

REVISTA DE

DERECHO URBANÍSTICO *y medio ambiente*

DIRECTOR DON FRANCISCO JOSÉ ALEGRÍA MARTÍNEZ DE PINILLOS

URBANISMO

FERNANDO GARCÍA RUBIO

*El régimen jurídico-administrativo del paisaje urbano.
Reflexiones de derecho estatal y autonómico (parte 2)*

*The legal-administrative regime of the urban landscape.
Reflections of state and regional law*

FEDERICO ROMERO HERNÁNDEZ

Reflexiones sobre el futuro de la ciudad

Thoughts on the future of the city

JOSÉ MANUEL CANTERA CUARTANGO

La elusión de los procedimientos de contratación pública en las sociedades urbanísticas locales: su constatación desde un punto de vista empírico

The circumvention of public procurement procedures in local urban societies: its confirmation from an empirical point of view.

IGNACIO SERRANO BLANCO

Reserva de viviendas de protección como estándar urbanístico. Comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo 205 y 206 de 16 de febrero de 2021

Reserve of protection housing as urban standard. Commentary to Supreme Court Judgments 205 and 206 of february 16, 2021

MEDIO AMBIENTE

ESTHER RANDO BURGOS

El suelo rústico: evolución normativa y creciente protagonismo

Rustic land: regulatory evolution and growing leadership



PREMIO NACIONAL
DE URBANISMO

AÑO LVI • NÚM. 353 • ABRIL-MAYO 2022

ISSN (en papel): 1139-4978

RDU

ISSN (versión electrónica): 2660-4590

EL SUELO RÚSTICO: EVOLUCIÓN NORMATIVA Y CRECIENTE PROTAGONISMO*

RUSTIC LAND: REGULATORY EVOLUTION AND GROWING LEADERSHIP

Por ESTHER RANDO BURGOS
Profesora Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-4832-3610>

RESUMEN

El trabajo analiza el creciente protagonismo que desde nuestro ordenamiento jurídico se viene otorgando al suelo rústico, particularizado en la planificación del mismo. Esta cuestión se pone de manifiesto de manera singular en Extremadura con la inclusión de una figura novedosa en su marco legislativo en la materia: los Planes de Suelo Rústico. En este contexto, concurren dos cuestiones de particular interés que justifica el mismo. En primer lugar, la novedad que representa la incorporación de nuevas escalas en la planificación territorial como medio para el desarrollo de los instrumentos de planificación territorial, de manera análoga a lo que tiene lugar en el planeamiento urbanístico, objeto principal de esta figura. En segundo lugar, la singularidad del instrumento en tanto se está ante una nueva figura que se encuentra «a caballo» entre el planeamiento urbanístico y la planificación territorial.

Palabras clave: suelo rústico, planificación, urbanismo, ordenación del territorio.

ABSTRACT

The work analyzes the growing prominence that our legal system has been granting to rustic land, particularized in its planning. This issue is highlighted in a singular way in Extremadura with the inclusion of a new figure in its

* Este trabajo se recibió en enero de 2022 y se admitió el mismo mes.

legislative framework on the matter: the Rustic Land Plans. In this context, two issues of particular interest justify it. In the first place, the novelty represented by the incorporation of new scales in territorial planning as a means for the development of territorial planning instruments, in a way analogous to what takes place in urban planning, the main object of this figure. Second, the uniqueness of the instrument as we are facing a new figure that is halfway between urban planning and territorial planning.

Keywords: rustic land, planning, urbanism, spatial planning.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL SUELO RÚSTICO: ALGUNAS NOTAS PREVIAS.
 - II.1. ANTECEDENTES. DEL «SUELO RÚSTICO» DE LA LEY DEL SUELO DE 1956 AL «SUELO NO URBANIZABLE» EN LAS LEGISLACIONES VENIDERAS.
 - II.2. EL SUSTANCIAL GIRO EN LA LEY DEL SUELO DE 2007.
 - II.3. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN LAS LEGISLACIONES URBANÍSTICAS AUTÓNOMICAS.
- III. EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL DE DESARROLLO: PARTICULAR ATENCIÓN AL SUELO RÚSTICO.
- IV. EL PLAN DE SUELO RÚSTICO: A CABALLO ENTRE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.
 - IV.1. EL SUELO RÚSTICO EN LA LEY DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA SOSTENIBLE DE EXTREMADURA.
 - IV.2. LOS PLANES DE SUELO RÚSTICO.
 - IV.2.A. *Régimen jurídico.*
 - IV.2.B. *Plan de Suelo Rústico y planeamiento urbanístico.*
- V. CONCLUSIONES.
- VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El creciente protagonismo que, paulatinamente, viene tomando el suelo rústico en las diferentes legislaciones autonómicas en la materia ya constituye por sí mismo un aspecto precisado del adecuado análisis jurídico. Esta cuestión se manifiesta de diferentes modos, tanto en la propia terminología, del llamado «suelo no urbanizable» venimos transitando hacia el denominado «suelo rústico», como en su regulación. Pero, a su vez, algunas Comunidades Autónomas han ido un paso más allá creando instrumentos de planificación centrados en esta clase de suelo.

Sin embargo, no se está ante una cuestión nueva, todo lo contrario. El suelo rústico ya constituía una clase propia de suelo en la Ley de Suelo de 1956, si bien en las legislaciones sucesivas se optó por cambiar su denominación por la de suelo no urbanizable. El devenir desde entonces ha sido variado, si bien, como se exponía, se impone cada vez más, volviendo a los «orígenes», este término que invoca una acepción positiva, y de entrada, incluso podría apuntarse más singular y propia que la de suelo no urbanizable, que aduce a lo negativo, lo residual, el suelo que no es urbanizable. Por tanto, este carácter propio y singular parece de entrada muy positivo, al margen, como se verá de su tratamiento donde estriba la cuestión principal.

El interés y la novedad que lo anterior supone en nuestro ordenamiento jurídico, bien parece requerir de un pormenorizado análisis. Si bien la envergadura de la empresa superaría el objeto del presente, es adecuado, al menos, tomar referentes en los que ello se manifieste.

En coherencia con lo anterior, el presente trabajo tiene por objeto analizar el papel del suelo rústico desde la óptica de su planificación particularizada por la ordenación territorial pero en lo que a todas luces es un instrumento que se encuentra «a caballo» entre lo que propiamente se entiende por planificación territorial y lo que constituye el planeamiento urbanístico. En este punto es importante recordar la importancia que esta categoría de suelo tiene para ambas materias. Se está ante una clase de suelo particularmente relevante para la ordenación del territorio, pero, de igual forma, para el urbanismo, un suelo con este nexo común para ambas materias a diferencia de otros como el suelo urbano o el urbanizable.

Pero, además, concurren dos cuestiones de singular interés que hacen muy necesario el presente. Por un lado, la novedad que representa la incorporación por la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura, de nuevas escalas en la planificación territorial como medio para el desarrollo de los instrumentos de ordenación territorial, para lo que opta por instaurar, junto a los anteriores, los denominados instrumentos de ordenación territorial de desarrollo, es en esta categoría en la que se incorpora un instrumento *ex novo*, cuyo cometido viene dado por la planificación del suelo rústico. Por otro lado, la importancia de

dotar un suelo tan particular, con tanta relevancia y precisado de atención, como lo es el rústico, de la adecuada seguridad jurídica.

Para ello se toma como referente la Comunidad Autónoma de Extremadura y, en particular, la figura de los Planes de Suelo Rústico incorporada en su nuevo marco legislativo en ordenación territorial y urbanística.

II. EL SUELO RÚSTICO: ALGUNAS NOTAS PREVIAS

El suelo rústico, tanto en su acepción como en el régimen conferido por nuestro ordenamiento jurídico, ha sufrido a lo largo de la historia del urbanismo español una importante evolución hasta llegar a nuestros días. Siquiera someramente, parece adecuado detenerse en este proceso, como medio para comprender mejor su consideración actual.

II.1. ANTECEDENTES. DEL «SUELO RÚSTICO» DE LA LEY DEL SUELO DE 1956 AL «SUELO NO URBANIZABLE» EN LAS LEGISLACIONES VENIDERAS

La tendencia creciente en los últimos tiempos por incorporar dentro de las categorías de clasificación del suelo, en el marco de las legislaciones urbanísticas autonómicas, el suelo rústico, abandonando la tradicional en los últimos años denominación de suelo no urbanizable, no supone mayor novedad pese a lo que a priori pudiera parecer.

La clasificación del suelo en la primera legislación urbanística en España, la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en lo sucesivo LS/1956, se concretaba en: suelo urbano, suelo de reserva urbana y suelo rústico. Con un carácter residual, el art. 65 incluía como tal los terrenos no *«incluirse en ninguno de los supuestos de los dos artículos anteriores»*, en referencia a la regulación del suelo urbano (art. 63) y el suelo de reserva urbana (art. 64), para el que se establecía además un conjunto de limitaciones¹. Entre las particularidades previstas, la limi-

¹ En concreto, el art. 69 de la LS/1956, establecía:

«1. La propiedad de los terrenos de suelo rústico estará sujeta a las siguientes limitaciones urbanísticas:

tación para aquellas poblaciones sin Plan de Ordenación de Urbanística, en las que la clasificación del suelo únicamente se constreñía a suelo urbano o rústico².

De manera magistral, se refiere al suelo rústico conforme a su regulación en la LS/1956, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, cuando casi recién promulgado el cuerpo legal, señalaba:

«Para los propietarios de terrenos rústicos, calificándose como tales, según apuntamos, los terrenos fuera del casco donde no hay plan o fuera de las zonas urbana y de reserva urbana donde el plan existe, resulta que se les aplica trata-

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 48.*

Tercera.—Los tipos de construcciones habrán de ser adecuadas 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 fueran naturalmente susceptibles, de acuerdo con las disposiciones dictadas por el Ministerio de Agricultura».

² Sobre el particular, véase BASSOLS COMA, M., «Ante el cincuenta aniversario de la ley del suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 40, núm. extra 225, 2006, págs. 45-90. Del mismo autor, «Política urbanística y ordenación jurídica en la Ley del Suelo de 1956: las aportaciones del profesor Ballbé Prunés». En GIFREU I FONT (dir.), BASSOLS COMA, M. (dir.), MENÉNDEZ REXACH, Á. (dir.) y BALLBÉ PRUNES, M. (hom.), *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, págs. 63-79.

miento estricto de propietarios rústicos: no podrán parcelar a menor medida que la unidad mínima de cultivo (que es una unidad rústica y no urbana) ni construir o edificar por encima de una proporción máxima que la Ley señala (según el mismo criterio de construcciones rústicas), la de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de superficie (art. 69), salvo alguna excepción. No tienen, pues, posibilidad de transformar su propiedad de rústica en urbana a propio arbitrio. Puede decirse que esta posibilidad de transformar suelo rústico en suelo urbano ha quedado convertida en virtud de la Ley en una función pública, y por ende, exclusiva de la Administración»³.

Y es que, entre otros hitos, la promulgación de la LS/1956, vino, como bien señala el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, a superar el consolidado derecho de propiedad regido por el Código Civil hasta aquel momento, para pasar a adquirir el carácter de una función pública: *«En este sentido decimos que el urbanismo se ha convertido (en España desde la Ley del Suelo de 1956) en una función pública»⁴.*

De particular interés sobre la cuestión y que ejemplifica el debate que suscitó, la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo⁵. En el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, los recurrentes alegan vulneración de la Ley andaluza de Reforma Agraria de las normas constitucionales que regulan el derecho de propiedad privada, en concreto, entre otras cuestiones le reprochan al cuerpo legal que *«quebranta el contenido esencial del derecho de propiedad privada (art. 53.1, en relación con el 33 de la Constitución), que comprende las facultades de usar, disfrutar, consumir y disponer de la cosa objeto de dominio, sin más limitaciones que las que, en virtud de la función social de la propiedad (art. 33.2 de la Constitución), sean impuestas por la Ley y consideradas razonables por la sociedad»*, de manera más precisa entienden que *«El*

³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La Ley del suelo y el futuro del urbanismo». *Anuario de Derecho Civil*, vol. 11, núm. 2, 1958, págs. 485-510 (p. 491).

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Los principios de la organización del urbanismo». *Revista de Administración Pública*, núm. 87, 1978, págs. 301-336 (p. 304).

⁵ Resolución judicial recaída frente al recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, aprobada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE núm. 89, de 14/04/1987).

menoscabo del contenido esencial del derecho de propiedad se produciría, en primer lugar, porque el art. 2 de la Ley impugnada habilita incondicionalmente a la Administración Autonómica para imponer deberes positivos a los propietarios de tierras rústicas, infringiendo así la reserva de Ley establecida en los arts. 33.2 y 53.1 del Texto constitucional y generando por añadidura inseguridad jurídica. En segundo lugar, la expropiación de las facultades de uso y disfrute que la Ley prevé en los arts. 3, 15.1 y 20 de la misma Ley afectan también, según los recurrentes, al núcleo básico de la propiedad que resulta con ello desprovista de todo valor económico o valor de cambio en el mercado, sin que dicha expropiación reciba una adecuada compensación económica al corresponder un justiprecio muy inferior al de la privación total del dominio, que es en realidad el tipo expropiatorio que debería ser aplicado».

Ante lo cual, la Sala, si bien reconoce que el derecho a la propiedad está reconocido en el art. 33 de la Constitución y que le es aplicable la garantía del necesario respeto a su «contenido esencial», en virtud del propio art. 53.1. del texto constitucional, el problema está en determinar cuál deba ser dicho contenido esencial. Y señala la doctrina constitucional sobre el particular recogida en el FJ 10 de su Sentencia 11/1981, de 8 de abril, conforme a la cual el contenido esencial es entendido como *«aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección».*

Con un exhaustivo análisis, en el FJ 2, pone en conexión el citado derecho de propiedad con la función social del mismo, reconocida por el art. 33.2. de la Constitución, concluyendo que 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»*, clarificador cuando señala que *«Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes».*

Como corolario, la Sentencia, es tajante al recordar que no puede identificarse el contenido esencial de la propiedad atendiendo exclusivamente al Código Civil y la amplitud que el art. 348 reconocía al propietario, debiendo, por contra, atender a 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*», recordando, a su vez, la evolución tanto del pensamiento jurídico como del propio ordenamiento español en este sentido, y, en particular, como junto a los citados por los recurrentes también la Constitución tiene otros preceptos como los relativos a los bienes inmuebles o los recursos naturales (arts. 45 y 47), por lo que la restricción de facultades de decisión del propietario en relación al uso, destino y aprovechamiento de los fundos rústicos, y la imposición de determinados deberes de explotación o de mejora, no infringe en manera alguna el derecho reconocido en el art. 33 de la Constitución.

Esta Sentencia del Tribunal Constitucional es ilustrativa, como se señalaba, y exponía con magisterio el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, de cómo la LS/56, en el ámbito que nos ocupa, pero también otros cuerpos legales sucesivos, supusieron todo un referente al modular paulatinamente el amplio concepto reconocido, en virtud de la amplitud del hasta entonces imperante art. 348 del Código Civil, al derecho de propiedad, con particular significancia por el momento histórico, del suelo rústico.

Casi una década después de la promulgación de la LS/56, será con la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en adelante LS/1975, cuando aparezca en nuestro acervo urbanístico el término «no urbanizable» entre las clases de suelo, sustituyendo al hasta entonces denominado suelo «rural». En su art. 62, la LS/1975 recoge los tres tipos de suelo en que el Plan General Municipal habría de clasificar el territorio de los municipios: suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. Nuevamente presente el valor residual del suelo no urbanizable, así el art. 65.1. de la LS/75, incluye como tal aquellos suelos que el Plan no incluya en algunos de los otros tipos de suelo (urbano o urbanizable), junto a aquellos «*espacios que el Plan determine para otorgarle una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal, ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus*

valores paisajísticos, históricos o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico» (art. 65.2. LS/75). Parece que la acepción «no urbanizable» responde a la inclusión de determinados supuestos, los enumerados en el aptdo. 2 del art. 65, en los que dicho suelo debía quedar excluido del proceso urbanizador por presentar particulares características determinantes de su consideración como suelo no urbanizable de especial protección. Idéntica tendencia sigue el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, para sucesivas menciones TRLS/1976.

Es, por tanto, con la LS/1975, cuando aparece en nuestro ordenamiento jurídico la acepción de suelo no urbanizable, dentro de la clasificación del mismo, poniendo fin con ello al «suelo rústico», denominación empleada en la LS/1956. Tendencia que continúa en la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, para siguientes menciones LS/1990, que diferencia entre el régimen del suelo clasificado como urbano, urbanizable y no urbanizable, lo que se mantiene en el 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, en adelante TRLS/1992, que en el art. 9 regulaba la «clasificación del suelo» fijando que «*El planeamiento clasificará el territorio en todas o algunas de las siguientes clases: Suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, o en su caso apto para urbanizar, o, clases equivalentes a los efectos de esta Ley, reguladas por la legislación autonómica*».

En idéntico sentido, y siguiendo este breve *íter* cronológico de nuestra legislación en materia de suelo, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en lo sucesivo LRSV/1998, establece en su art. 7 lo que denominaba «clases de suelo», indicando que el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable. Ahora bien, pese a que aparentemente no representa mayor novedad, el suelo no urbanizable deja de tener el carácter residual que lo caracterizaba hasta ese momento, pasando a tener, por primera vez un carácter reglado junto al suelo urbano. Es, sin embargo, el suelo urbanizable el que con este cuerpo legal asume el papel de suelo residual. En efecto, el art. 8 de la LRSV/1998 se encarga de concretar los supuestos en que un suelo ha de tener la condición de suelo urbano, y de manera análoga procede

con el suelo no urbanizable, estableciendo con carácter taxativo, en su art. 9, las circunstancias determinantes para su clasificación como tal. Sin embargo, el art. 10 al regular el suelo urbanizable, entiende que debe quedar incluida en tal categoría el suelo que no tenga la condición de suelo urbano o de suelo no urbanizable, dejando, por tanto, dicha clase de suelo, como un suelo residual, esto es, todo aquel que no tenga la consideración de urbano o no urbanizable por concurrir en el mismo, las condiciones previstas en los artículos 8 y 9, será considerado suelo urbanizable.

La cuestión, que no pasó desapercibida, dando lugar a numerosos debates, la concreta el profesor PAREJO ALFONSO, destacando como:

«La definición asimismo «reglada», por primera vez, del suelo no urbanizable. El artículo 9 LRSV se expresa asimismo imperativamente («tendrán la condición», comienza diciendo, y luego, al establecer los criterios, sigue en la misma tónica («deben incluirse» dice en el apdo. 1 y «considere necesario preservar» el planeamiento añade en el apdo. 2) y recurre, además y cuando no le es posible determinar de modo preciso los supuestos a los que alude, a conceptos jurídicos indeterminados (preservación en virtud de la presencia de los valores que enuncia e inadecuación de los terrenos, por sus características, para el desarrollo urbano), con la finalidad de hacer las decisiones concretas de clasificación objetiva y plenamente reconstruibles en sede judicial. Otra cosa es que realmente lo consiga, a la vista de la redacción literal del inciso final del apdo. 2 del artículo comentado [...] Desde la configuración esencialmente reglada de las dos clases anteriores se logra también reglar también, y ésta es la decisiva novedad, la clasificación del suelo urbanizable, por más que, luego, la diferenciación interna de esta clase en ordenado y pendiente aún de ordenación abra un cierto margen de maniobra al legislador y al planificador urbanístico...»⁶.

En síntesis, el marco estatal del urbanismo español, si bien opta en un primer momento por incorporar la acepción de suelo rústico como clase propia para clasificar el territorio de un territorio en el marco del correspondiente Plan Urbanístico Municipal, pron-

⁶ PAREJO ALFONSO, L., «El régimen urbanístico de la propiedad del suelo en la LRSV: clasificación y derechos y deberes de los propietarios», *Documentación Administrativa*, núm. 252-253, 1998, págs. 197-284 (p. 228).

to optó por cambiar no sólo dicha denominación, por la de suelo no urbanizable, sino incluso en un determinado momento su propia concepción, empleándose desde entonces mayoritariamente el término suelo no urbanizable, lo que aún perdura en el tiempo, si bien con una paulatina vuelta a la acepción de suelo rústico.

II.2. EL SUSTANCIAL GIRO EN LA LEY DEL SUELO DE 2007

En el marco estatal, y plenamente sumido el pronunciamiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 61/1997, de 20 de marzo, y con ella la consiguiente promulgación de las correspondientes legislaciones urbanísticas autonómicas, a la LRSV/1998 le sucede la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, para sucesivas menciones LS/2007.

La LS/2007 opta por dar un giro sustancial a la concepción que hasta el momento venía reconociéndose por el ordenamiento jurídico estatal a la materia. Muy ilustrativa, sin duda, su exposición de motivos, donde ya deja clara lo que a todas luces es una necesidad: *«... la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente».*

Entre otras tantas cuestiones que se podrían destacar, pero en lo que interesa a efectos del presente trabajo, opta deliberadamente por prescindir del término «clasificación» (que continuaba empleado su antecesora, pese a la STC 61/1997 que atribuía expresamente a las Comunidades Autónomas la potestad para clasificar el suelo conforme a su reconocida competencia en urbanismo, no así al Estado), tal y como expresamente reconoce en su propia exposición de motivos, sustituyéndolo por otros conceptos, como la situación básica y los tipos de actuación básica, para regular el régimen de derechos o facultades y obligaciones o deberes de la propiedad. Esta opción del legislador en la LS/2007, lleva al vaciamiento de la clasificación del suelo en cuanto al régimen de derechos y obligaciones, quedando, en consecuencia, como un concepto residual que se constriñe a su aplicación en el planeamiento urbanístico en tanto a condiciones de

diseño, como la aplicación de límites a la edificabilidad o estándares en función de las clases de suelo, entre otros.

Ahora bien, la relación entre clasificación y situaciones básicas de suelo, esta última por la que opta la legislación estatal, diferenciando dentro de la misma entre suelo rural y suelo urbanizado, puede entenderse, como señala BAÑO LEÓN que *«solo sirven a la definición abstracta del haz y derechos y deberes»*, sin obviar que la cuestión no es pacífica, así reconoce que *«aunque no han faltado autores que han minimizado las diferencias entre situaciones de suelo y clasificación del suelo, lo cierto es que su naturaleza es bien diferente. Cuando el Estado en su legislación básica impone la clasificación de tres tipos de suelo, obliga a la Comunidad Autónoma a utilizar esta técnica en el Plan General, puesto que no es concebible un suelo urbanizable al que se reconozcan derechos si no está previsto en un instrumento general [...] si la legislación del Estado solo reconoce dos categorías de suelo, rural y urbanizado, desaparece la necesidad de un plan general atributivo de derechos, o al menos de expectativas urbanísticas en el suelo urbanizable»*. De hecho, el autor es tajante cuando afirma que *«la clasificación del suelo ya no es necesaria»*⁷.

En consonancia con lo cual, parece adecuado recordar, incluso, que, al amparo del principio de prevalencia, la legislación básica, podría desplazar a la clasificación pese a su pervivencia en las legislaciones autonómicas urbanísticas. No en vano, en diferentes Sentencias, el Tribunal Constitucional⁸ se pronuncia sobre el mismo a la luz del art. 149.3. del texto constitucional, recordando, entre otras en su Sentencia 204/2016, de 1 de diciembre⁹, en su FJ 3, que:

«El art. 149.3 CE es un precepto destinado no a fijar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, sino a solucionar los conflictos que puedan producirse en aplicación de las normas respectivas y que no hayan de resolverse mediante la declaración de inconstitucionalidad de

⁷ BAÑO LEÓN, J. M. «La obsolescencia de la idea de plan general». *REALA: Nueva Época*, núm. 13, 2020, págs. 6-21 (pág. 18).

⁸ En dicho sentido, además de la citada STC 204/2016, también se pronuncian, entre otras, las SSTC 102/2016, de 25 de mayo (BOE núm. 159, de 02/07/2016); 116/2016, de 20 de junio (BOE núm. 181, de 28/07/2016); o 127/2016, de 7 de julio (BOE núm. 192, de 10/08/2016).

⁹ BOE núm. 7, de 09/01/2017.

una de ellas. De sus distintas reglas, una de las cuales es la de la prevalencia de las normas del derecho estatal en los términos que la misma describe ('prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas'), resultan destinatarios los aplicadores del Derecho sin distinción, y su finalidad no es otra que asegurar la plenitud del ordenamiento...».

Sobre esta cuestión, autores como CEREZO IBARRONDO destacan el punto de inflexión que en relación a la clasificación del suelo conllevó la promulgación de la LS/2007. En este sentido, señala que «La LS07 tuvo entre sus objetivos la trasposición o adaptación del Derecho Europeo y además explicitó el régimen estatutario de la propiedad con carácter general y al margen de la situación básica de suelo en que se encuentre el bien (Rural o Urbanizado). Ello supuso prescindir del régimen de clasificación a pesar de la resistencia que supone que las legislaciones urbanísticas sigan considerando dicho concepto a los efectos de planeamiento, con la consiguiente 'esquizofrenia' sobre el régimen jurídico de aplicación, resulta por el Tribunal Constitucional en favor de la situación básica por el principio de prevalencia»¹⁰, en referencia a las Sentencias indicadas con anterioridad.

Al margen de estas cuestiones que sin duda requieren mayores reflexiones de las que en el presente trabajo únicamente se puedan apuntar, por la envergadura de la empresa, a lo que al objeto de este trabajo interesa, la LS/2007, en coherencia con esta nueva concepción del suelo y la inclusión en el propio texto legal de lo que denomina «principio de desarrollo territorial y urbano sostenible»¹¹, y las consiguientes situaciones básicas del mismo (rural o urbanizado), retoma, la acepción «rural» para definir a aquel suelo con particulares y significativas características que debe quedar preservado de su transformación. En este sentido, conforme al art. 12.2. de la LS/2007, se encuentra en situación de suelo rural:

¹⁰ CEREZO IBARRONDO, Á. «La actuación sobre el medio urbano de regeneración y renovación integrada. El nuevo paradigma de la gestión urbanística en suelo urbanizado». *Cuadernos de investigación urbanística*, núm. 130, 2020, págs. 1-97 (p. 12).

¹¹ Sobre su decidida apuesta por la sostenibilidad, véase, entre otros, el trabajo del profesor LÓPEZ RAMÓN, F., «Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo». *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 16, 2007, págs. 15-22.

«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, 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».

Pero, además, estas dos situaciones básicas del suelo, que mantiene a día de hoy el vigente 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 (TRLSRU/2015), suponen un giro sustancial que paulatinamente ha ido acogido nuestro ordenamiento urbanístico a través de algunas leyes autonómicas.

Como destaca PAREJO ALFONSO, con independencia y sin perjuicio de su clasificación urbanística, la LS/2007, establece dos situaciones objetivas en las que se entiende que se encuentra todo el suelo: suelo rural y suelo urbanizado. Suelo urbanizado lo constituyen los terrenos integrados, de forma legal y efectiva, en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Por su parte, para el suelo rural, el autor diferencia entre una acepción negativa *«todos los terrenos en los que no se cumpla aquel dato, incluso si está prevista o permitida su transformación y mientras ésta no concluya colocando los terrenos en la anterior situación en la de suelo urbanizado (esto último es la lógica secuencia de la diferenciación entre ordenación-policía y ordenación-actuación urbanizadora, pues ésta no altera por sí misma el régimen urbanístico objetivo de la propiedad del suelo)»* y una concepción positiva, en la medida en que *«los que estén preservados por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, la cual debe incluir obligatoriamente, a su vez, i) los excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio públi-*

co, de la naturaleza o del patrimonio cultural; ii) los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística o por los valores en ellos concurrentes (incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos); iii) los que padezcan riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves; y iv) cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística»¹².

Con posterioridad, el vigente TRLSRU/2015, define en su art. 21.3. una serie de supuestos adicionales de categorización de suelo urbanizado, incorporados por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas¹³, que conllevan cierta desnaturalización conforme al régimen conferido en su momento por la LS/2007 al suelo rural¹⁴.

¹² PAREJO ALFONSO, L., «El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007 de Suelo». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, 2007, págs. 19-42 (p. 32-33). Del mismo autor, véase, entre otros sobre el particular, «El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007, de Suelo». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 237, 2007, págs. 11-40.

¹³ Dispone el art. 21.3. del TRLSRU/2015:

«3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

- a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.
- b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.
- c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente».

¹⁴ Sobre la evolución de la LS/2007, véase, entre otros, «Ejemplar dedicado a: Especial 50 aniversario», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017 y «La Ley Estatal de Suelo, diez años después», *Práctica Urbanística*, núm. 146, 2017.

II.3. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN LAS LEGISLACIONES URBANÍSTICAS AUTONÓMICAS

La conformación del derecho urbanístico autonómico no ha resultado una tarea sencilla. Un punto de inflexión vino dado por la ya citada STC 61/1997. En aquel momento, como señala la profesora FERNÁNDEZ CARBALLAL, la situación del ordenamiento autonómico en materia de urbanismo era dispar. De esta forma, mientras algunas Comunidades Autónomas contaban con una normativa completa en la materia (Cataluña, Navarra, Valencia y Galicia), otras habían dictado leyes regulando aspectos concretos de la ordenación urbanística, pero tomando como base la legislación estatal (Canarias, Baleares, País Vasco o Asturias), por el contrario otras como Cantabria, al objeto de evitar la inseguridad jurídica creada por la citada resolución judicial, optó por dictar una disposición única haciendo suyo el TRLS/1992¹⁵. Esta última opción fue por la que también optaron otras Comunidades Autónomas, como Andalucía que en aquel momento carecían de normativa propia en la materia, promulgando con carácter urgente la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana, que venía, en tanto elaboraba y aprobaba su propio cuerpo legal (lo que tendría lugar cinco años después, con la promulgación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía) a convertirse en la ley autonómica reguladora de la materia y cuyo contenido coincidía con los preceptos del TRLS/1992, declarados inconstitucionales por motivos competenciales por la STC 61/1997.

Sin entrar en detalle en el devenir del ordenamiento jurídico urbanístico, lo cierto es que a lo largo de estos casi veinticinco años, la evolución y adaptación a las nuevas realidades y necesidades ha sido constante. A los efectos que ocupan, si bien en un primer momento la tónica mayoritaria (si bien no exclusiva) era, siguiendo el marco estatal tomado como referencia, que las diferentes legislaciones autonómicas optaran por clasificar el suelo en alguna de las tres categorías hasta entonces previstas, esto es, suelo urbano, suelo

¹⁵ FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., «El régimen jurídico-urbanístico en España tras la sentencia del tribunal constitucional 61/1997 de 20 de marzo». *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm.1, 1997, págs. 577-588 (p. 581).

urbanizable y suelo no urbanizable, la situación ha evolucionado y en este sentido, aun sin tener el propósito ni la competencia de establecer una clasificación del mismo, la LS/2007, parece que supuso un punto de inflexión desde una acepción «en negativo» a la que evoca el término «no urbanizable» hacia una acepción positiva de dicho suelo, más propia de su denominación como suelo rústico.

Aun a muy grandes rasgos, es significativo el número de Comunidades Autónomas que opta por denominar como clase de suelo el «rústico», rompiendo con la tradicional denominación de «no urbanizable». La última Comunidad Autónoma en optar por ello ha sido Andalucía en su recién promulgada Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA), que reduce las clases de suelo a dos: suelo urbano y suelo rústico, acabando así con la clasificación de su predecesora que distinguía las tres clases tradicionales: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable. Es adecuado apuntar que Andalucía constituye hasta el momento la única Comunidad Autónoma que reduce a dos las posibles clasificaciones de suelo. Ahora bien, la inclusión del suelo rústico como clase de suelo es, como se indicaba, frecuente en buena parte de las legislaciones urbanísticas. Encontramos de esta forma, en la actualidad, un sistema dual, en la medida en que mientras las clases de suelo urbano y urbanizable son prácticamente una generalidad, así previstas en las diferentes leyes urbanísticas, con la salvedad apuntada en Andalucía, en relación a la tercera clase de suelo, en las que mientras algunas optan por el suelo rústico y otras por el suelo no urbanizable.

Entre las primeras, se encuentran, además de Andalucía, las Comunidades Autónomas de Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Galicia. Adecuado parece matizar que pese a emplear idéntico vocablo, suelo rústico, la regulación del mismo difiere en buena medida en cada uno de los correspondientes cuerpos legales¹⁶. A efectos de tratar de clarificar

¹⁶ Sólo a título de ejemplo, se expone a continuación la regulación del suelo rústico contenida por tres Comunidades Autónomas: Andalucía, Castilla y León y Baleares.

Conforme al art. 14 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, conforma el suelo rústico:

«1. Integran el suelo rústico los terrenos que se deban incluir en alguna o algunas de las siguientes categorías:

la situación expuesta, en el siguiente cuadro se sintetizan las Comunidades Autónomas que incluyen como clase de suelo, el rústico

- a) *Suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial. Este suelo incluye los terrenos que tengan establecido en la legislación reguladora de los dominios públicos, de protección del medio ambiente, de la naturaleza o del patrimonio histórico, u otras análogas, y previa aprobación de los actos o disposiciones necesarios para su delimitación o identificación cuando así se contemple en dicha legislación, un régimen jurídico sobre los usos del suelo que demande para su integridad y efectividad su clasificación como suelo rústico.*
- b) *Suelo rústico preservado por la existencia acreditada de procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos, lo que hace incompatible su transformación mediante la urbanización mientras subsistan dichos procesos o actividades.*
- c) *Suelo rústico preservado por la ordenación territorial o urbanística, que incluye los terrenos cuya transformación mediante la urbanización se considere, por los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, incompatible con la consecución de los fines y objetivos establecidos en dichos instrumentos por razones de sostenibilidad, protección de los recursos culturales, racionalidad y viabilidad, o por los valores en ellos concurrentes: ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, y aquellos que deban ser reservados para usos de interés general, atendiendo a las características y condiciones del municipio.*
- d) *Suelo rústico común, que incluye el resto del suelo rústico del término municipal.*

2. *Se identificarán como hábitat rural diseminado existente los terrenos que constituyen el ámbito territorial sobre el que se ubica un conjunto de edificaciones sin estructura urbana y ligadas en su origen a la actividad agropecuaria y del medio rural, que poseen características propias que deben preservarse y que pueden demandar algunas infraestructuras, dotaciones o servicios comunes para cuya ejecución no se precise una actuación urbanizadora.*

3. *Respecto de las categorías de suelo rústico contenidas en los párrafos a), b) y c) del apartado 1 y el hábitat rural diseminado del apartado 2, el acuerdo de aprobación de los actos o disposiciones necesarios para su delimitación e identificación en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística será remitido por la Administración que lo hubiera adoptado al Registro de la Propiedad, para su incorporación y constancia en la aplicación gráfica registral a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, junto con la delimitación georreferenciada de su ámbito espacial».*

Por su parte, Castilla y León parte, en el artículo 15 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, delimitando los supuestos en que procederá la clasificación de un suelo como rústico, desde su tradicional perspectiva residual, esto es, señala literalmente que «Se clasificarán como suelo rústico los terrenos que no se clasifiquen como suelo urbano o urbanizable», pero prosigue incorporando otros supuestos, de esta forma establece «... y al menos los que deban preservarse de la urbanización, entendiendo por tales:

- a) *Los terrenos sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su urbanización, conforme a la legislación de ordenación del territorio o a la normativa sectorial.*

co, así como, junto al mismo, las otras clases de suelo que prevén,

- b) *Los terrenos que presenten manifiestos valores naturales, culturales o productivos, entendiendo incluidos los ecológicos, ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, educativos, recreativos u otros que justifiquen la necesidad de protección o de limitaciones de aprovechamiento, así como los terrenos que, habiendo presentado dichos valores en el pasado, deban protegerse para facilitar su recuperación.*
- c) *Los terrenos amenazados por riesgos naturales o tecnológicos incompatibles con su urbanización, tales como inundación, erosión, hundimiento, incendio, contaminación o cualquier otro tipo de perturbación del medio ambiente o de la seguridad y salud públicas.*
- d) *Los terrenos inadecuados para su urbanización, conforme a los criterios señalados en esta Ley, y los que se determinen reglamentariamente».*

Cuestión que complementa cuando a «renglón seguido», en su art. 16, establece diferentes categorías para el suelo rústico, cuestión que atribuye al planeamiento general con la finalidad de adecuar el régimen de protección a las características específicas de los terrenos. Diferencia así, hasta diez categorías dentro del suelo rústico:

- «a) *Suelo rústico común, constituido por los terrenos que no se incluyan en ninguna de las otras categorías, conforme a los criterios señalados en los siguientes apartados.*
- b) *Suelo rústico de entorno urbano, constituido por los terrenos contiguos al suelo urbano o urbanizable que el planeamiento estime necesario proteger para no comprometer su desarrollo futuro, para preservar el paisaje y las perspectivas tradicionales, para asegurar una transición armónica del medio urbano al natural o para favorecer actividades vinculadas al ocio compatibles con su naturaleza rústica.*
- c) *Suelo rústico con asentamiento tradicional, constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger para preservar formas tradicionales de ocupación humana del territorio.*
- d) *Suelo rústico con protección agropecuaria, constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger por su interés, calidad u otras características agrícolas o ganaderas.*
- e) *Suelo rústico con protección de infraestructuras, constituido por los terrenos ocupados o a ocupar por infraestructuras y sus zonas de defensa no susceptibles de urbanización, conforme a las previsiones del planeamiento sectorial y urbanístico.*
- f) *Suelo rústico con protección cultural, constituido por los terrenos ocupados por inmuebles declarados como Bien de Interés Cultural o catalogados por el planeamiento, o próximos a los mismos, así como por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger por sus valores culturales.*
- g) *Suelo rústico con protección natural, constituido por los siguientes terrenos, salvo que estén en un entorno urbano:*
 - 1.º *Los ámbitos que deban ser objeto de especial protección conforme a la legislación sobre patrimonio natural.*
 - 2.º *Las vías pecuarias, salvo que se autorice un trazado alternativo.*
 - 3.º *Los terrenos definidos en la normativa de aguas como dominio público hidráulico, cauces de corrientes naturales continuas y discontinuas, lechos*

la normativa de referencia y los preceptos concretos encargados de su regulación.

LEGISLACIONES URBANÍSTICAS QUE CONTEMPLAN EN SU CLASIFICACIÓN EL SUELO RÚSTICO

CCAA	CLASES DE SUELO	LEGISLACIÓN	REGULACIÓN CLASIFICACIÓN	REGULACIÓN ESPECÍFICA
Andalucía	Urbano y rústico	Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía	Art. 12	Art. 14
Baleares	Urbano, urbanizable y rústico	Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears	Art. 18	Art. 21

de lagos, lagunas, zonas húmedas y embalses superficiales, y zonas de servidumbre de las riberas.

4.º Los demás terrenos que se estime necesario proteger para preservar o regenerar el suelo, la fauna, la flora o las masas forestales, o porque deban ser objeto de restauración ambiental, o por cualesquiera otros valores naturales acreditados, presentes o pasados.

- h) Suelo rústico con protección especial, constituido por los terrenos amenazados por riesgos naturales o tecnológicos incompatibles con su urbanización, así como por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger por cualesquiera otras razones justificadas.*
- i) Suelo rústico de actividades extractivas, constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario reservar para tal finalidad.*
- j) Suelo rústico de asentamiento irregular, constituido por los terrenos parcelados u ocupados por edificaciones mediante procesos ajenos al marco normativo vigente en su momento».*

Por último, el art. 21 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears, regula el suelo rústico como aquel que:

«Constituyen el suelo rústico los terrenos que el planeamiento urbanístico general preserve de los procesos de desarrollo o transformación urbanística, mediante su ordenación y la protección de los elementos de identidad que les caractericen en función de sus valores agrícolas, forestales, pecuarios, cinegéticos, naturales, paisajísticos o culturales, y su aportación a la defensa de la fauna, la flora y el mantenimiento del equilibrio territorial y ecológico.

También constituyen suelo rústico los terrenos no clasificados expresamente como urbanos o urbanizables por el planeamiento urbanístico general.

Según la intensidad de la protección, el planeamiento diferenciará en esta clase de suelo las calificaciones básicas de suelo rústico protegido y suelo rústico común».

CCAA	CLASES DE SUELO	LEGISLACIÓN	REGULACIÓN CLASIFICACIÓN	REGULACIÓN ESPECÍFICA
Canarias	Urbano, urbanizable y rústico	Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias	Art. 30	Arts. 33 a 38
Cantabria	Urbano, urbanizable y rústico	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria	Art. 92	Arts. 108 a 116
Castilla-La Mancha	Urbano, urbanizable y rústico	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	Art. 44	Arts. 54 a 66
Castilla y León	Urbano, urbanizable y rústico	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León	Art. 10	Arts. 15 y 16
Extremadura	Urbano, urbanizable y rústico	Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura	Art. 6	Art. 9
Galicia	Urbano, de núcleo rural, urbanizable y rústico	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia	Art. 15	Arts. 31 a 40

FUENTE: Elaboración propia a partir de las legislaciones urbanísticas autonómicas.

En el segundo grupo, esto es, las Comunidades Autónomas que optan por incorporar como clase de suelo el no urbanizable, se encuentran Aragón, Asturias, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco. Siguiendo el esquema del cuadro anterior, a continuación, se sistematiza, para cada una de las Comunidades Autónomas indicadas, las clases de suelo previstas, su legislación de referencia, así como los preceptos dedicados a regular la clasificación del suelo en general y el suelo no urbanizable en particular.

LEGISLACIONES URBANÍSTICAS QUE CONTEMPLAN EN SU CLASIFICACIÓN EL SUELO NO URBANIZABLE

CCAA	CLASES DE SUELO	LEGISLACIÓN ¹⁷	REGULACIÓN CLASIFICACIÓN	REGULACIÓN ESPECÍFICA
Aragón	Urbano, urbanizable, no urbanizable	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	Art. 11	Arts. 16 a 18
Asturias	Urbano, urbanizable, no urbanizable	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	Art. 112	Art. 115

¹⁷ Como es de sobra conocido, la legislación promulgada en ejercicio de la competencia en urbanismo por parte de las diferentes Comunidades Autónomas, difiere en la medida en que, como se refleja en el cuadro, unas optan por regular de manera individual en un único cuerpo normativo el urbanismo, mientras otras lo hacen conjuntamente con otras competencias, principalmente con la ordenación del territorio. También, en ocasiones, las correspondientes leyes en ordenación territorial contienen previsiones sobre el suelo rústico/suelo no urbanizable. Siquiera a título de ejemplo, es el caso de País Vasco, que opta por regular de manera separada su competencia en ordenación del territorio, en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco y cuyos arts. 4 a 11 remite a las Directrices de Ordenación del Territorio, instrumento de planificación territorial para el conjunto autonómico, las vigentes Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobadas por Decreto 128/2019, de 30 de julio, que en su art. 3 y en el Anexo II de las Normas de aplicación regulan el suelo no urbanizable. En particular, el art. 3.1.b) de las citadas Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, establece seis categorías de ordenación «en las que encuadrar el suelo no urbanizable de la CAPV», diferenciando de esta forma, entre: especial protección; mejora ambiental; forestal; agroganadera y campiña; pastos montanos; y protección de aguas superficiales.

CCAA	CLASES DE SUELO	LEGISLACIÓN	REGULACIÓN CLASIFICACIÓN	REGULACIÓN ESPECÍFICA
Cataluña	Urbano, urbanizable, no urbanizable	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo	Art. 25	Art. 32
Comunidad Valenciana	Urbano, urbanizable, no urbanizable	Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje	Art. 28	Art. 210 a 225
La Rioja	Urbano, urbanizable, no urbanizable	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	Art. 38	Arts. 45 a 53
Madrid	Urbano, urbanizable, no urbanizable de protección	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid	Art. 13	Art. 16
Murcia	Urbano, urbanizable, no urbanizable	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia	Art. 79	Art. 83
Navarra	Urbano, urbanizable, no urbanizable	Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo	Art. 88	Art. 92
País Vasco	Urbano, urbanizable, no urbanizable	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo	Art. 10	Art. 13

FUENTE: Elaboración propia a partir de las legislaciones urbanísticas autonómicas.

III. EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL DE DESARROLLO: PARTICULAR ATENCIÓN AL SUELO RÚSTICO

Junto a esta creciente apuesta por el suelo rústico, otras de las cuestiones que mayor interés se entiende tiene lugar en este contexto, es la apuesta por su planificación de manera concreta y específica, frente a las tradicionales planificaciones cuyo eje central es el ámbito llamado a ordenar, bien desde su perspectiva territorial, bien desde su perspectiva urbanística.

En este sentido, y antes de entrar propiamente en la materia es adecuado resaltar que pese a que las diferentes legislaciones autonómicas en ordenación del territorio contemplan diversas tipologías de instrumentos con la finalidad de planificar su territorio, la relación entre los mismos es, por lo general, de jerarquía, sin embargo, no es frecuente encontrar, en sentido propio, una clasificación que diferencia entre planes territoriales de carácter general y planes territoriales de desarrollo. Ello, frente al planeamiento urbanístico en el que uno de sus pilares tradicionales consiste precisamente en articular un instrumento de planeamiento general para el conjunto del término municipal y, a partir del mismo, desarrollarlo mediante los correspondientes instrumentos de planeamiento de desarrollo contemplados por las propias legislaciones urbanísticas¹⁸.

Con carácter general, el desarrollo de la ordenación del territorio en España tiene lugar a través de la técnica planificadora, esto es, los instrumentos de planificación territorial, centrados bien en la escala regional (para el conjunto de una Comunidad Autónoma), bien en la escala subregional (para un ámbito inferior a la Comunidad Autónoma, conformado por un conjunto de municipios), junto a otras categorías propias que, por lo general, se centran en materias con incidencia en la ordenación territorial.

¹⁸ Para una perspectiva comparada de los instrumentos de planeamiento urbanístico en España en el marco de las diferentes legislaciones urbanísticas y atendiendo a su carácter de planeamiento general y planeamiento de desarrollo, véase HERNÁNDEZ-PARTAL, S., «Los instrumentos de planeamiento urbanístico en España. Estudio comparado». *Revista Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 205, 2020, págs. 613-642. Sobre el planeamiento urbanístico es obra de referencia MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M., «El planeamiento urbanístico». En MUÑOZ MACHADO, S. (coord.) *Tratado de derecho municipal*, Iustel, Madrid, 2011, págs. 3274-3391.

Es adecuado apuntar que, conforme a la Constitución Española, la ordenación del territorio es una competencia autonómica, por lo que son éstas, las Comunidades Autónomas, las que tienen la competencia exclusiva sobre la misma, desarrollando sus propias legislaciones y previendo en ellas los instrumentos de planificación territorial. Ello lleva en la práctica a que para conocer la situación de la ordenación del territorio en España sea preciso acudir a cada uno de los marcos legislativos vigentes en las 17 Comunidades Autónomas, en tanto auténticas protagonistas en la materia.

Si bien las diferencias, en ocasiones, son importantes, hay una cuestión que resulta de particular interés, la propia denominación que cada una de ellas otorga a los instrumentos territoriales (planes territoriales, directrices territoriales, estrategias territoriales, etc.). Sin embargo, como se indicaba, existe el nexo común de que todas, por lo general, atienden a las citadas escalas planificadoras: regional y subregional. Ello, sin perjuicio, de la previsión por las leyes autonómicas en ordenación territorial de otros instrumentos, tal y como se apuntaba. A modo de ejemplo, la Comunidad Autónoma de Andalucía, junto al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (instrumento de ámbito regional) y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (instrumento de ámbito subregional), también contempla como instrumento de ordenación territorial, los Proyectos de Interés Autonómico.

En lo que a este trabajo interesa, es adecuado apuntar que, sin perjuicio de las particularidades expuestas, otra de las características de los instrumentos de planificación territorial es la relación, por lo general, de jerarquía que tiene lugar entre los mismos¹⁹.

En este contexto, interesa señalar que una importante diferencia entre la planificación urbanística y la planificación territorial en España es que mientras la primera distingue entre planes generales (cuya función es planificar urbanísticamente el conjunto del territorio del término municipal) y planes de desarrollo (dirigidos a desarrollar las previsiones contenidas en los planes generales), la segunda hasta el momento no ha empleado esta diferenciación.

¹⁹ RANDO BURGOS, E., *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*, Iustel, Madrid, 2019.

Y es, precisamente, en este punto en el que reside el interés de un nuevo instrumento, previsto desde la planificación territorial, e incorporado por la reciente legislación en la materia aprobada por una de las Comunidades Autónomas españolas: Extremadura.

Extremadura ha apostado por promulgar un nuevo cuerpo legal en el que desarrolla conjuntamente sus competencias en urbanismo y ordenación del territorio, la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura, en lo sucesivo LOTUS, que viene a sustituir, tras más de tres lustros de vigencia, a la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura²⁰.

Siguiendo el esquema de su antecesora, la LOTUS opta por legislar conjuntamente sus competencias en ordenación del territorio y en urbanismo. Sin embargo, lo anterior no constituye mayor novedad en un marco legal que trae importantes novedades, algunas sin precedentes, principalmente en el marco de la ordenación territorial, cuestión a la que se presta particular atención en el presente trabajo.

La LOTUS opta por un modelo de planificación territorial en el que, junto a los habituales planes territoriales en sus diferentes categorías, incorpora otros instrumentos de planificación territorial cuya principal finalidad es desarrollar los primeros (lo que, en palabras de la Ley, constituyen planes territoriales generales). Distín-gue así entre planificación territorial general y planificación territorial de desarrollo. Esta tendencia supone una cierta innovación en el modelo de planificación territorial que hasta el momento se viene empleando por las diferentes legislaciones autonómicas españolas en ordenación territorial, centradas, por lo general y en el sentido propio de la planificación territorial, en la escala regional y subregional.

²⁰ El Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 35, de 9 de febrero de 2019, publicaba la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura. A finales 2018, el Diario Oficial de Extremadura (DOE), hacía lo propio con la publicación del nuevo cuerpo legal (DOE núm. 250, de 27 de diciembre de 2018). Vigente desde el 27 de junio de 2019, conforme a la disposición final segunda que fija su entrada en vigor a los seis meses de la publicación en el DOE.

En principio y pese a la novedad que supone en el desarrollo de la ordenación territorial a través de la técnica planificadora, como se indicaba, parece extrapolarse a esta función pública el modelo tradicionalmente empleado en el urbanismo que desarrolla su etapa de planeamiento, empleando esta doble técnica de planeamiento urbanístico general y planeamiento urbanístico de desarrollo.

Esta cuestión se entiende muy necesaria de análisis y valoración, pues en principio podrían plantearse tantas ventajas como inconvenientes. Las primeras dadas por la necesidad que se viene propugnando de posibilitar la ejecución de los planes territoriales, y aquí podría encontrarse un aliado en aras a su consecución. Entre las segundas, se plantea la coherencia entre el propio objeto de la planificación territorial y las escalas que la misma emplea con el grado pormenorizado de desarrollo que este modelo, a priori, podría conllevar. Todo ello, con un componente común, la importancia de centrar la planificación en una clase concreta de suelo: el rústico.

Entre las múltiples novedades que incorpora la LOTUS, lo que sin duda requeriría un análisis con mayor profundidad que excede con creces el objeto del presente, se encuentra los Planes de Suelo Rústico. Este instrumento, encuadrado en la categoría de instrumentos de ordenación territorial, resulta de la simbiosis de conjugar una de las tres clases de suelo que establece la Ley, el rural (junto al urbano y urbanizable), con los nuevos instrumentos de ordenación territorial de desarrollo que, para la planificación territorial, establece la Ley.

IV. EL PLAN DE SUELO RÚSTICO: A CABALLO ENTRE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

IV.1. EL SUELO RÚSTICO EN LA LEY DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA SOSTENIBLE DE EXTREMADURA

El suelo rústico se alza, según la propia exposición de motivos de la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura, en «*la categoría básica del conjunto del suelo municipal*». En consonancia con lo cual, la LOTUS apuesta por ir un paso más allá y, frente a lo que señala como el tradicional reconocimien-

to del suelo rústico limitado por la normativa urbanística a su naturaleza agropecuaria, forestal y cinegética, declara tal concepción como una aproximación insuficiente que obvia otros aprovechamientos vinculados al territorio y compatible con sus valores capaces de generar riqueza colectiva a largo plazo. De esta forma, opta por incluir junto a aquellos, otros que entiende que encuentran en el suelo rústico un soporte idóneo, es el caso de los montes de utilidad pública, los paisajes de interés, el patrimonio cultural y etnográfico, la arquitectura popular, los entornos de alta calidad para el esparcimiento y la práctica deportiva, el turismo vinculado al medio natural o la formación e investigación ligada a la naturaleza, la agroindustria o las energías renovables. Esta perspectiva integral del suelo rústico resulta sin duda muy necesaria por las particularidades y singularidades que el mismo presenta y que lo hace merecedor de dicha visión conjunta y transversal por la que la Ley aboga.

Este carácter básico que la LOTUS otorga al suelo rústico, lo complementa con una doble concepción. Por un lado, la consideración del mismo como categoría residual de suelo; el art. 6.4. de la LOTUS, establece que *«está integrado por los terrenos no clasificados como suelo urbano o suelo urbanizable, bien sea porque su transformación urbanística resulte innecesaria o inapropiada»*. Por otro, la necesidad de esta clase de suelo atendiendo a determinadas características o valores presentes en el territorio.

Pero, además, se encarga de establecer un conjunto de categorías y afecciones en el suelo rústico a fijar por los instrumentos de ordenación. De esta forma, el art. 9 de la LOTUS, remite a dos instrumentos concretos: los Planes Generales Municipales o los Planes de Suelo Rústico, la potestad de categorizar las áreas de suelo rústico precisas, así como delimitar las zonas de afección, todo ello con la finalidad de hacer efectivas las diversas condiciones y protecciones que deban observarse en determinadas áreas de suelo rústico. Pero, además, enumera, en el aptdo. 2 del propio art. 9, las circunstancias concretas que han de concurrir y que determinará que los instrumentos citados deban adscribir a la categoría correspondiente las áreas de suelo rústico, siempre de manera motivada. Enumera las siguientes:

- Suelo rústico protegido: se adscribirán a esta categoría las áreas de suelo rústico que, de forma motivada, deben ser ob-

jeto de protección de valores existentes tales como ecológicos, naturales, paisajísticos, culturales y otros análogos.

- Suelo rústico restringido: se adscribirán a esta categoría los terrenos que, de forma motivada y objetiva, son vulnerables a distintos tipos y categorías de riesgos por lo que deben evitarse o limitarse la implantación de usos, actividades y edificaciones y los posibles desarrollos urbanísticos.
- Suelo rústico con asentamiento tradicional: se adscribirán a esta categoría las áreas de suelo rústico constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger para preservar formas tradicionales de ocupación humana del territorio.

Además de estas categorías, la LOTUS prevé la posibilidad de que reglamentariamente se establezcan subcategorías dentro de las mismas.

Por último, en relación a las afecciones sectoriales del suelo rústico, la LOTUS contempla expresamente que, con independencia de la categorización, incluso de forma «superpuesta» (según tenor literal) a la misma, los planes a los que reconoce la potestad de clasificar suelo rústico deberán estar las zonas de afección con limitación de usos y trámites específicos por la existencia de áreas en las que la legislación sectorial otorga protección específica al patrimonio natural o cultural, o por la existencia de bienes de dominio público así como sus zonas de protección.

IV.2. LOS PLANES DE SUELO RÚSTICO

El Plan de Suelo Rústico es una de las grandes apuestas de la Comunidad Autónoma extremeña. En este sentido, es presentado por la LOTUS como el instrumento con el que dar respuesta a las necesidades de sus comarcas fruto de la experiencia adquirida en aquellas pioneras en dotarse con planes territoriales (La Vera, Campo Arañuelo y Entorno de Alqueva), destacando que «*se identifica la zonificación elaborada por los Planes Territoriales como válida para establecer la clasificación, categorización y regulación del suelo rústico*».

En este contexto, se crea el Plan de Suelo Rústico, de ámbito supramunicipal, para el desarrollo de los Planes Territoriales, ca-

racterizado, en principio, por su flexibilidad y voluntariedad tal y como también se señala en la exposición de motivos «... *Este instrumento de carácter excepcional y voluntario, podrá ser solicitado por aquellos municipios de comarcas que así quieran regular su suelo rústico, o bien redactarse de forma excepcional, en atención al interés supramunicipal, para un ámbito que integre términos municipales colindantes que carezcan de planeamiento o cuya figura no contemple la ordenación y regulación del suelo rústico. En dicho caso cuando estos municipios redacten su planeamiento general podrán optar por mantener la ordenación y regulación establecida por el Plan de Suelo Rústico, o bien realizar una propia siempre dentro de las determinaciones y objetivos de la ordenación territorial vigente*».

Sin duda, hay algunas cuestiones claves que parecen explicar este instrumento y otras medidas incorporadas por la LOTUS. Además de la apuesta por la sostenibilidad, término que incluso se incorpora al título de la Ley y se reitera a lo largo de su articulado, la realidad y dificultades de Extremadura para una implantación efectiva de su antecesora, la Ley 15/2001, tanto en su vertiente urbanística (lo que se reconoce por la LOTUS cuando señala que «...*en el hecho de que en Extremadura no haya sido posible alcanzar ni el 15% de planes generales que se ajusten a la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, a pesar de los esfuerzos de financiación por parte de la esta comunidad autónoma para la actualización normativa*») como de la propia ordenación territorial, justifican la aparición de este cuerpo legal, sin obviar su realidad territorial, la de un territorio con núcleos de población dispersos y poco poblados, así como la tendencia a la pérdida poblacional.

En síntesis, parece muy adecuado profundizar en esta nueva figura que, aunque prevista formalmente en el cuerpo legal como instrumento de planificación territorial, bien parece, atendiendo a sus características, tener un carácter dual presentando características propias de los planes territoriales, pero también de los urbanísticos. El propio hecho del predominio de municipios con poca población en Extremadura (atendiendo a datos del Instituto Nacional de Estadística, en adelante INE, del año 2021, más de la mitad de los municipios extremeños, concretamente el 56,18%, son municipios con una población inferior a los 1.000 habitantes), unido a la paulatina pérdida de población que sufre la Comunidad Autó-

noma (de igual forma, atendiendo a datos oficiales publicados por el INE, de los 388 municipios extremeños, s.e.u.o., 122 municipios, esto es, 31,44% de los términos municipales tienen una población inferior a los 500 habitantes). Estos datos son ejemplificativos de la realidad extremeña y, como junto a la mayor o menor presencia de suelo rústico, son numerosos los municipios con muy escasa capacidad para dotarse de un instrumento de planeamiento urbanístico general, de ahí la necesidad de buscar alternativas que, en defecto de los mismos o ante la obsolescencia de los vigentes, dote de la necesaria seguridad jurídica a un suelo tan vulnerable como lo es el suelo rústico.

IV.2.A. Régimen jurídico

La regulación de los Planes de Suelo Rústico se encuentra en los arts. 27 a 30 de la LOTUS. Conceptuados como *«los instrumentos de desarrollo de los Planes Territoriales para la ordenación pormenorizada del suelo rústico de todos o parte de los municipios de un Plan Territorial por ámbitos contiguos, con la finalidad de asegurar la protección de interés supramunicipal en la conservación del paisaje, de los recursos naturales, de los bienes de dominio público y del patrimonio cultural, conforme a lo establecido en esta ley para la ordenación territorial»*.

Una primera cuestión que surge es, y como precisamente los contempla la LOTUS, su función de ordenación pormenorizada del suelo rústico, lo que parece recordar a la función pormenorizada o detallada que se atribuye al planeamiento urbanístico de desarrollo, si bien en el caso de estos instrumentos circunscrito a una clase concreta de suelo en el marco de un ámbito concreto, no, como en los últimos en que se generaliza a la ordenación detallada del ámbito. Por otra parte, se limita a ámbitos territoriales, en su totalidad o parcialmente, que cuenten con un Plan Territorial. De hecho, el propio precepto lo concreta indicando que el ámbito del Plan de Suelo Rústico coincidirá con el del Plan Territorial que desarrolla o parte del mismo, conforme establezca el propio Plan Territorial.

En relación a la iniciativa para la formulación del Plan de Suelo Rústico, el mismo se redactará a instancia de los municipios de

su ámbito, y, en cualquier caso, previa audiencia de los mismos, y con las mismas determinaciones de los Planes Territoriales.

Entre las determinaciones del Plan de Suelo Rústico, el art. 27.3. de la LOTUS, establece las siguientes:

- Categorización de la totalidad del suelo del ámbito del plan.
- Regulación general de cada categoría, que deberá contener como mínimo: las características morfológicas y tipológicas de las edificaciones y las construcciones y la regulación de usos y actividades.
- Identificación y delimitación aproximada de las áreas sujetas a servidumbre para la protección del dominio público y la funcionalidad de las infraestructuras públicas.

De igual forma, la LOTUS se encarga de regular la documentación precisa que debe contener el Plan de Suelo Rústico al objeto de definir y justificar sus determinaciones, en concreto establece el art. 28:

- Memoria informativa, de análisis y diagnóstico del territorio a ordenar.
- Memoria de ordenación, con la definición y justificación de la propuesta.
- Evaluación ambiental.
- Normativa.
- Documentación gráfica comprensiva del diagnóstico y la ordenación, sustanciada en la delimitación de las áreas de las diferentes categorías de suelo y la identificación y delimitación aproximada de las zonas de afección.

El procedimiento de tramitación y aprobación de los Planes de Suelo Rústico, también es objeto de regulación en el art. 29 de la LOTUS. Como aspectos más significativos, en primer lugar, es preciso el acuerdo de redacción del instrumento mediante resolución por parte de la persona que ostente la titularidad de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, a instancia de las corporaciones locales del ámbito del plan. No obstante, los municipios que no soliciten la redacción inicialmente podrán hacerlo con posterioridad para que se aplique en su término municipal, requiriéndose acuerdo plenario y publicación de dicho acuerdo en el Diario Oficial de Extremadura.

En segundo lugar, tendrá lugar la aprobación inicial por la persona que ostente la titularidad de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, tras lo que se someterá a información pública por un plazo de dos meses y al trámite de audiencia de los municipios del ámbito del plan por idéntico plazo. No obstante, se posibilita la tramitación abreviada, en cuyo caso dichos trámites se reducen al plazo de un mes.

En tercer lugar, a continuación, se someterá a informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, para finalmente someterlo a aprobación definitiva mediante resolución de la persona que ostente la titularidad de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, tras lo cual será publicado en el Diario Oficial de Extremadura.

IV.2.B. Plan de Suelo Rústico y planeamiento urbanístico

Como se apuntaba, pese a que la LOTUS trata, en sentido propio, el Plan de Suelo Rústico como un instrumento de planificación territorial, bien presenta características que podrían llevar a categorizarlo, como se indicaba, como un instrumento que presenta caracteres propios tanto de la planificación territorial como del planeamiento urbanístico. De hecho, precisamente por las particularidades del territorio extremeño, el reducido tamaño de sus municipios, el escaso número de términos municipales con Plan General de Ordenación Urbana o la presencia de la despoblación.

La interacción entre el planeamiento urbanístico y el Plan de Suelo Rústico es, de hecho, objeto de regulación concreta en la LOTUS. De esta forma, el art. 30, dedicado a la cuestión, establece que las determinaciones de los Planes de Suelo Rústico se impondrán a las que contengan los instrumentos de ordenación urbanística en vigor en los municipios que hayan asumido, mediante solicitud de redacción o acuerdo plenario, la eficacia del Plan de Suelo Rústico en su término municipal. En definitiva, en caso de concurrir ambos instrumentos, plan urbanístico y Plan de Suelo Rústico, en un término municipal prevalecen las determinaciones de estos últimos. Sin perjuicio de lo anterior es posible, de igual forma, la elaboración posterior de un nuevo Plan General Municipal pese a que el municipio asumiera el correspondiente

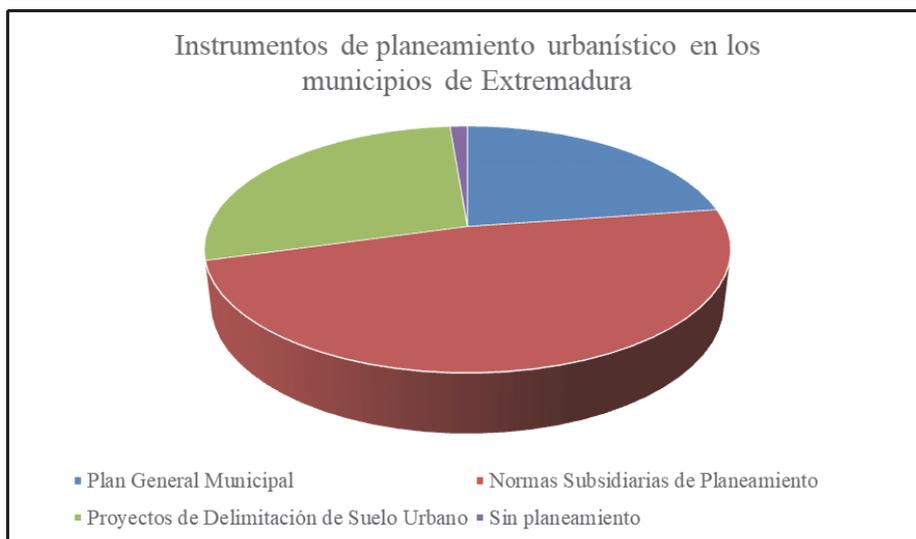
Plan de Suelo Rústico, manteniendo la vigencia del mismo en sus respectivos ámbitos.

Por otra parte, en aquellos municipios que carezcan de planeamiento urbanístico o que únicamente cuenten con Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano y no hayan solicitado su inclusión en el ámbito del Plan de Suelo Rústico, serán aplicables las determinaciones de este último, al menos, hasta la aprobación de su Plan General Municipal. Sobre esta cuestión, los Planes de Suelo Rústico vienen a cumplir una importante función en municipios sin planeamiento urbanístico ya que, al menos, dota de régimen jurídico al suelo rústico presente en el mismo.

Adecuado parece señalar que no se está ante una cuestión baladí, sino ante una posible respuesta jurídica a una problemática presente en Extremadura, en la medida en que son muy escasos los municipios que cuentan con un Plan General Municipal y otros tantos los que ni siquiera cuentan con instrumento de planeamiento urbanístico, pero que podría ser extrapolable a otras Comunidades Autónomas con problemáticas semejantes.

Conforme a la Base de Datos de Planeamiento General Municipal de la Comunidad Autónoma de Extremadura, publicado por la Dirección General de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana²¹, a fecha 31 de mayo de 2021, de los 388 municipios extremeños, sólo 88 términos municipales cuentan con Plan General Municipal, en términos porcentuales el 22,68%. Predominan las Normas Subsidiarias de Planeamiento, figura vigente en 186 términos municipales, casi la mitad de los municipios extremeños, concretamente en el 47,94%. Por su parte, en 109 términos municipales la única figura vigente son el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, en un 28,10%. Además, 5 municipios continúan sin ninguna figura de planeamiento urbanístico.

²¹ Disponible https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/extremadura_310521.pdf (última consulta 23/12/2021).



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la Base de Datos de Planeamiento General Municipal de la Comunidad Autónoma de Extremadura, publicado por la Dirección General de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Los datos anteriores vuelven a justificar la necesidad de mecanismos previstos desde el ordenamiento jurídico para dar respuestas a las diferentes realidades territoriales y avanzar, haciendo uso de una competencia, en ocasiones olvidada, como lo es la ordenación del territorio, pero, además, y lo que se entiende fundamental, conjugándola con la competencia en materia de urbanismo.

V. CONCLUSIONES

El devenir que el suelo rústico ha tenido en nuestro ordenamiento jurídico constituye, en esencia, el objeto del presente trabajo. Desde su denominación como tal en la primera legislación urbanística promulgada en España, la Ley del Suelo de 1956, a su inmediata supresión por el término suelo no urbanizable. Esta disparidad se continúa observando en las vigentes legislaciones urbanísticas autonómicas.

Pero más allá de la terminología, lo realmente importante, y es ahí donde parece deben centrarse los esfuerzos, es dotar a un sue-

lo con tanta importancia en términos ambientales, sociales, patrimoniales, etc... del preciso marco jurídico que lo provea de la necesaria seguridad jurídica y de una regulación acorde a sus peculiaridades. Se ha insistido a lo largo del presente trabajo, y aunque a priori pareciera no deber tener más relevancia, la simple forma de denominarlo ya evoca a una concepción positiva (suelo rústico) o negativa (suelo no urbanizable).

Se está, sin duda, ante una clase de suelo que, si bien siempre ha tenido una muy particular importancia, la misma se intensifica de manera vertiginosa con el paso del tiempo. Además, a diferencia de otras clases, como el suelo urbano o el suelo urbanizable, el suelo rústico tiene un carácter transversal, teniendo particular protagonismo para otras tantas políticas públicas, con el referente, como se ha tenido ocasión de analizar, de la ordenación del territorio.

Todo lo anterior justifica la necesidad de dotarlo de un adecuado régimen jurídico coherente con el mismo, pero también avanzar hacia otros mecanismos. Es la opción que ha tomado Extremadura, apostando por la creación *ex novo* de un nuevo instrumento, en el marco de la planificación territorial y tomando como soporte ámbitos dotados de instrumentos de planificación territorial de escala regional, el Plan de Suelo Rústico. Aunque su carácter reciente no posibilita por el momento conocer la oportunidad del instrumento, a priori se presenta como un interesante mecanismo que, además, se plantea como uno de sus principales objetivos centrarse en aquellos municipios que bien carecen de planeamiento urbanístico o bien cuentan con algún instrumento de esta categoría desfasado en el tiempo, asegurando, al menos, la regulación de dicha categoría de suelo.

Es preciso seguir apostando, y aquí tienen mucho que decir las Comunidades Autónomas, por dotar del adecuado régimen jurídico al suelo rústico, un régimen que debe dar respuesta a la realidad y la singularidad que el mismo presenta.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BAÑO LEÓN, J. M. «La obsolescencia de la idea de plan general». *REALA: Nueva Época*, núm. 13, 2020, págs. 6-21.

- BASSOLS COMA, M., «Ante el cincuenta aniversario de la ley del suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 40, núm. extra 225, 2006, págs. 45-90.
- BASSOLS COMA, M., «Política urbanística y ordenación jurídica en la Ley del Suelo de 1956: las aportaciones del profesor Ballbé Prunés». En GIFREU I FONT (dir.), BASSOLS COMA, M. (dir.), MENÉNDEZ REXACH, Á. (dir.) y BALLBÉ PRUNES, M. (hom.), *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, págs. 63-79.
- CEREZO IBARRONDO, Á. «La actuación sobre el medio urbano de regeneración y renovación integrada. El nuevo paradigma de la gestión urbanística en suelo urbanizado». *Cuadernos de investigación urbanística*, núm. 130, 2020, págs. 1-97.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., «El régimen jurídico-urbanístico en España tras la sentencia del tribunal constitucional 61/1997 de 20 de marzo». *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 1, 1997, págs. 577-588 (p. 581).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La Ley del suelo y el futuro del urbanismo». *Anuario de Derecho Civil*, vol. 11, núm. 2, 1958, págs. 485-510.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Los principios de la organización del urbanismo». *Revista de Administración Pública*, núm. 87, 1978, págs. 301-336.
- HERNÁNDEZ-PARTAL, S., «Los instrumentos de planeamiento urbanístico en España. Estudio comparado». *Revista Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 205, 2020, págs. 613-642.
- LÓPEZ RAMÓN, F., «Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo». *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 16, 2007, págs. 15-22.
- MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M., «El planeamiento urbanístico». En MUÑOZ MACHADO, S. (coord.) *Tratado de derecho municipal*, Iustel, Madrid, 2011, págs. 3274-3391.
- PAREJO ALFONSO, L., «El régimen urbanístico de la propiedad del suelo en la LRSV: clasificación y derechos y deberes de los propietarios», *Documentación Administrativa*, núm. 252-253, 1998, págs. 197-284.
- PAREJO ALFONSO, L., «El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007 de Suelo». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, 2007, págs. 19-42.
- PAREJO ALFONSO, L., «El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007, de Suelo». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 237, 2007, págs. 11-40.
- RANDO BURGOS, E., *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*, Iustel, Madrid, 2019.



Junio de 2022

Formación online:

Licencias, declaraciones responsables y entidades colaboradoras

CONSULTE NUESTRA PÁGINA WEB PARA INFORMARSE
SOBRE TODA NUESTRA OFERTA FORMATIVA



www.rdu.es



 Síguenos en twitter (@Revista_rdu)