juan Manuel Sanz Bayón)
- STS de 23 de abril de 1996 (RJ 1996/3268, Pte. Pedro Esteban Álamo)
- STS de 3 de diciembre de 1996 (ROJ: STS 6871/1996, Pte. Manuel Vicente Garzón Herrero)
- STS de 23 diciembre 1996 (RJ 1996\9533, Pte. Juan Manuel Sanz Bayón)
- SSTs de 5 de junio de 1997 (RJ 1997\5018, Pte. Juan Manuel Sanz Bayón)
- STS de 25 junio de 1997 (RJ 1997\5382, Pte. Jaime Barrio Iglesias)
- STS de 7 de julio de 1997 (ROJ: STS 4820/1997, Pte. Pedro Esteban Álamo)
- STS de 20 de abril de 1998 (RJ 1998\3096, Pte. Juan Manuel Sanz Bayón)
- STS de 22 de mayo de 1998 (RJ 1998\4184, Pte. Oscar González González)
- STS de 3 de junio de 1998 (RJ 1998\4381, Pte. Pedro José Yagüe Gil)
- STS de 25 de junio de 1998 (RJ 1998\5863, Pte. Ricardo Enríquez Sancho)
- STS de 17 de noviembre de 1998 (ROJ: STS 6794/1998, Pte. Segundo Menéndez Pérez)
- STS de 27 de febrero de 1999 (ROJ: STS 1361/1999, Pte. Jesús Ernesto Pérez Morate)
- STS de 1 de marzo 1999 (ROJ: STS 1387/1999, Pte. Ricardo Enríquez Sancho)
- STS de 30 de junio de 1999 (RJ 1999\5382, Pte. Rodolfo Soto Vázquez)
- STSJ de Baleares de 9 de julio de 1999 (RJCA 1999/2144, Pte. Jesús Ignacio Algora Hernando).
- STS de 19 de mayo de 2000 (RJ 2000\5466, Pte. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez)
- STS de 7 de abril de 2000 (RJ 2000\4925, Pte. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez)
- STS de 18 de abril del 2000 (RJ 2000/4943, Pte. Ricardo Enríquez Sancho)
- STS de 21 de noviembre de 2000 (ROJ: STS 8486/2000, Pte. Juan Manuel Sanz Bayón)

- STS de 22 de diciembre de 2000 (RJ 2000/10579, Pte. Manuel Vicente Garzón Herrero)
- STS de 28 de noviembre de 2000(RJ 2000\9990, Pte. Manuel Vicente Garzón Herrero)
- STS de 27 de enero de 2001 (RJ 2001\2800, Pte. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez)
- STS de 16 de marzo de 2001 (ROJ: STS 2134/2001, Pte. Jorge Rodríguez-Zapata)
- STS de 5 de marzo de 2002 (RJ 2002/2670, Pte. Juan Manuel Sanz Bayón)
- STS de 6 de marzo de 2002 (RJ 2002\1948, Pte. Oscar González González)
- STS de 3 de julio de 2002 (RJ 2002\9956, Pte. Oscar González González)
- STS de 26 de noviembre de 2002 (RJ 2002/10386, Pte. Juan Manuel Sanz Bayón)
- STS de 29 de enero de 2003 (RJ\2003\829, Pte. Ricardo Enríquez Sancho)
- STS de 17 de febrero de 2003 (ROJ: STS 1034/2003, Pte. Manuel Vicente Garzón Herrero)
- STS de 4 de abril de 2003 (ROJ: STS 2338/2003, Pte. Ricardo Enríquez Sancho)
- STS de 12 noviembre 2003 (ROJ: STS 7095/2003, Pte. Pedro José Yagüe Gil)
- STS de 11 de diciembre de 2003 (ROJ: STS 7984/2003, Pte. Segundo Menéndez Pérez)
- STS de 14 de abril de 2004 (RJ 2004\2688, Pte. Segundo Menéndez Pérez)
- STS de 7 de julio de 2004 (ROJ: STS 4870/2004, Pte. Segundo Menéndez Pérez)
- STS de 7 de julio de 2004 (ROJ: STS 4882/2004, Pte. Rafael Fernández Valverde)
- STS de 5 de enero de 2007 (RJ 2007\7911, Pte. Rafael Fernández Valverde)
- STS de 4 de junio de 2008 (ROJ: STS 3218/2008, Pte. Rafael Fernández Valverde)
- STS de 26 de noviembre de 2008 (ROJ STS 6894/2008, Pte. Rafael Fernández Valverde)
- STS de 14 de noviembre de 2008 (RJ 2008\6900, Pte. Pilar Teso Gamella)
- STS de 24 de marzo de 2009 (ROJ: STS 1376/2009, Pte. Pedro José Yagüe Gil)
- STS de 25 marzo 2010 (ROJ: STS 1612/2010, Pte. Eduardo Calvo Rojas)
- STS de 25 de marzo de 2010 (ROJ: STS 1612/2010, Pte. Eduardo Calvo Rojas)

- STS de 7 de junio de 2010 (ROJ: STS 2820/2010, Pte. Eduardo Calvo Rojas)
- STS de 08 de marzo de 2012 (ROJ: STS 1530/2012, Pte. Rafael Fernández Valverde)
- STS de 8 marzo 2012 (RJ 2012\5042, Pte. Rafael Fernández Valverde)
- STS de 17 de septiembre de 2012 (ROJ: STS 5879/2012, Pte. Mariano de Oro-Pulido López)
- STS de 28 de diciembre de 2012 (ROJ: STS 9025/2012, Pte. Rafael Fernández Valverde)
- STS de 19 de marzo de 2013 (ROJ: STS 1317/2013, Pte. Carlos Lesmes Serrano)
- STS de 26 de junio de 2013 (ROJ: STS 3669/2013, Pte. Rafael Fernández Valverde)
- STS de 4 de noviembre de 2013 (ROJ: STS 5423/2013, Pte. José Juan Suay Rincón)
- STS de 4 de marzo de 2014 (ROJ: STS 828/2014, Pte. Mariano De Oro-Pulido López)
- STS de 25 de junio de 2014 (ROJ: STS 2587/2014, Pte. Rafael Fernández Valverde)
- STS de 3 julio 2014 (RJ 2014\3652, Pte. Jesús Ernesto Peces Morate)
- STS de 4 de diciembre de 2014 (RJ 2014\6506, Pte. Jose Juan Suay Rincón)
- STS de 8 de junio de 2015 (ROJ: STS 2535/2015, Pte. César Tolosa Tribiño)

TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA (TSJ)

- STSJCV de 22 de junio de 1998 (ROJ: STSJ CV 4034/1998, Pte. Juan Luis Lorente Almiñana)
- STSJCV de 15 de julio de 1998 (ROJ: STSJ CV 4722/1998, Pte. Salvador de Belmont y Mora)
- STSJCV de 21 de diciembre de 1999 (ROJ: STSJ CV 8467/1999, Pte. Salvador de Belmont y Mora)
- STSJCV de 1 de abril de 2000 (ROJ: STSJ CV 2825/2000, Pte. Ana María Falomir Faus)
- STSJCV de 10 de abril de 2000 (ROJ: STSJ CV 3046/2000, Pte. Josefina Selma Calpe)
- STJCV de 9 junio de 2000 (ROJ: STSJ CV 4893/2000, Pte. Mariano Ayuso Ruiz-Toledo)
- STSJ de Castilla-La Mancha de 17 de julio del 2000 (RJCA 2000/ 2644, Pte. José Borrego López)
- STSJCV de 2 de noviembre de 2000 (ROJ: STSJ CV 8308/2000, Pte. José Díaz Delgado)
- STSJCV de 15 de enero de 2001 (ROJ: STSJ CV 304/2001, Pte. Rosario Vidal Mas)
- STSJCV de 24 de enero de 2001 (ROJ: STSJ CV 628/2001, Pte. Josefina Selma Calpe)
- STJCV de 2 de marzo de 2001 (ROJ: STSJ CV 1878/2001, Pte. Mariano Ayuso Ruiz-Toledo)
- STSJCV de 25 de abril de 2001 (ROJ: STSJ CV 3621/2001, Pte. Juan Luis Lorente Almiñana)
- STSJCV de 18 de julio de 2001 (ROJ: STSJ CV 7029/2001, Pte. Juan Luis Lorente Almiñana)
- STSJ de Madrid de 15 de enero de 2002 (RJCA 2002/164, Pte. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez)
- STSJCV de 21 de febrero de 2002 (ROJ: STSJ CV 2123/2002, Pte. Rosario Vidal Mas)

- STSJ de Cantabria de 13 de mayo de 2002 (RJCA 2002/745, Pte. María Josefa Artaza Bilbao)
- STSJ de Madrid de 4 de junio de 2002 (ROJ: STSJ M 7687/2002, Pte. José Daniel Sanz Heredero)
- STSJ de Madrid de 27 de junio de 2002 (RJCA 2002/1114, Pte. Enrique Calderón de la Iglesia)
- STSJCV de 31 octubre de 2002 (RJCA 2003\316, Pte. Juan Luis Lorente Almiñana)
- STSJCV de 21 de febrero de 2003 (JUR 2003\245046, Pte. Mariano Ayuso Ruiz-Toledo)
- STSJCV de 12 de junio de 2003 (ROJ: STSJ CV 5045/2003, Pte. Rosario Vidal Mas)
- STSJCV de 10 de julio de 2003 (ROJ: STSJ CV 6060/2003, Pte. Javier Martínez Marfil)
- STSJCV de 21 de enero de 2004 (ROJ: STSJ CV 181/2004, Pte. Amalia Basanta Rodríguez)
- STSJCV de 5 de febrero de 2004 (ROJ: STSJ CV 429/2004, Pte. Rosario Vidal Mas)
- STSJCV de 18 de febrero de 2004 (ROJ: STSJ CV 744/2004, Pte. Juan Climent Barberá)
- STSJ de Galicia de 20 de febrero de 2004 (RJCA 2004/788, Pte. Almudena Fernández Carballal)
- STSJCV de 4 de marzo de 2004 (ROJ: STSJ CV 1065/2004, Pte. Francisco Hervás Vercher)
- STSJCV de 10 de marzo de 2004 (ROJ: STSJ CV 1145/2004, Pte. Fernando Nieto Martín)
- STSJCV de 17 de marzo de 2004 (ROJ: STSJ CV 1347/2004, Pte. María Desamparados Iruela Jiménez)
- STSJCV de 29 de septiembre de 2004 (ROJ: STSJ CV 5029/2004, Pte. María Desamparados Iruela Jiménez)
- STSJ de Madrid de 30 de noviembre de 2004 (ROJ: STSJ M 14858/2004, Pte. José Félix Martín Corredera)

- STSJCV de 1 de diciembre de 2004 (ROJ: STSJ CV 6708/2004, Pte. Josefina Selma Calpe)
- STSJCV de 29 de diciembre de 2004 (ROJ: STSJ CV 7376/2004, Pte. Juan Climent Barberá)
- STSJ de Cataluña de 30 de diciembre de 2004 (RJCA2005\155, Pte. Jordi Morato Aragonés Pamies)
- STSJ de Cataluña de 28 de febrero de 2005 (JUR 2005\173863, Pte. Dimitry T. Berberoff Ayuda)
- STSJCV de 4 de marzo de 2005 (ROJ: STSJ CV 1461/2005, Pte. María de los Desamparados Pérez Navarro)
- STSJ de Andalucía de 19 de abril de 2005 (RJCA 2005\308, Pte. Manuel López Agullo)
- STSJCV de 22 de septiembre de 2005 (ROJ: STSJ CV 5712/2005, Pte. Rafael Salvador Manzana Laguarda)
- STSJCV de 2 de diciembre de 2005 (ROJ: STSJ CV 6095/2005, Pte. José Martínez-Arenas Santos)
- STSJCV De 16 de diciembre de 2005 (ROJ: STSJ CV 6583/2005, Pte. José Martínez-Arenas Santos)
- STSJCV de 25 de enero de 2006 (ROJ: STSJ CV 458/2006, Pte. Amalia Basanta Rodríguez)
- STSJCV de 1 de marzo de 2006 (ROJ: STSJ CV 3473/2006, Pte. María de los Desamparados Pérez Navarro)
- STSJ de Andalucía de 14 de marzo de 2006 (ROJ: STSJ AND 1653/2006, Pte. Manuel López Agullo)
- STSJCV de 20 de abril de 2006 (ROJ: STSJ CV 1378/2006, Pte. Miguel Antonio Soler Margarit)
- STSJCV de 21 de abril de 2006 (ROJ: STSJ CV 4214/2006, Pte. Josefina Selma Calpe)
- STSJCV de 3 de mayo de 2006 (ROJ: STSJ CV 1383/2006, Pte. Miguel Antonio Soler Margarit)
- STSJCV de 12 de mayo de 2006 (ROJ: STSJ CV 4186/2006, Pte. Miguel Antonio Soler Margarit)

- STSJCV de 4 de septiembre de 2006 (ROJ: STSJ CV 6472/2006, Pte. María de los Desamparados Pérez Navarro)
- STSJ de Castilla y León de 29 de septiembre de 2006 (ROJ: STSJ CL 4425/2006, Pte. Eusebio Revilla Revilla)
- STSJCV de 21 de noviembre de 2006 (ROJ: STSJ CV 7510/2006, Pte. Rafael Pérez Nieto)
- STSJCV de 26 de enero de 2007 (JUR2007\234392, Pte. Desamparados Iruela Jiménez)
- STSJCV de 2 de febrero de 2007 (ROJ: STSJ CV 1980/2007, Pte. María de los Desamparados Pérez Navarro)
- STSJCV de 23 de abril de 2007 (ROJ: STSJ CV 2513/2007, Pte. Manuel José Domingo Zaballos)
- STSJCV de 1 de junio de 2007 (ROJ: STSJ CV 3707/2007, Pte. Rafael Salvador Manzana Laguarda)
- STSJCV de 17 de junio de 2008 (ROJ: STSJ CV 4033/2008, Pte. María Inmaculada Revuelta Pérez)
- STJ de Castilla y León de 20 de octubre de 2008 (ROJ: STSJ CL 6909/2008, Pte. Javier Oraa González)
- STSJCV de 23 de octubre de 2008 (ROJ: STSJ CV 6213/2008, Pte. Agustín María Gómez-Moreno Mora)
- STSJCV de 3 de febrero de 2009 (ROJ: STSJ CV 1017/2009, Pte. Carlos Altarriba Cano)
- STSJCV de 30 de abril de 2009 (ROJ: STSJ CV 2292/2009, Pte. Carlos Altarriba Cano)
- STSJCV de 30 de abril de 2009 (ROJ: STSJ CV 2276/2009, Pte. José Luis Piquer Torrome)
- STSJCV de 22 de junio de 2009 (ROJ: STSJ CV 4585/2009, Pte. María Inmaculada Revuelta Pérez)
- STSJCV de 18 de diciembre de 2009 (ROJ: STSJ CV 8705/2009, Pte. Carlos Altarriba Cano)
- STSJCV de 8 de febrero de 2010 (ROJ: STSJ CV 2414/2010, Pte. José Luis Piquer Torrome)

- STSJCV de 10 de marzo de 2010 (ROJ: STSJ CV 2436/2010, Pte. María Desamparados Iruela Jiménez)
- STSJCV de 17 de marzo de 2010 (ROJ: STSJ CV 1030/2010, Pte. Juan Climent Barberá)
- STSJCV de 19 de abril de 2010 (JUR 2010\253918, Pte. Lorenzo Cotino Hueso)
- STSJCV de 1 de junio de 2010 (ROJ: STSJ CV 4164/2010, Pte. José Luis Piquer Torrome)
- STSJCV 7 de septiembre de 2010 (ROJ: STSJ CV 6225/2010, Pte. Edilberto José Narbón Lainez)
- STSJCV de 30 de septiembre de 2010 (ROJ: STSJ CV 8171/2014, Pte. Carlos Altarriba Cano)
- STSJ de Cataluña de 1 de octubre de 2010 (ROJ: STSJ CAT 7512/2010, Pte. Ana Rubira Moreno)
- STJCV de 19 de noviembre de 2010 (ROJ: STSJ CV 7878/2010 Pte. Francisco José Sospedra Navas)
- STSJCV de 24 de junio de 2011 (ROJ: STSJ CV 5103/2011, Pte. Carlos Altarriba Cano)
- STSJCV de 8 de marzo del 2012 (ROJ: STSJ CV 1388/2012, Pte. Estrella Blanes Rodríguez)
- STSJCV de 10 de mayo de 2012 (ROJ: STSJ CV 8691/2012, Pte. Estrella Blanes Rodríguez)
- STSJCV de 23 de octubre de 2012 (JUR 2013\18674, Pte. Estrella Blanes Rodríguez)
- STSJCV de 2 de noviembre de 2012 (ROJ: STSJ CV 6987/2012, Pte. Carlos Altarriba Cano)
- STSJCV de 27 de noviembre de 2012 (ROJ: STSJ CV 7074/2012, Pte. Estrella Blanes Rodríguez)
- STSJCV de 25 de enero de 2013 (ROJ: STSJ CV 119/2013, Pte. Carlos Altarriba Cano)
- STSJCV de 7 de febrero de 2013 (RJCA 2013\509, Pte. Amalia Basanta Rodríguez)

- STSJCV de 2 de mayo de 2013 (ROJ: STSJ CV 2345/2013, Pte. Amalia Basanta Rodríguez)
- STSJCV de 24 de mayo de 2013 (ROJ: STSJ CV 1946/2013, Pte. María Desamparados Iruela Jiménez)
- STSJCV de 5 de julio de 2013 (ROJ: STSJ CV 3201/2013, Pte. Edilberto José Narbón Lainez)
- STSJCV de 17 de julio de 2013 (ROJ: STSJ CV 4589/2013, Pte. Edilberto José Narbón Lainez)
- STSJCV de 27 de septiembre de 2013 (ROJ: STSJ CV 4647/2013, Pte. María Desamparados Iruela Jiménez)
- STSJCV de 31 de octubre del 2013 (ROJ: STSJ CV 5447/2013, Pte. Estrella Blanes Rodríguez)
- STSJCV de 15 de noviembre de 2013 (ROJ: STSJ CV 7125/2013, Pte. Carlos Altarriba Cano)
- STSJCV de 5 de diciembre de 2013 (ROJ: STSJ CV 6183/2013, Pte. Estrella Blanes Rodríguez)
- STSJ de Cataluña de 17 de diciembre de 2013 (ROJ: STSJ CAT 14765/2013, Pte. Manuel Taboas Bentanachs)
- STSJ de Islas Baleares de 19 diciembre de 2013 (JUR 2014\17248, Pte. Pablo Delfont Maza)
- STJCV de 30 de diciembre de 2013 (ROJ: STSJ CV 6550/2013, Pte. María Desamparados Iruela Jiménez)
- STSJCV de 29 de enero de 2014 (ROJ: STSJ CV 1371/2014, Pte. Rafael Salvador Manzana Laguarda)
- STSJ de Aragón de 19 de febrero de 2014 (ROJ: STSJ AR 453/2014, Pte. Emilio Molins García-Atance)
- STJCV de 14 de febrero de 2014 (ROJ: STSJ CV 1404/2014, Pte. Estrella Blanes Rodríguez)
- STSJCV de 28 de febrero de 2014 (ROJ: STSJ CV 1576/2014, Pte. Carlos Altarriba Cano)
- STSJ de Cataluña de 4 de marzo de 2014 (ROJ: STSJ CAT 2592/2014, Pte. María Mercedes Delgado López)

- STSJCV de 26 de marzo de 2014 (ROJ: STSJ CV 2420/2014, Pte. Estrella Blanes Rodríguez)
- STSJCV de 30 de mayo de 2014 (ROJ: STSJ CV 6785/2014, Pte. Estrella Blanes Rodríguez)
- STSJCV de 5 de junio de 2014 (ROJ: STSJ CV 3707/2014, Pte. Carlos Altarriba Cano)
- STS de 6 de junio de 2014 (ROJ: STS 2357/2014, Pte. José Juan Suay Rincón)
- STSJCV de 12 de junio de 2014 (ROJ: STSJ CV 4969/2014, Pte. Edilberto José Narbón Lainez)
- STSJCV de 18 de julio de 2014 (ROJ: STSJ CV 6380/2014, Pte. Carlos Altarriba Cano)
- STSJCV de 12 de septiembre de 2014 (ROJ: STSJ CV 7077/2014, Pte. María Desamparados Iruela Jiménez)
- STSJCV de 30 de enero de 2015 (ROJ: STSJ CV 105/2015, Pte. María Desamparados Iruela Jiménez)
- STSJCV de 25 de febrero de 2015 (ROJ: STSJ CV 1021/2015, Pte. Rosario Vidal Mas)
- STSJCV de 10 de marzo 2015 (JUR 2015\121622, Pte. Estrella Blanes Rodríguez)
- STSJCV de 13 de marzo de 2015 (ROJ: STSJ CV 1425/2013, Pte. Carlos Altarriba Cano)
- STSJ de Asturias de 30 de marzo de 2015 (ROJ: STSJ AS 700/2015, Pte. Jesús María Chamorro González)
- STSJCV de 31 de mayo de 2015 (ROJ: STSJ CV 1690/2015, Pte. Mariano Miguel Ferrando Marzal)

ÍNDICE DE BIBLIOGRAFÍA CITADA

ACEDO-RICO HENNING, F., “El nuevo marco de la propiedad urbana”, en *Homenaje a Don Antonio Hernández Gil*, vol. 2, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2001.

AGUDO GONZÁLEZ, J., “Estudio del trámite de consultas en los procedimientos de aprobación de planes urbanísticos a la vista de la última jurisprudencia relativa a los artículos 42.5c y 83 de la Ley 30/1992. Especial referencia a la suspensión del plazo para resolver y a los informes extemporáneos”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 229, 2006.

— “Paisaje y gestión del territorio”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 15, 2007.

— “La «intercambiabilidad» del suelo urbanizable y no urbanizable”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 36, 2010.

— “La transformación urbanística del suelo no urbanizable: proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 89, 2011.

ALBERDI COLLANTES, J. C., “El parque rural: un instrumento de vertebración de los sistemas urbanos”, *Documents d'anàlisi geogràfica*, n.º 42, 2003.

ALLI ARANGUREN, J. C., “Los principios del Derecho urbanístico en la nueva Ley de Suelo”, en *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2008.

ALMENAR MUÑOZ, M., “La tramitación de planes y programas. Especial referencia al procedimiento de evaluación ambiental”, en *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.

ALMUEDO PALMA, J., “La primera normativa legal española sobre los efectos medioambientales de la industrialización en las ciudades”, *Eria: Revista Cuatrimestral de Geografía*, n.º 56, 2001.

ALONSO CLEMENTE, A., “Proyectos singulares de interés supralocal”, *Práctica Urbanística*, n.º 94, 2010.

— “Edificación de viviendas en suelo no urbanizable”, *Práctica Urbanística*, La Ley, n.º 117, julio 2012.

ALONSO MAS, M. J., *La solución justa en las resoluciones administrativas*, Valencia: Tirant lo Blanch, 1998.

ALVARADO RODRÍGUEZ, P., “Los cánones urbanísticos y las instalaciones de energías renovables”, en *Fiscalidad y energías renovables*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013.

ÁLVAREZ MARTÍN, M., “Programas y Proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

ARGULLOL MURGADAS, E., “Régimen del suelo no urbanizable”, en *Estudios de Derecho Urbanístico*, Madrid: I.E.A.L., 1984.

ASIN ALONSO, I., “La clasificación del suelo en la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, y el Reglamento de urbanismo de Castilla y León, Decreto 22/2004 de 29 de enero”, en *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Madrid: Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: La Ley, 2005, 2.ª ed.

ARRANZ MARINA, T., “Los informes sectoriales en materia de urbanismo”, *Práctica Urbanística*, La Ley, n.º 96, 2010.

BACIGALUPO, M., *La discrecionalidad administrativa: estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*, Madrid: Marcial Pons, 1997.

BAÑO LEÓN, J. M.^a, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Madrid: Civitas, 1991.

— “Los planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal”, *Informe comunidades autónomas*, n.º 2005.

— “El Estatuto del propietario en la Ley de Suelo”, en *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI: Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, tomo I, *Urbanismo y Vivienda*, Madrid: Reus, 2008.

— “Las situaciones básicas del suelo en la Ley Estatal y su incidencia en la Legislación Autonómica”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

— *Derecho Urbanístico Común*, Madrid: Iustel, 2009.

BARNÉS VÁZQUEZ, J., “El derecho de propiedad en la Constitución española de 1978”, en *Propiedad, expropiación y responsabilidad: la garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado: Unión Europea, Convenio europeo de derechos humanos, España, Alemania, Francia, Italia*, Madrid: Tecnos, 1996.

BARREDA BARBERÁ, J., *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Madrid: Montecorvo, 1973.

— “Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 225, 2006.

— “La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible”, en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006, 2.^a ed.

BELTRÁN AGUIRRE, J. L., “Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada”, *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 41, 2006.

BELTRÁN DE FELIPE, M., *Discrecionalidad administrativa y constitución*, Madrid: Tecnos, 1995.

— “El menoscabo de la autonomía local con ocasión de la implantación de infraestructuras y dotaciones mediante instrumentos de ordenación del territorio: a propósito del ATC 251/2009, de 13 de octubre”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 2, 2010.

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M., “Los planes de ordenación del territorio en España: de la instrumentación a la gestión”, en *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada: V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (celebrado en 2007 en Málaga)*, Madrid: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT, 2009.

BENGOETXEA ARRIETA, F., “Los efectos de la jurisprudencia del TSJ de Cataluña en el nuevo régimen urbanístico para la instalación de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas en suelo no urbanizable”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 258, 2010.

BENITO DEL POZO, P., “Pautas actuales de la relación entre industria y ciudad”, *Ería: Revista Cuatrimestral de Geografía*, n.º 66, 2005.

BERROCAL HERNÁNDEZ, A. y FERNÁNDEZ MONTERO, P., “Suelo rústico de asentamiento irregular o categorías equivalentes y autorizaciones/licencias provisionales. Estudio comparado y jurisprudencial”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 32, 2014.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “Régimen urbanístico del suelo no urbanizable de protección”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid: Marcial Pons, 2002, 2.ª ed.

BETRÁN ABADÍA, R., “Regularización de edificaciones y parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable”, en *La disciplina urbanística, el suelo no urbanizable, las parcelas ilegales y el nuevo código penal*, actas I y II Jornadas celebradas en

Zaragoza en 1994 y 1996, respectivamente, Zaragoza: Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Gobierno de Aragón, 1997.

BLANC CLAVERO, F., “Aproximación a la gestión urbanística del suelo no urbanizable en la Ley 4/1992 de la Generalitat Valenciana”, en *Comentarios a la Ley del Suelo no Urbanizable, Ponencias de las jornadas celebradas en Valencia*, Serie: Publicaciones de Divulgación Técnica, Colección: “Urbanismo”, n.º 4, Valencia: Conselleria D’Obres Públiques, Urbanisme y Transport, Generalitat Valenciana, 1995.

BLANQUER CRIADO, D., *Curso de Derecho Administrativo II: El fin y los medios*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.

BLANQUER CRIADO, D. (coord.) *et al.*, *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

BLÁZQUEZ MORILLA, A. M.^a, “Instrumentos de ordenación y gestión territorial y medioambiental. Marco normativo regulador de las actividades económicas en la Comunidad Valenciana”, *Cuadernos de Geografía*, n.º 81-82, 2007.

BORJA I SEBASTIÀ, J. y CASTELLS, M., con la colaboración de BELIL, M. Y BENNER, C., *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus, 1997.

BROSETA PALANCA, M.^a T., “La ordenación pormenorizada y el plan de ordenación pormenorizada”, en *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.

BURGESS, R., “Ciudad y Sostenibilidad: Desarrollo urbano sostenible”, en *La Ciudad Inclusiva*, Cuaderno de la CEPAL —Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (Naciones Unidas)—, n.º 88, 2003.

BURRIEL DE ORUETA, E. L., “Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano”, *Documents d’anàlisi geogràfica*, n.º 54, 2009.

— “La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006)” [en línea], *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. extra XII, n.º 270, 2008, <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>> [consulta: 22 de febrero de 2015].

BUSQUETS, J. y CORTINA, A. (coords.), *Gestión del Paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Barcelona: Ariel, 2009.

BUSTILLO BOLADO, R. O., “Clasificación y calificación del suelo”, en *Fundamentos de derecho urbanístico*, vol. I, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, 2.ª ed.

CABALLERO VEGANZONES, R., “Régimen del suelo rústico”, en *Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha*, Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2009.

CARO PATÓN CARMONA, I., “El planteamiento territorial y urbanístico”, en *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Madrid: Iustel, 2007.

CAMY ESCOBAR, J., “La calificación registral de los actos de parcelación urbanística en Andalucía”, *Aletheia: Cuadernos Críticos del Derecho*, n.º 1, 2011.

CANALES PINACHO, F. Y OCHOA GÓMEZ, P., “La juridificación del paisaje o de cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable”, *Práctica Urbanística*, n.º 89, 2010.

CANO MURCIA, A., *El régimen jurídico del Suelo No Urbanizable o Rústico. Comentarios, Legislación, Jurisprudencia*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2006.

CANTÓ LÓPEZ, M.ª T., *La vivienda familiar en el suelo no urbanizable*, Madrid: Iustel, 2007.

CASAR FURIÓ, M.ª E., “Tratamiento del suelo no urbanizable en la LOTUP. Breve consideración del régimen de usos y edificación en el suelo no urbanizable sin programación”, en *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.

CASTÁN TOBEÑAS, J., “La propiedad y sus problemas actuales”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1962, tomo II.

CASTELAO RODRÍGUEZ, J., “Comentario al Artículo 9. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas”, en *Ley de Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (La Ley), 2009.

CASTRESANA SÁNCHEZ, J., “Nuevas concepciones del urbanismo comercial. Los centros comerciales abiertos”, *Distribución y Consumo*, n.º 48, 1999.

CHUECA GOITIA, F., *Breve historia del urbanismo*, Madrid: Alianza Editorial, 2011, 3.ª ed.

CLARK, B. D., “Alcance y objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)”, *Estudios Públicos*, n.º 65, verano 1997.

CORCHERO, M., y SÁNCHEZ PÉREZ, L., “Alcance de la reforma del Texto Refundido de la Ley de Suelo realizada por Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas”, *Práctica Urbanística*, n.º 124, septiembre-octubre 2013.

— “El control judicial del urbanismo de interés regional”, *Práctica Urbanística*, n.º 128, 2014.

CORTINA RAMOS, A., “Las Cartas del paisaje: un instrumento de concertación territorial y de compromiso ético a favor del paisaje”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 263, 2011.

COSCULLUELA MONTANER, L., “Acción pública en materia urbanística”, *Revista de Administración Pública*, n.º 71, 1973.

COSTA CASTELLÁ, E., “Aspectos prácticos de la ordenación del territorio”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

— “Las declaraciones de interés comunitario”, en *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.

CUERNO LLATA, J. R. y FERNÁNDEZ CARRAL, M.^a J., “Las normas de aplicación directa en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria: nota jurisprudencial”, *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, n.º 57, 2007.

CUYÁS PALAZÓN, M.^a M., *Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica. Adaptado a la Ley 8/2007 de suelo y a la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, Barcelona: Atelier, 2007.

DE AHUMADA RAMOS, F. J., “Planificación territorial y medio ambiente en España y en la Unión Europea”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 5, 2004.

DE CARLO, G., “Fluidez de las interrelaciones urbanas y rigidez de los planes de zonificación”, *Questioni di Architettura e Urbanística*, Recogido en Publicaciones del Departamento de Urbanismo II, Universitat Politècnica de València, 1971.

DE GUERRERO MANSO, C., “Las situaciones básicas y la clasificación urbanística del suelo. Las adaptaciones autonómicas al nuevo contexto normativo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, n.º 140, 2008.

DE LA CUESTA SÁENZ, J. M.^a, “Régimen de las unidades mínimas de cultivo”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, n.º 3, 1997.

DE LA MAZA ASQUET, C. L., “Evaluación de Impactos Ambientales”, en *Manejo y conservación de recursos forestales*, Santiago (Chile): Editorial Universitaria, 2007.

DE MIGUEL PERALES, C., *Derecho español del medio ambiente*, Madrid: Civitas, 2000.

DE TERÁN TROYANO, F., “La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes”, *Ciudad y Territorio*, n.º 2, 1971.

DE TERÁN TROYANO, F., Prólogo a RODRÍGUEZ-TARDUCHY, M.^a J., BISBAL GRANDAL, I. y ONTIVEROS DE LA FUENTE, E., *Forma y ciudad. En los límites de la arquitectura y el urbanismo*, Madrid: Cinter Divulgación Técnica, S.L.L., 2011.

DE TOLEDO JÁUDENES, J., “Comentario al Artículo 15. Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano”, en *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, vol. I., Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2007.

DE VICENTE DOMINGO, R., “Consideraciones sobre la relación entre el planeamiento territorial de ordenación y el planeamiento especial en la legislación urbanística estatal”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 94, 1985.

— *Las alteraciones del planeamiento urbanístico*, Madrid: La Ley, 1994.

— “El control jurisdiccional de la planificación urbanística”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

— “Alteraciones en el ordenamiento urbanístico valenciano. La Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de medidas urgentes para agilizar el ejercicio de actividades productivas y la creación de empleo”, *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, n.º 36, 2010.

— *La inactividad administrativa prestacional y su control judicial*, Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2014.

DE VICENTE GONZÁLEZ, J. L., “Normas de aplicación directa y protección del paisaje en la Ley de Cantabria 2/2001 de 25 de junio. ¿Límites a la discrecionalidad de la administración o conceptos jurídicos indeterminados?”, *Revista de Estudios de Administración Local*, n.º 292- 293, 2003.

DEL FÁVERO, G. y KATZ, R., “La evaluación ambiental estratégica (EAE) y su aplicación a políticas, programas y planes”, *Estudios Públicos*, n.º 64, primavera 1996.

DELGADO BARRIO, J., “El control de la discrecionalidad de la actividad urbanística”, en *Derecho y Urbanismo: principios e instituciones comunes*, Madrid: CGPJ, Escuela Judicial, 2003.

DESDENTADO DAROCA, E., *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*, Elcano (Navarra): Aranzadi, 1999, 2.^a ed.

— “Últimas tendencias en la reducción y control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico”, en *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI: Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, Tomo I, *Urbanismo y Vivienda*, Madrid: Reus, 2008.

— “Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico”, en *Fundamentos de derecho urbanístico*, vol. I, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, 2.^a ed.

DÍAZ ARROYO, A., “La prestación compensatoria por uso excepcional del suelo no urbanizable en Andalucía. La posible incidencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2010”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 24, 2010.

DÍAZ LEMA, J. M., “El interés supralocal como medida del control sobre las entidades locales, en especial en el ámbito urbanístico”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 300-301, 2006.

— “¿Gestión urbanística en manos autonómicas? Sobre las declaraciones de interés supramunicipal”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 311, 2009.

— “Los proyectos de interés regional: ¿un instrumento urbanístico/territorial perturbador? A propósito de las 3 Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 (recursos n.ºs 3869/2010; 4543/2010; 4066/2010) (Asunto “Ecociudad en La Fonsalada y El Corvo” —Logroño—)”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 36, 2013.

— “El fin del privilegio de la ley singular. Comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 39, 2013.

DÍEZ-PICAZO y PONCE DE LEÓN, L., “Propiedad y Constitución”, en *Propiedad y Derecho Civil*, Madrid: Centro de Estudios, Fundación Registral, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2006.

DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., “Las normas urbanísticas de aplicación directa en ausencia o defecto de previsiones en el el planeamiento: aplicación por la jurisprudencia”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 238, 2007.

ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública; Madrid: Civitas, 1991.

— “Los derechos y deberes de los ciudadanos, propietarios y promotores en la Nueva Ley del Suelo”, *Repertorio de Jurisprudencia num. 11/2007*, Aranzadi, 2007, apartado IV.

— “La nueva regulación de los derechos y deberes urbanísticos. La reforma de la Ley de suelo operada en junio de 2013”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 6, Aranzadi, 2013.

ESCRIBANO BELTRÁN, A., “Procedimiento extraordinario de interés comunitario”, en *Comentarios a la Ley del Suelo no Urbanizable, Ponencias de las jornadas celebradas en Valencia*, Serie: Publicaciones de Divulgación Técnica, Colección: “Urbanismo”, n.º 4, Valencia: Conselleria D’Obres Públiques, Urbanisme y Transport, Generalitat Valenciana, 1995.

ESCUÍN PALOP, C., “Los grupos consolidados de viviendas ilegales en el suelo no urbanizable: actuaciones de minimización del impacto ambiental en la Ley Valenciana 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 296, 2015.

ESCUÍN PALOP, V. M.^a, “Notas sobre la autonomía y descentralización a favor de los entes locales”, en *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

— “Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa”, *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 17, 2002.

— *Elementos de Derecho público*, Madrid: Tecnos, 2006, 4.^a ed.

— *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid: Civitas, 2008, 3.^a ed.

— “La expropiación forzosa como límite de los derechos e intereses patrimoniales”, en *Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penadés*, Tomo I, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

ESPINOSA BAVIERA, J., *El derecho humano de propiedad privada, el suelo, y la incidencia de la normativa urbanística; en especial, en relación con la facultad de urbanizar*, Valencia, 2009 (trabajo de investigación del Programa de Doctorado Internacional de la *Universitat de València-Estudi General* denominado “Derechos Humanos: problemas actuales”; tutor: Vicente Bellver Capella).

— “Las obras públicas de interés local, autonómico y general en la Comunidad Valenciana”, *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, n.º 39, 2011.

ESPINOSA BAVIERA, J. y ARÉVALO DA COSTA, C., “Aspectos urbanísticos relacionados con la implantación de instalaciones fotovoltaicas” [en línea], *Legal Today*, 6 de febrero de 2009, <<http://www.legaltoday.com/practica-juridica/publico/urbanismo/aspectos-urbanisticos-relacionados-con-la-implantacion-de-instalaciones-fotovoltaicas>> [consulta: 22 de febrero de 2015]).

ESPINOSA BAVIERA, J. y AYUSO GONZÁLEZ-MONTAGUT, M.^a L., “Actividades industriales y terciarias en suelo rural y el canon de uso y aprovechamiento” [en línea], *Circular Informativa de Urbanismo UM*, n.º 8, mayo 2010, <<http://www.uria.com/documentos/circulares/281/documento/2539/10may10.htm?id=2539>> [consulta: 3 de agosto de 2014].

ESPINOSA BAVIERA, J., y CLÉRIGUES RODRÍGUEZ-MOLDES, J. E., “La ley valenciana de calidad ambiental”, *Economía 3*, n.º 266, Época IV, 2015.

ESTEBAN I NOGUERA, J., *Elementos de ordenación urbana*, Barcelona: Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña, 1980.

ESTEVAN, A., “Tendencias de localización de las grandes oficinas en Madrid”, *Economía y Sociedad*, n.º 2, 1989.

FABEIRO MOSQUERA, A., “La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección

integral en el Derecho español”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 131, 2006.

FAJARDO SPÍNOLA, L., *Sistema de planeamiento en Canarias*, Madrid: Montecorvo, 2006.

FANDOS PONS, P., “La declaración de interés comunitario y el Registro de la Propiedad. ¿Hacia un nuevo catálogo de derechos reales de corte ambiental?” [en línea], *Cuadernos ambientales de la Propiedad*, n.º 1, 2011, <<http://www.registradors.cat/revista/revista1/#/64/>> [consulta: 3 de mayo de 2015].

FARINÓS DASÍ, J.; OLCINA CANTOS, J.; RICO AMORÓS, A.; RODRÍGUEZ NAVARRO, C.; DEL ROMERO RENAU, L.; ESPEJO MARÍN, C.; y VERA REBOLLO, J. F.; “Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 39, 2005.

FARINÓS DASÍ, J. y SÁNCHEZ CABRERA, J. V., “Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial en la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio”, *Cuadernos de Geografía*, n.º 87, 2010.

FARIÑA TOJO, J., “Infraestructura verde” [en línea], *El blog de José Fariña. Urbanismo, territorio y paisaje*, entrada de 12 de julio de 2011, <<http://elblogdefarina.blogspot.com.es/2011/07/infraestructura-verde.html>> [consulta: 22 de febrero de 2015].

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Aspectos jurídicos de las relaciones entre Ordenación del Territorio y Urbanismo. Especial referencia a la legislación autonómica”, *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, n.º extra 1, 1999 (ejemplar dedicado a Urbanismo).

— “El régimen del suelo en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León”, *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, n.º 11, 2005.

- “El Proyecto de Ley de Suelo en la evolución del ordenamiento urbanístico y territorial español”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 230, 2006.
- “El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 20 de junio de 2008”, en *Fundamentos de derecho urbanístico*, vol. I, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, 2.ª ed.
- “Planeamiento territorial y urbanístico: situaciones y clasificación del suelo”, en *Derecho urbanístico. Guía teórico-práctica*, Tirant lo Blanch, 2011.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., *Para comprender el urbanismo español. (De una vez por todas)*, Madrid: Iustel, 2011.

FERNÁNDEZ FERRERAS, C., “Régimen jurídico del suelo no urbanizable”, en *Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2003.

- “Régimen del suelo no urbanizable”, en *Derecho urbanístico de Extremadura*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2004.
- “Régimen jurídico del suelo no urbanizable”, en *El Derecho urbanístico del Principado de Asturias*, Oviedo: Academia Asturiana de la Jurisprudencia, 2004.
- “Régimen del suelo rústico de Castilla y León”, en *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Madrid: Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: La Ley, 2005, 2.ª ed.
- “Usos y aprovechamientos del suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana”, *Práctica Urbanística*, n.º 55, 2006.
- “Régimen del suelo no urbanizable: Ley 10/2004, de 9 de diciembre”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2006.
- “La Declaración de Interés Comunitario en la Ley del Suelo No Urbanizable de la Comunidad Valenciana”, *Práctica Urbanística*, n.º 58, 2007.

FERNÁNDEZ FUERTES, A. S., “La cesión gratuita de suelo protegido de superficie equivalente en los casos de reclasificación”, en *Urbanismo en la Comunidad*

Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. J. y DÍAZ MÉNDEZ, E., *La evaluación ambiental de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio*, Las Rozas (Madrid): La Ley, 2006.

FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F. y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ F. J., “Régimen jurídico del suelo. Medidas de garantía patrimonial y valoraciones urbanísticas”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Cantabria*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2007.

FERNÁNDEZ PARRILLA, F., “El canon urbanístico en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 51, 2001.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., “El estreno de nuestro Derecho en la ordenación paisajística: a propósito de la ordenación del paisaje en la legislación valenciana”, *Revista de Administración Pública*, n.º 172, 2007.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Madrid: Civitas, 1991.

— *Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico*, Elcano (Navarra): Aranzadi, 2001.

— “Estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, Aranzadi, n.º 16, 2007.

— *Manual de Derecho urbanístico*, Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2014, 23.^a ed.

FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas Urbanísticos*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009.

FERRANDO TAVERNER, J., “La declaración de interés comunitario”, en *Curso Práctico de Derecho Urbanístico Valenciano*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.

FERRANDO CORELL, J. V., “El deber normal de conservación y su límite: la evolución de un concepto”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 207, 2004.

— *Edificios ruinosos, supuestos de declaración y procedimiento* (adaptada a la legislación autonómica), Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2008, 4.ª ed.

— *Valoración de inmuebles de naturaleza urbana*, Valencia: Editorial Universitat Politècnica de Valencia, 2011, 2.ª ed.

FERRANDO CORELL, J. V. y FERRANDO ORTIZ, A., “Un análisis de los fundamentos del valor y de la valoración urbanística del suelo en situación básica rural”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 294, 2014.

FIREHOCK, K., *A Short History of the Term Green Infrastructure and Selected Literature* [en línea], 2010, <<http://www.gicinc.org/PDFs/GI%20History.pdf>> [consulta: 8 de febrero de 2015].

FONT MONCLUS, J. A., “Régimen de suelo no urbanizable”, en *Derecho urbanístico de Cataluña*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos: La Ley, 2009.

FORQUET ALMELA, H., “El nuevo modelo urbanístico de la Comunitat Valenciana: la LOTUP”, *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, n.º 131, Extra Comunidad de Valencia, 2014.

FUENTES MARTÍN, P. M., “El suelo no urbanizable en la Ley 15/2001 del suelo y ordenación territorial de la CCAA de Extremadura”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 198, 2002.

GALLEGO ANABITARTE, A., “Sobre la propiedad: observaciones histórico-dogmáticas y actuales”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 225, 2006.

GARCÍA-ALVAREZ, G., “La prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico: evolución legislativa y tendencias actuales”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 29, 2006.

GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J., “Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico que arrasará el territorio”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, n.º 144, 2005.

GARCÍA CALVO, L., “El nuevo modelo de desarrollo urbanístico”, en *Comentarios a la Ley del Suelo estatal [Ley 8/2007, de 28 de mayo]*, Valladolid: Lex Nova, 2007.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico”, en *Curso de conferencias sobre propiedad horizontal y urbanizaciones privadas*, Madrid: Colegio Notarial de Registradores de la Propiedad, 1973.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2013, 16.ª ed.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid: Civitas, 1981, 2.ª ed.

GARCÍA GILABERT, A., “El planeamiento general en la Comunidad Valenciana. Novedades de la Ley 16/2005, Urbanística Valenciana”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., “Régimen urbanístico del suelo”, en *Urbanismo. La propiedad ante el urbanismo. Planificación y gestión urbanística. Licencias y disciplina urbanística. Expropiación forzosa*, Albolote (Granada): Comares, 2007, 2.ª ed.

GARCÍA ROMERO, A., “El paisaje: una herramienta en el estudio detallado del territorio”, *Kuxulkab'*, *Revista de divulgación*, vol. VII, n.º 14, 2002.

GARCÍA RUBIO, F., “Régimen del suelo no urbanizable en la Ley Catalana de urbanismo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 205, 2003.

GARRIDO CUENCA, N. M.ª, “La evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 5, 2004.

GIFREU I FONT, J., *L'ordenació urbanística a Catalunya*, Madrid: Marcial Pons, 2012.

GIL DE PAREJA, C., *Transformación de suelo. La práctica del planeamiento y su gestión*, Murcia: UCAM Publicaciones, 2011.

GONZALEZ I BALLESTEROS, J., “Centros penitenciarios y suelo no urbanizable en la legislación sobre urbanismo de Cataluña”, *Práctica urbanística*, n.º 30, 2004.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L., *La financiación del urbanismo y el precio de los terrenos*, Madrid: Montecorvo, 1997.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M.ª J., “La ciudad sostenible: planificación y teoría de sistemas”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 33, 2002.

GONZÁLEZ PÉREZ, J., en *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, vol. I, Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2007.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Retos y expectativas urbanísticas en el suelo no urbanizable. El «urbanismo autonómico» (golf y urbanismo)”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 8, febrero 2006.

— “Ordenación del Territorio”, en *Comentarios a la Legislación Urbanística Valenciana*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2007.

— “Informes emitidos durante la tramitación de instrumentos de planeamiento, en especial sobre el agua”, en *Comentarios a la legislación urbanística de la Región de Murcia*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2008.

— *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, 5.ª ed.

GOODLAND, R. y TILLMAN, G., “Strategic Enviromental Assesment: Strengthening the Enviromental Assesment Process”, en *Enviromental Assesment (EA) in Africa, A World Bank Commitment* (resultados del taller organizado por el Banco Mundial en Durban en fecha 15 de junio de 1995), Washington: Banco Mundial, 1996.

GOZALVO ZAMORANO, M.^a J., “El plan general estructural y la ordenación estructural”, en *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.

GREGORI MARÍ, F., *El régimen urbanístico del suelo rural en la Comunidad Valenciana*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J., *Libertad religiosa y urbanismo. Estudio de los equipamientos de uso religioso en España*, Navarra: Universidad de Navarra, 2009 (tesis doctoral dirigida por Joaquín Calvo Álvarez).

— “Concesión de uso privativo de suelo de dominio público municipal para un centro docente Concertado en la Comunidad Valenciana”, *Práctica urbanística*, n.º 116, 2012.

— “Urbanismo y libertad de enseñanza en la LOMCE: a propósito de la concesión de suelo dotacional público para la construcción de un centro concertado”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* n.º 297, 2015.

GUTIÉRREZ COLOMINA, V., “Régimen del suelo no urbanizable. Las actuaciones de interés público”, en *Derecho Urbanístico de Andalucía*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos, 2006.

— “Comentarios a los artículos 12 y 13”, en *Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley del Suelo Estatal, (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009.

— GUTIÉRREZ COLOMINA, V., “El régimen jurídico estatal y autonómico de la situación básica rural y de la clasificación de suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma Valenciana”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 264, 2011.

HERNÁNDEZ BAHÍLLO, A., *Relaciones entre los usos del suelo, las infraestructuras y la planificación: incidencia de la red viaria y el planeamiento en la aparición del terciario para el caso de la N-VI*, Madrid: E.T.S. Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, 2012, (tesis doctoral disponible en

<http://oa.upm.es/10613/1/ANGELES_HERNANDEZ_BAHILLO.pdf> [consulta: 12 de abril de 2015]).

HERRERO, R., “La revisión del PATRICOVA: Peligrosidad, vulnerabilidad y riesgo de inundación” [en línea], *iagua*, entrada de 9 de febrero de 2015, <<http://www.iagua.es/blogs/raul-herrero/revision-patricova-peligrosidad-vulnerabilidad-y-riesgo-inundacion>> [consulta: 29 de marzo de 2015].

HERVÁS MÁS, J., *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*, Barcelona: Bosch, 2009.

HERVÁS MÁS, J. y OLIVA MARTÍ, J., “Infraestructura verde y paisaje. Instrumentos de ordenación en la LOTUP”, en *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.

HERVÉ ESPEJO, D., “Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica”, *Revista de Derecho*, vol. XXIII, n.º 1, 2010.

HILDENBRAND SCHEID, A., “La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 230, 2006.

HUMERO MARTÍN, A. E., *Tratado de arquitectura legal*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2013 (disponible igualmente en edición digital en base de datos *Westlaw Insignis*: refcia.: BIB 2013\14341; apartado 5).

IBARRA BENLLOCH, P., “Una propuesta metodológica para el estudio del paisaje integrado”, *Geographicalia*, n.º 30, 1993.

IGLESIAS GONZÁLEZ, J. F., Y AGUDO GONZÁLEZ, J., “Los mecanismos de la corrupción: Tipología de irregularidades”, en *Urbanismo y democracia: Alternativas para evitar la corrupción*, Madrid: Fundación Alternativas, 2007.

IVARS BAÑULS, J. A., “Tramitación de licencias para vivienda familiar y aislada en suelo no urbanizable en la Ley 10/2004 de la Generalitat Valenciana, del suelo no urbanizable. Relectura y alcance del art. 15.1 de la Ley 8/2002 de Ordenación y Modernización de las estructuras agrarias de la Comunidad Valenciana, a la luz de la Ley 10/2004”, *Práctica Urbanística*, n.º 71, 2008.

IVORRA ARDITE, T., en *Comentarios a la Ley de Suelo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.

IVORRA ARDITE, T. y RAYA MEDINA, F. (coords.), *Legislación urbanística valenciana*, Madrid: La ley, 2007.

JILBERTO HERRERA, R. y BONILLA MADRIÑÁN, M., *Guía de evaluación ambiental estratégica* [en línea], Santiago de Chile: CEPAL —Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (Naciones Unidas)—, Serie: Documentos de Proyectos, n.º 287, 2009 <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/3734>>.

JIMÉNEZ HERRERO, L. M., “Ocupación del suelo y sostenibilidad en España”, *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n.º 58, 2006.

JORDÁ CAPITÁN, E., *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2001.

JORDANO FRAGA, J., *La Reclasificación del Suelo No Urbanizable*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi: Aranzadi, 2009.

LASAGABASTER HERRARTE, I. y LAZCANO BROTONS, I., “Protección del paisaje, ordenación del territorio y espacios naturales protegidos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 70, 2005.

LATORRE HERNÁNDEZ, M., “Incidencia urbanística de la nueva Ley valenciana 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 3, febrero 2005, apartado I *in fine*.

LE CORBUSIER, *Principios de Urbanismo (La carta de Atenas)*, Barcelona: Ariel, 1971.

LEGUINA VILLA, J. y RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.^a, “Las situaciones básicas del suelo”, en *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI: Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, Tomo I, *Urbanismo y Vivienda*, Madrid: Reus, 2008.

LOBATO GÓMEZ, J. M., *Propiedad privada del suelo y derecho a edificar*, Madrid: Montecorvo, 1989.

LÓPEZ ABARCA, A. “La clasificación del suelo”, en *Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009.

LÓPEZ DE LUCIO, R., “El ensimismamiento en el «urbanismo urbano» como respuesta a las limitaciones del planeamiento territorial”, *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Ciudad de Valladolid*, n.º 1, 1993.

LÓPEZ RAMÓN, F.: “Crisis y renovación del urbanismo español en la última década del siglo XX”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 104, 1999.

LÓPEZ TOLEDANO, M. A., “Nuevos requerimientos de flexibilidad y regulación urbanística y las nuevas formas de gestión a ellos asociadas en los procesos de calificación y creación de nuevo suelo industrial”, en *Cambio industrial, revitalización de economías urbanas y desarrollo local*, Madrid: Ed. Iniciativas Regionales Madrileñas y Fundación Universidad Empresa, 1992.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Desarrollo urbanístico y medio ambiente: hacia el desarrollo urbano sostenible*, Madrid: Dykinson, 2006.

— *Historia de la legislación urbanística*, Madrid: Iustel, 2007.

MACHACÓN DÍAZ, F. J., “Breve apunte sobre el suelo no urbanizable”, en *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Tomo I, Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, 2007.

— “La calificación urbanística en suelo no urbanizable común y protegido. Especial referencia a la ejecución de determinadas obras, construcciones e instalaciones en la Comunidad autónoma de Extremadura: problemática práctica”, en *Derecho*

Urbanístico de Extremadura, Tomo II, Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, 2008.

MAGAN PERALES, J. M.^a, “Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística: disposiciones generales”, en *Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009.

MANCUSO, F., *Las experiencias del zoning*, Milán: Gustavo Gili, 1978.

MANUEL TRAYTER, J., *Derecho Urbanístico de Cataluña*, Barcelona: Atelier, 2013, 4.^a ed.

MARTÍN REBOLLO, L., “Del suelo no urbanizable al suelo rústico: evolución de la normativa urbanística estatal con referencia a la legislación de suelo de Cantabria”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 222, 2006.

— “Evolución histórica del Derecho urbanístico en España”, en *Fundamentos de derecho urbanístico*, vol. I, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, 2.^a ed.

— “Suelo rústico o no urbanizable”, en *Fundamentos de derecho urbanístico*, vol. I, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, 2.^a ed.

— “Estándares urbanísticos y normas de aplicación directa”, en *Fundamentos de derecho urbanístico*, vol. I, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, 2.^a ed.

MARTÍNEZ GARCÍA, J. I., “El régimen del suelo no urbanizable en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía”, *Actualidad Administrativa*, n.º 34, 2003.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, E., “La Ley 4/2004, de Ordenación Territorial de la Comunidad Valenciana: hacia una ordenación estructural sostenible”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 9, 2006, apartado I.2.

MARTÍNEZ MORALES, J. L., “Procedimiento ordinario de interés comunitario”, en *Comentarios a la Ley del Suelo no Urbanizable, Ponencias de las jornadas celebradas en Valencia*, Serie: Publicaciones de Divulgación Técnica, Colección: “Urbanismo”, n.º 4, Valencia: Conselleria D’Obres Públiques, Urbanisme y Transport, Generalitat Valenciana, 1995.

- MARTÍNEZ MORALES, J. L., “Los instrumentos de la ordenación del territorio en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje”, *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, n.º 13, 2005.
- MARTÍNEZ PÉREZ, F. J.; BLASCO SÁNCHEZ, M.ª C.; CANO HURTADO, J. J.; y MONTALVÁ SUBIRATS, J. M.; “Los espacios industriales no reglados y su adaptación a las nuevas realidades sostenibles”, en *XVI Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos (celebrado en Valencia en 2012)*.
- MATA OLMO, R., “Agricultura, Paisaje y Gestión del Territorio”, *Polígonos. Revista de Geografía*, segunda época, n.º 14, 2004.
- MATA OLMO, R. (coord.); GALIANA, L.; ALLENDE, F.; FERNÁNDEZ, S.; LACASTA, P.; LÓPEZ, N.; MOLINA, P. Y SANZ, C., “Evaluación del paisaje de la Comunidad de Madrid: de la protección a la gestión territorial”, *Urban*, n.º 14, 2009.
- MELE, P., *Territoires d’action. Amenagement, urbanisme, espace*, Tours: Corinne Larrue, 2008.
- MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R. y CARAVACA BARROSO, I., “Suelo público para la reindustrialización la actuación de S.E.P.E.S. en la promoción de suelo industrial en España”, *Ería: Revista Cuatrimestral de Geografía*, n.º 39-40, 1996.
- MENÉNDEZ ALONSO, J. M.ª, “La revisión de la regulación del suelo rústico en Cantabria (Ley 3/2012)”, *Práctica Urbanística* n.º 120, 2013.
- MENÉNDEZ REXACH, A., “La clasificación del suelo en la ley de 1956: precedentes y secuelas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 225, 2006.
- “La incidencia de la tipología suelo urbanizado-suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecida por las leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 237, 2007.
- “Las situaciones básicas de suelo”, en *El nuevo régimen jurídico del suelo*, Madrid: Iustel, 2008.

— “Clasificación y régimen urbanístico del suelo”, en *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

MENÉNDEZ REXACH, A. e IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

MIELE, G., *Principi di Diritto amministrativo*, vol. I, Padua: CEDAM - Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1953, 2.^a ed.

MIÑARRO MONTOYA, R., “La propiedad desde el punto de vista del derecho civil: limitaciones del derecho de propiedad”, en *Propiedad y Derecho Civil*, Madrid: Centro de Estudios, Fundación Registral, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2006.

MIRÓ I MIRÓ, “Equipaments, serveis i grans obres públiques sobre sòls no urbanitzables”, en *Tractament del sòls no urbanitzable*, Servei de Parcs naturals de la Diputació de Barcelona, febrero 1986.

MONFORT FERRERO, M.^a J., “La propiedad del suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana”, *Revista de Derecho Civil Valenciano*, n.º 1, 2007.

MORALO IZA, V. M., “Calificación urbanística y uso excepcional en suelo rústico”, en *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental. Libro homenaje al profesor Joaquín M.^a Peñarrubia Iza*, Madrid: Montecorvo, 2007.

MORENO GRAU, J., “Ordenación del territorio y autonomía municipal”, *Boletín de Urbanismo*, n.º de 1 de enero de 2014.

MORENO REBATO, M., “Semejanzas y divergencias en la Legislación Urbanística Autonómica: análisis de algunos de sus aspectos. Consideraciones en torno a la necesidad de potenciar los títulos competenciales del Estado que inciden en el urbanismo y la ordenación del territorio”, en *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental. Libro homenaje al profesor Joaquín M.^a Peñarrubia Iza*, Madrid: Montecorvo, 2007.

MUÑOZ CRIADO, A., “La política de paisaje de la Comunitat Valenciana”, *Cuadernos Geográficos*, n.º 43, 2008-2.

MUÑOZ GUIJOSA, M.^a A., *El derecho de propiedad del suelo: de la Constitución a la ordenación urbana*, Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2009.

MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*, tomo I, Madrid: Iustel, 2006, 2.^a ed.

NARBÓN LÁINEZ, E., “Ordenación del territorio y desarrollo sostenible, especialmente en materia de recursos hídricos”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

NAREDO PÉREZ, J. M., “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”, *Cuadernos de Investigación Urbanística*, n.º 41, 2004.

NAVARRO ESPEJO, A., “El régimen del suelo rústico”, en *Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009.

NIETO MORENO, J. E., *Elementos Estructurales de la Evaluación Ambiental de Planes y Programas*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2011.

NOGUÉ, J. y SALA, P., “El paisaje en la ordenación del territorio. Los catálogos de paisaje de Cataluña”, *Cuadernos Geográficos*, n.º 43, 2008-2.

NOGUÉS GALDÓN, H. y MUSTAFÁ TOMÁS, Y.-H., “La evolución del sistema de planeamiento urbanístico general y su integración con otros sectores de la acción pública. El ejemplo de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 25, 2012.

OLEA GODOY, W. F., “Ingresos no tributarios en la normativa urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, n.º 25, 2002.

ORTEGA GARCÍA, A., “Utilización urbanística del suelo no urbanizable”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 75, 1981.

ORDEIG CORSINI, J. M.^a, “El proyecto urbano como estrategia: a propósito de un Convegno”, *Revista de Arquitectura*, n.º 1, 1997.

— *Diseño y normativa en la ordenación urbana de Pamplona (1770-1960)*, Pamplona: Fondo de Publicaciones del Gobierno de Navarra, 2004.

— *Diseño urbano y pensamiento contemporáneo*, Barcelona: Instituto Monsa de Ediciones, S.A., 2004.

OTONÍN BARRERA, F., “Hacia la racionalización de las normas «de aplicación directa»: comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2002”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 7, 2003.

PALAU NAVARRO, J. M. y BRAVO REY, I., “La ordenación pormenorizada en la ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2006.

— “Funciones y documentación de los planes urbanísticos en la Ley Urbanística Valenciana y su reglamento de desarrollo: generales, especiales y parciales. Especial consideración a los planes de reforma interior”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2006.

PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid: Open Ediciones Universitarias, 2013, 20.^a ed.

— *Derecho Administrativo*, vol. III, Madrid: Open Ediciones Universitarias, 2013, 14.^a ed.

PARDO CASTILLO, M. (relator), “Conclusiones del grupo de trabajo III: suelo no urbanizable”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 185, 2001.

PAREJA I LOZANO, C., *Régimen del suelo no urbanizable*, Madrid: Marcial Pons, 1990.

— “La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 225, 2006.

PAREJO ALFONSO, L., *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias: un estudio del alcance y la intensidad del control judicial, a la luz de la discrecionalidad administrativa*, Madrid: Tecnos, 1993.

— *Manual de derecho administrativo*, vol. 2, Barcelona: Ariel, 1998, 5.ª ed.

— “El Estatuto de la Propiedad urbana”, en *Manual de Urbanismo*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, 2001.

PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., *Derecho Urbanístico Valenciano*, Valencia: Tirant lo Blanch, 1999, 2.ª ed.

PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid: Iustel, 2007.

PARTIDÁRIO, M. R., “Conceptos, evolución y perspectivas de la Evaluación Ambiental Estratégica” [en línea], contribución al *Seminario de Expertos sobre la Evaluación Ambiental Estratégica en Latinoamérica en formulación y gestión de políticas (Santiago de Chile, 20-22 de noviembre de 2006)*, (actualizado el 14 de enero de 2008), <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/ease_taller08_m2_anexo1.pdf> [consulta: 17 de mayo de 2015].

PEÑARRUBIA IZA, J. M.ª, “La moderna jurisprudencia sobre la discrecionalidad técnica”, *Revista de Administración Pública*, n.º 136, 1995.

PERALES MADUEÑO, F., “Evolución del régimen urbanístico del suelo desde la ley de 12 de mayo de 1956 hasta la ley 6/1998”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 225, 2006.

PÉREZ ANDRÉS, A. A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid: Marcial Pons, 1998.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., “La ordenación jurídica de los usos en el medio rural. El suelo no urbanizable en el ámbito estatal y autonómico”, en *Espacio metropolitano y*

difusión urbana: su incidencia en el medio rural, Asturias: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, 2012.

PÉREZ TACORONTE, M.^a P.; LLORENS COBOS, F.; GARCÍA BOTELLA, E. y REQUENA GALIPIENSO, A., “Metodología para los estudios de paisaje en la Comunidad Valenciana”, en *Tecnologías de la Información Geográfica para el Desarrollo Territorial*, Las Palmas de Gran Canaria: Servicio de Publicaciones y Difusión Científica de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2008.

PIÑAR MAÑAS, J. L., “El desarrollo sostenible como principio jurídico”, en *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Madrid: Civitas, 2002.

PONCE HERRERO, G. J. Y MARTÍNEZ PÉREZ, F. J., “Industria y ciudad: entre la aceptación y el rechazo de una relación histórica”, *Investigaciones Geográficas*, n.º 25, 2001.

PORTO REY, E., “El suelo rústico en las Leyes del suelo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 225, 2006.

PRATS RAMÓN, V., “Regulación jurídico-urbanística del uso de vivienda familiar en suelo rústico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 249, 2009.

PRATS, F., “Sostenibilidad y políticas urbanas y locales: el caso de las ciudades españolas” [en línea], en *La construcción de la ciudad sostenible*, 1997, <<http://habitat.aq.upm.es/cs/lista.html>> [consulta: 24 de mayo de 2015].

PRIEUR, M., “La Convención Europea del Paisaje”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 50, 2003.

QUESADA POLO, J., “La Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje: aspectos generales e instrumentos de ordenación territorial”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2006.

RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M.^a, “Bases del régimen del suelo”, en *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2008.

RAPOSO ARCEO, J. J., “El suelo rústico en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre”, en *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y protección del medio rural de Galicia*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.^a, “Comentario al artículo 12”, en *Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley del Suelo Estatal, (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009.

REQUENI RODRIGO, C., “Los Planes de Acción Territorial en la Legislación Urbanística Valenciana”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

RIBES ANDREU, J., “La evolución del planeamiento general”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, L., “Evolución y tendencias del urbanismo”, *Urbanismo: Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid*, n.º 33, 1998.

ROMERO ALOY, M.^a J., *Los planes municipales en el derecho urbanístico valenciano*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

— “Zonificación y usos urbanísticos en el suelo no urbanizable (Comunidad Valenciana)”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 270, 2011.

— “La ordenación del suelo rural por los planes generales de ordenación urbana (Comunidad Valenciana)”, en *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

— “La pretendida flexibilidad de los planes generales. Algunos elementos de referencia”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 29, 2013.

— “Una peculiar carga urbanística: la cesión obligatoria y gratuita de suelo no urbanizable protegido en el ordenamiento urbanístico valenciano” [en línea], *ACE: architecture, city and environment*, n.º 20, 2012, <http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/12641/7/ACE_20_SA_12.pdf> [consulta: 22 de febrero de 2015].

— “La zonificación urbanística en la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana”, en *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.

ROMERO SAURA, F., *La calificación urbanística del suelo*, Madrid: Montecorvo, 1975.

— “Las determinaciones de ordenación estructural”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2006.

— “Los planes parciales modificativos de la ordenación estructural”, en *Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

— “Funciones urbanísticas del suelo rural en la Comunidad Valenciana”, en *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

ROMERO SAURA, F. y ROMERO ALOY, M.^a J., *La zonificación urbanística*, Madrid: La Ley, 2013.

ROZADOS OLIVA, M. J., “La utilización edificatoria del suelo no urbanizable”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 174, 1999.

RUBIO ROMERO, P. y MUÑOZ NEGRETE, J., “Gestión del paisaje en áreas de interés natural”, *Cuadernos Geográficos*, n.º 43, 2008.

RUEDA PÉREZ, M. A., “Parcelaciones en suelo no urbanizable”, *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, n.º 14, 2005.

RUIZ ARNÁIZ, G., *Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas*, Las Rozas (Madrid): La Ley, 2006.

— “Régimen del suelo no urbanizable”, en *Derecho urbanístico del País Vasco*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2008.

RUIZ LÓPEZ, M. A., “Jurisprudencia reciente sobre el carácter reglado del suelo no urbanizable: las sentencias del Tribunal Supremo sobre la «plataforma logística e industrial de Vigo» y la «ciudad del golf» de las Navas de Marqués (Avila)”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 22, 2010.

SALVADOR PALOMO, P. J., “La planificación verde en las ciudades” [en línea], *QΣj*, n.º 123, <http://www.horticom.com/revistasonline/qej/bp123/12_21.pdf> [consulta: 22 de febrero de 2015]).

SÁNCHEZ GOYANES, E., “Urbanismo y protección del paisaje. Las (mal) llamadas (y peor entendidas) Normas de Aplicación Directa. Anulación por el TSJ de Cantabria de licencia para 17 viviendas junto a la costa de Liencres”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 173, 1999.

— “Reglamento de Urbanismo de Castilla y León: Régimen del suelo. Breve comentario sistemático (1)”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 9, 2004.

— “La Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo: perfeccionamiento de un modelo”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 18, 2006.

— “Comentario al artículo 12. Situaciones básicas del suelo”, en *Ley de Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (La Ley), 2009.

SÁNCHEZ GOYANES, E. y RUBIO TORRANO, R., “Análisis de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Foral de Navarra”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 4, de 28 de febrero de 2003.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Madrid: Tecnos, 1994.

SÁNCHEZ SANTOS, J., “Interrelación del control preventivo ambiental con el procedimiento aprobatorio de Planes urbanísticos y de Ordenación Territorial”, en *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2006.

SANTAMARIA ARINAS, R. y COELLO MARTÍN, C., “La Nueva Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja”, *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, n.º 15, 2007.

SANTOS DIEZ, R., “Breves reflexiones sobre algunos aspectos clave del urbanismo español”, *Práctica Urbanística*, n.º 25, 2004.

SANTOS DÍEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 4.ª ed., 2001.

SBARRA, A.; CUETO RÚA, V.; MORONI, L.; WASLET, C. y MURACE, P., “El pensamiento proyectual en la escala regional. El verde como infraestructura territorial”, *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, n.º 3, 2007.

SELVA ROYO, J. R., *La ordenación urbanística metropolitana de Gran Valencia (1947-1986)*, Navarra: Universidad de Navarra, 2013 (tesis doctoral dirigida por José María Ezquiaga Domínguez).

SERRANO ALBERCA, J. M., *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2009, 3.ª ed.

SERRANO LÓPEZ, J. E., “Medidas compensatorias y cargas adicionales o complementarias. Especial referencia a la obligación de cesión de m² x m² y cuotas de sostenibilidad. La financiación del urbanismo. Los convenios urbanísticos”, en *Comentarios a la Legislación Urbanística Valenciana*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2007.

SIBINA TOMÁS, D., “La legislación urbanística reguladora del suelo no urbanizable: una visión comparada de las normas autonómicas desde la perspectiva del desarrollo rural sostenible”, *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 10, 2006.

SILVA PÉREZ, R., “Tratamiento normativo de los paisajes agrarios españoles”, *Anales de Geografía*, vol. 30, 2010.

SOLA TEYSSIERE, J., *Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007.

— “La necesidad de un tratamiento urbanístico diferenciado del suelo de uso turístico”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 15, 2007.

SUSTAETA ELUSTIZA, A., *Propiedad y Urbanismo. (Lo urbanístico como límite del derecho de propiedad)*, Madrid: Montecorvo, 1978.

TABERNER PASTOR, F., *Valencia entre el Ensanche y la reforma interior*, Valencia: Edicions Alfons el Magnànim, 1987.

TEJEDOR BIELSA, J., “Planificar, misión imposible” [en línea], *el Blog de Espublico*, entrada de 15 de febrero de 2008, <<http://administracionpublica.com/planificar-mision-imposible/>> [consulta: 1 de marzo de 2015].

— “¿El fin de las leyes contra la tutela judicial efectiva?” [en línea], *el Blog de Espublico*, entrada de 9 de octubre de 2013, <<http://administracionpublica.com/tutela-judicial-efectiva/>> [consulta: 1 de marzo de 2015].

— “El urbanismo, de la ordenación integral a la sectorialización” [en línea], *el Blog de Espublico*, entrada de 1 de mayo de 2015, <<http://administracionpublica.com/el-urbanismo-de-la-ordenacion-integral-a-la-sectorializacion/>> [consulta: 1 de mayo de 2015].

TELLO, E., “La transformación del territorio, antes y después de 1950: un lugar de encuentro transdisciplinar para el estudio del paisaje”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n.º 25, 2006.

TOLOSA TRIBIÑO, C., *El uso del suelo. Planteamiento urbanístico e intervención administrativa. Doctrina, jurisprudencia, casos prácticos y formularios*, Pamplona: DAPP, 2009, 4.ª ed.

TRIAS PRATS, B., “De los paisajes protegidos a la protección del paisaje: un reto pendiente”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 94, 2012.

URIARTE RICOTE, M., “Planificar la infraestructura verde urbana”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º especial 99-100, 2014.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., “Concesiones mineras: actividad extractiva en suelo no urbanizable de especial protección”, *Práctica Urbanística*, n.º 34, 2005.

VAQUER CABALLERÍA, M., “El urbanismo supramunicipal”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 279, 2013.

VEGA GONZÁLEZ, G., “La ordenación territorial de escala comarcal”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 26, 1998.

VILLAR ROJAS, F. J., “El Derecho de propiedad del suelo”, en *Derecho Urbanístico de Canarias*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2.ª ed., 2010.

YÁÑEZ VELASCO, I., “Conceptos de uso en la legislación del Suelo (especial referencia a la calificación y zonificación)”, *Revista de Derecho Urbanístico y de Medio Ambiente*, n.º 156, 1997.

TABLA DE EQUIVALENCIAS ENTRE EL TRLS 2008 Y EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA¹⁰⁴²

TRLs 2008	T.R. de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana 2015
TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales	TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales
Artículo 1. Objeto de esta Ley	Artículo 1. Objeto de esta ley
	Artículo 2. Definiciones
Artículo 2. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible	Artículo 3. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible
Artículo 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística	Artículo 4. Ordenación del territorio y ordenación urbanística
TÍTULO I. Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos	TÍTULO I. Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos
	CAPÍTULO I. Estatuto básico del ciudadano
Artículo 4. Derechos del ciudadano	Artículo 5. Derechos del ciudadano
Artículo 5. Deberes del ciudadano	Artículo 6. Deberes del ciudadano
	CAPÍTULO II. Estatuto básico de la iniciativa y la participación en la actividad urbanística
Artículo 14. Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias	Artículo 7. Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias
Artículo 6. Iniciativa pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias	Artículo 8. Iniciativa pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias
	Artículo 9. Participación pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias
	Artículo 10. Asociaciones administrativas

¹⁰⁴² El presente trabajo se presentó en la Universidad y se sometió a consideración de los evaluadores externos en septiembre de 2015, esto es, bastante tiempo antes de la publicación y entrada en vigor del citado Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Además, por lo que aquí interesa, esta norma no presenta novedad digna de mención respecto del TRLS 2008, y ello como cabía de esperar por tratarse aquella de un texto refundido. Sin perjuicio de esto, resulta interesante acompañar la correspondiente tabla de equivalencias entre el TRLS 2008 y el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (cfr. *DiarioLaLey.es*, 3-11-2015).

TRLS 2008	T.R. de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana 2015
	CAPÍTULO III. Estatuto jurídico de la propiedad del suelo
Artículo 7. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo	Artículo 11. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo
Artículo 8. Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades	Artículo 12. Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades
	Artículo 13. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades
	Artículo 14. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: facultades
Artículo 9. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas	Artículo 15. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas
	Artículo 16. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural o vacante de edificación: deberes y cargas
	Artículo 17. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: deberes y cargas
	CAPÍTULO IV. Estatuto básico de la promoción de las actuaciones urbanísticas
Artículo 16. Deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias	Artículo 18. Deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias
[Disposición adicional undécima Realojamiento y retorno]	Artículo 19. Los derechos de realojamiento y de retorno
TÍTULO II. Bases del régimen del suelo	TÍTULO II. Bases del régimen del suelo, reglas procedimentales comunes y normas civiles
	CAPÍTULO I. Bases del régimen del suelo
Artículo 10. Criterios básicos de utilización del suelo	Artículo 20. Criterios básicos de utilización del suelo
Artículo 12. Situaciones básicas del suelo	Artículo 21. Situaciones básicas del suelo
Artículo 15. Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano	Artículo 22. Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano
	CAPÍTULO II. Reglas procedimentales comunes y normas civiles

TABLA DE EQUIVALENCIAS

TRLS 2008	T.R. de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana 2015
Artículo 18. Operaciones de distribución de beneficios y cargas	Artículo 23. Operaciones de distribución de beneficios y cargas
	Artículo 24. Reglas específicas de las actuaciones sobre el medio urbano
Artículo 11. Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística	Artículo 25. Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística
Artículo 17. Formación de fincas y parcelas y relación entre ellas	Artículo 26. Formación de fincas y parcelas, relación entre ellas y complejos inmobiliarios
Artículo 19. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos	Artículo 27. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos
Artículo 20. Declaración de obra nueva	Artículo 28. Declaración de obra nueva
	TÍTULO III. El Informe de Evaluación de los Edificios
	Artículo 29. El Informe de Evaluación de los Edificios
	Artículo 30. Capacitación para suscribir el Informe de Evaluación de los Edificios
	TÍTULO IV. Cooperación y Colaboración Interadministrativas
	Artículo 31. Cooperación interadministrativa
	Artículo 32. Organización de la cooperación
	Artículo 33. Convenios para la financiación de las actuaciones
TÍTULO III. Valoraciones	TÍTULO V. Valoraciones
Artículo 21. Ámbito del régimen de valoraciones	Artículo 34. Ámbito del régimen de valoraciones
Artículo 22. Criterios generales para la valoración de inmuebles	Artículo 35. Criterios generales para la valoración de inmuebles
Artículo 23. Valoración en el suelo rural	Artículo 36. Valoración en el suelo rural
Artículo 24. Valoración en el suelo urbanizado	Artículo 37. Valoración en el suelo urbanizado
Artículo 25. Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización	Artículo 38. Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización
Artículo 26. Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación	Artículo 39. Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación

TRLS 2008	T.R. de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana 2015
Artículo 27. Valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas	Artículo 40. Valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas
Artículo 28. Régimen de la valoración	Artículo 41. Régimen de la valoración
TÍTULO IV. Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial	TÍTULO VI. Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial
Artículo 29. Régimen de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística	Artículo 42. Régimen de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística
Artículo 30. Justiprecio	Artículo 43. Justiprecio
Artículo 31. Ocupación e inscripción en el Registro de la Propiedad	Artículo 44. Ocupación e inscripción en el Registro de la Propiedad
Artículo 32. Adquisición libre de cargas	Artículo 45. Adquisición libre de cargas
Artículo 33. Modalidades de gestión de la expropiación	Artículo 46. Modalidades de gestión de la expropiación
Artículo 34. Supuestos de reversión y de retasación	Artículo 47. Supuestos de reversión y de retasación
Artículo 35. Supuestos indemnizatorios	Artículo 48. Supuestos indemnizatorios
TÍTULO V. Función social de la propiedad y gestión del suelo	TÍTULO VII. Función social de la propiedad y gestión del suelo
CAPÍTULO I. Venta y sustitución forzosas	CAPÍTULO I. Venta y sustitución forzosas
Artículo 36. Procedencia y alcance de la venta o sustitución forzosas	Artículo 49. Procedencia y alcance de la venta o sustitución forzosas
Artículo 37. Régimen de la venta o sustitución forzosas	Artículo 50. Régimen de la venta o sustitución forzosas
CAPÍTULO II. Patrimonios públicos de suelo	CAPÍTULO II. Patrimonios públicos de suelo
Artículo 38. Noción y finalidad	Artículo 51. Noción y finalidad
Artículo 39. Destino	Artículo 52. Destino
CAPÍTULO III. Derecho de superficie	CAPÍTULO III. Derecho de superficie
Artículo 40. Contenido, constitución y régimen	Artículo 53. Contenido, constitución y régimen
Artículo 41. Transmisión, gravamen y extinción	Artículo 54. Transmisión, gravamen y extinción
TÍTULO VI. Régimen jurídico	TÍTULO VIII. Régimen jurídico
CAPÍTULO I. Actuaciones con el Ministerio Fiscal	CAPÍTULO I. Actuaciones ilegales y con el Ministerio Fiscal
	Artículo 55. Actos nulos de pleno derecho

TABLA DE EQUIVALENCIAS

TRLS 2008	T.R. de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana 2015
Artículo 42. Infracciones constitutivas de delito o falta	Artículo 56. Infracciones constitutivas de delito
CAPÍTULO II. Peticiones, actos y acuerdos	CAPÍTULO II. Peticiones, actos y acuerdos
Artículo 43. Peticiones	Artículo 57. Peticiones
Artículo 44. Administración demandada en subrogación	Artículo 58. Administración demandada en subrogación
Artículo 45. Ejecución forzosa y vía de apremio	Artículo 59. Ejecución forzosa y vía de apremio
Artículo 46. Revisión de oficio	Artículo 60. Revisión de oficio
CAPÍTULO III. Acciones y recursos	CAPÍTULO III. Acciones y recursos
Artículo 47. Carácter de los actos y convenios regulados en la legislación urbanística	Artículo 61. Carácter de los actos y convenios regulados en la legislación urbanística
Artículo 48. Acción pública	Artículo 62. Acción pública
Artículo 49. Acción ante Tribunales ordinarios	Artículo 63. Acción ante Tribunales ordinarios
Artículo 50. Recurso contencioso-administrativo	Artículo 64. Recurso contencioso-administrativo
CAPÍTULO IV. Registro de la Propiedad	CAPÍTULO IV. Registro de la Propiedad
Artículo 51. Actos inscribibles	Artículo 65. Actos inscribibles
Artículo 52. Certificación administrativa	Artículo 66. Certificación administrativa
Artículo 53. Clases de asientos	Artículo 67. Clases de asientos
Artículo 54. Expedientes de distribución de beneficios y cargas	Artículo 68. Expedientes de distribución de beneficios y cargas
DISPOSICIONES ADICIONALES	DISPOSICIONES ADICIONALES
Disposición adicional primera. Sistema de información urbana	Disposición adicional primera. Sistema de información urbana y demás información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible
Disposición adicional segunda. Bienes afectados a la Defensa Nacional, al Ministerio de Defensa o al uso de las fuerzas armadas	Disposición adicional segunda. Bienes afectados a la Defensa Nacional, al Ministerio de Defensa o al uso de las fuerzas armadas
Disposición adicional tercera. Potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla	Disposición adicional tercera. Potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla
Disposición adicional cuarta. Gestión de suelos del patrimonio del Estado	Disposición adicional cuarta. Gestión de suelos del patrimonio del Estado
Disposición adicional quinta. Modificación del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954	Disposición adicional quinta. Modificación del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954

TRLRS 2008	T.R. de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana 2015
Disposición adicional sexta. Suelos forestales incendiados	Disposición adicional sexta. Suelos forestales incendiados
Disposición adicional séptima. Reglas para la capitalización de rentas en suelo rural	Disposición adicional séptima. Reglas para la capitalización de rentas en suelo rural
Disposición adicional octava. Participación del Estado en la ordenación territorial y urbanística	Disposición adicional octava. Participación del Estado en la ordenación territorial y urbanística
Disposición adicional novena. Modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local	Disposición adicional novena. Modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
Disposición adicional décima. Actos promovidos por la Administración General del Estado	Disposición adicional décima. Actos promovidos por la Administración General del Estado
	Disposición adicional undécima. Catastro inmobiliario
	Disposición adicional duodécima. Infracciones en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios
	Disposición adicional décimo tercera. Sanciones en materia de certificación energética de edificios y graduación
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	DISPOSICIONES TRANSITORIAS
Disposición transitoria primera. Aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida	Disposición transitoria primera. Aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida y regla temporal excepcional
	Disposición transitoria segunda. Calendario para la realización del Informe de Evaluación de los Edificios
Disposición transitoria tercera. Valoraciones	Disposición transitoria tercera. Valoraciones
Disposición transitoria cuarta. Criterios mínimos de sostenibilidad	Disposición transitoria cuarta. Criterios mínimos de sostenibilidad
DISPOSICIONES FINALES	DISPOSICIONES FINALES
	Disposición final primera. Cualificaciones requeridas para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios
Disposición final primera. Título competencial y ámbito de aplicación	Disposición final segunda. Título competencial y ámbito de aplicación
Disposición final segunda. Desarrollo	Disposición final tercera. Desarrollo

ABSTRACT

En las últimas décadas ha existido un creciente interés por el aprovechamiento del campo más allá de su destino *natural* —en especial, como espacio donde poder llevar a cabo todo tipo de usos de corte urbanístico, entre los que se encuentran algunos industriales y terciarios de relevancia—. El análisis jurídico desde el prisma de la ordenación territorial y urbanística de la importante problemática que inevitablemente suscita la implantación de dichos usos, en particular, en la Comunidad Valenciana, constituye precisamente el objeto de la presente obra.

En concreto, las tres líneas de análisis en que se centra la investigación son las siguientes: (i) la categorización del suelo mediante la técnica de la clasificación urbanística y qué consecuencias conlleva esto último en relación con los derechos y deberes del propietario del suelo, en particular, del no urbanizable —capítulos I y II—; (ii) cómo afecta al suelo no urbanizable la intervención de las diferentes Administraciones Públicas involucradas con el territorio mediante, principalmente, la planificación territorial y urbanística —capítulos III y IV—; y (iii) una de las cuestiones nucleares que es precisamente la mecánica legal requerida, en especial, en la Comunidad Valenciana, para poder implementar los citados usos industriales y terciarios en un suelo clasificado como no urbanizable a la vista del planeamiento aplicable —capítulo V—.

El análisis que se acomete de esas cuestiones es de naturaleza jurídica y descansa, en consecuencia, en el examen de la normativa, doctrina científica y jurisprudencia producida en relación con esas materias. Sin perjuicio de ello, a fin de contextualizar adecuadamente su estudio, se acompaña alguna información fáctica y estadística de interés.

La hipótesis de trabajo de la que se partía se ha visto confirmada en términos generales. Así, entendemos que la regulación jurídica de orden territorial de las principales cuestiones que suscita la problemática referida, relativa a la implantación de usos urbanísticos en suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana, ha evolucionado en las últimas décadas de forma bastante positiva —en concreto, tanto por lo que respecta a un mayor acotamiento de la excesiva discrecionalidad anteriormente imperante en esta materia como por la habilitación de mecanismos específicos idóneos para legitimar la implantación de aquellos usos—, y ello sin perjuicio de algunas disfunciones que sería recomendable ajustar para asegurar su más correcta configuración, sobre todo en lo que respecta a los mecanismos legales a los que se acaba de aludir.

ABSTRACT

En les últimes dècades ha existit un creixent interès per l'aprofitament del camp més enllà de la seva destinació *natural* —especialment, com espai on poder dur a terme tot tipus d'usos de caràcter urbanístic, entre els quals hi ha alguns industrials i terciaris de rellevància—. L'anàlisi jurídica des del prisma de l'ordenació territorial i urbanística de la important problemàtica que inevitablement suscita la implantació d'aquests usos, en particular, a la Comunitat Valenciana, constitueix precisament l'objecte d'aquesta obra.

En concret, la investigació se centra en les següents tres línies d'anàlisi: (i) la categorització del sòl mitjançant la tècnica de la classificació urbanística i les conseqüències que això comporta en relació amb els drets i deures del propietari del sòl, en particular, del no urbanitzable —capítols I i II—; (ii) com afecta al sòl no urbanitzable la intervenció de les diferents Administracions Públiques involucrades en el territori mitjançant, principalment, la planificació territorial i urbanística —capítols III i IV—; i (iii) una de les qüestions centrals que és precisament la mecànica legal requerida, especialment a la Comunitat Valenciana, per a poder implementar els citats usos industrials i terciaris en un sòl classificat com a no urbanitzable a la vista del planejament aplicable —capítol V—.

L'anàlisi d'aquestes qüestions és de naturalesa jurídica i descansa, en conseqüència, en l'examen de la normativa, doctrina científica i jurisprudència produïda en relació amb aquestes matèries. Sense perjudici d'això, a fi de contextualitzar adequadament el seu estudi, s'acompanya amb alguna informació fàctica i estadística d'interès.

La hipòtesi de treball de la qual es partia s'ha vist confirmada en termes generals. Així, entenem que la regulació jurídica d'ordre territorial de les principals qüestions que suscita la problemàtica referida, relativa a la implantació d'usos urbanístics en sòl no urbanitzable a la Comunitat Valenciana, ha evolucionat en les últimes dècades de forma bastant positiva —en concret, tant en una major delimitació de l'excessiva discrecionalitat anteriorment imperant en aquesta matèria com en l'habilitació de mecanismes específics idonis que legitimen la implantació d'aquells usos—, i això sense perjudici d'algunes disfuncions que seria recomanable ajustar per tal d'assegurar-ne una configuració més correcta, sobre tot dels mecanismes legals als quals s'acaba d'al·ludir.

ABSTRACT

In recent years there has been a growing interest in using agricultural land for non-traditional uses, and in particular as a space where various urban-style uses can be implemented, including a number of industrial and service sector uses. This study looks at the key issues that these changes in use inevitably raise under regional and urban planning regulations, particularly in the Valencian Community.

The study is based on the following three areas of analysis: (i) the categorisation of land using planning classification techniques and the consequences classification has for the rights and duties of landowners, in particular rural landowners (chapters I and II); (ii) how the intervention of various regional authorities affects rural land, principally through regional and local planning actions (chapters III and IV); and (iii) one of the key questions, especially in the Valencian Community, which is the mechanisms that must be put in motion to allow rural land to be used for industrial and service industry uses in view of the applicable planning regulations (chapter V).

The analysis of these issues is essentially legal, and results from the examination of the regulations, doctrine and legal precedents on these matters. In an attempt to contextualise this analysis, factual and statistical information of interest is also provided.

The working hypothesis on which this investigation was based has, in general terms, been confirmed. We have found that the regional regulation of the key issues that the use of rural land in the Valencian Community for urban activities poses has evolved in recent decades in a relatively positive way, both in terms of limiting the excessive discretion that previously prevailed in this area as well as putting in place tailor-made mechanisms to facilitate the implementation of those uses. That said, there are a number of adjustments that could be made to ensure their correct configuration, especially in the case of the said tailor-made mechanisms.