

BID.T 6624 (1)

Universidad de Valencia, Estudi General

**"EL REGIMEN URBANISTICO
DEL SUELO RUSTICO
EN LA
COMUNIDAD VALENCIANA".**

Tesis Doctoral de

D. Francisco Gregori Marí.

Dirigida por el Doctor

D. Juan Climent Barberá.

Valencia, octubre de 2006.

====

UMI Number: U607548

All rights reserved

INFORMATION TO ALL USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI U607548

Published by ProQuest LLC 2014. Copyright in the Dissertation held by the Author.
Microform Edition © ProQuest LLC.

All rights reserved. This work is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.



ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

b1800441

i 20785059

CB 000190423

EL REGIMEN URBANISTICO DEL SUELO RUSTICO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

INDICE

	Páginas
INTRODUCCION	I-VII
Capítulo I. ANTECEDENTES.	1
1. EL SUELO RUSTICO.	1
2. LA REGULACION URBANISTICA DEL SUELO RUSTICO.	
A) Suelo rústico y espacio rural. Concepto que se propone.	2
B) Evolución de la regulación urbanística del suelo rústico.	6
C) Posición de la legislación urbanística respecto al aprovechamiento del suelo no urbanizable.	10
3. LA LEY DE LA GENERALITAT VALENCIANA 4/1992, DE 5 DE JUNIO, DE SNU.	
A) El marco jurídico.	15
B) El planteamiento básico de la Ley.	17
4. LA LEY 4/1992 Y LAS MEDIDAS LIBERALIZADORAS DE LA LEGISLACION ESTATAL POSTERIOR A 1992.	20
A) El suelo no urbanizable, la competencia y las medidas liberalizadoras.	20
B) Parámetros de la reforma liberalizadora del Gobierno central y resistencia de los legisladores autonómicos a asumirla	22
C) Plasmación normativa del intento de reforma liberalizadora del Gobierno central y sus efectos respecto a la Ley 4/1992, de SNU Valenciana:	25
a) Hasta la Ley 6/1998, de 13 de abril, del Suelo y Valoraciones.	25
b) Hasta la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes. La reintroducción de la categoría del suelo no urbanizable común o genérico.	28
D) La doctrina del TC sobre las competencias urbanísticas, y las divergencias territoriales.	31
Capítulo II. LAS NORMAS REGULADORAS Y LA ORDENACION URBANISTICA DEL SUELO RUSTICO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.	37
1. NORMAS BASICAS ESTATALES.	
A) La Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, de régimen del Suelo y Valoraciones, modificada por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transporte.	38
a) Consideraciones generales.	38
b) Afectaciones al SNU. La ley también confiere protección al SNU común o genérico, sin perjuicio de la posibilidad de conferir un régimen de especial protec-	

ción al SNU.	39
B) La Ley 11/2005, de 22 de junio, de modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.	
a) Consideraciones generales.	41
b) Afectaciones al SNU.	41
2. NORMAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.	43
A) La Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, que deroga la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística. Y el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, Decreto 67/2006, de 19 de mayo,	43
a) Consideraciones generales	43
b) Afectaciones al SNU.	45
B) La Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana.	51
a) Consideraciones generales.	51
b) Afectaciones al SNU.	51
C) La Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.	52
a) Consideraciones generales.	52
b) Regulación especial del paisaje.	55
c) Afectaciones al SNU.	56
D) La Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable.	61
a) Consideraciones generales.	61
b) Afectaciones al SNU.	61
E) La Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana	65
a) Consideraciones generales.	65
b) Afectaciones al SNU.	69
F) El Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana.	70
a) Consideraciones generales.	69
b) Afectaciones al SNU.	73
3. NORMAS SECTORIALES CON ESPECIAL INCIDENCIA EN EL SNU.	75
A) La Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias	75
B) Protección del Medio Ambiente y Evaluación de Impacto Ambiental.	76
a) La Evaluación de Impacto Ambiental. El RD Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, y la Ley 2/1989, de 3 de marzo de Evaluación del Impacto Ambiental en la Comunidad Valenciana	77
b) La Autorización Ambiental Integrada. La Ley estatal 16/2002, de 1 de julio.	79
c) La evaluación ambiental estratégica. La Ley estatal	

9/2006, de 28 de abril.	83
d) La Ley GV 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, y su reglamento de 15 de septiembre de 2006.	84
e) 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).	88
C) Las "normas de aplicación directa".	89
D) Normativa reguladora de las propiedades públicas.	94
E) Normativa reguladora de actividades.	95
F) Normativa de protección.	96
4. LAS REGLAS DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD APLICABLES AL SUELO RUSTICO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.	96
A) Régimen vigente.	97
B) Potestad sancionadora en SNU	102
D) La resturación del orden urbanístico infringido.	106
C) Supuestos específicos de infracciones y sanciones contenidos en la LSNU valenciana.	108
5. LA ORDENACION DEL SUELO RUSTICO	111
A) Los Planes de Acción Territorial.	115
B) Los planes urbanísticos: generales, parciales y especiales.	119
C) Problemática de los Planes Parciales	126
D) Las Ordenanzas municipales.	130
E) Reservas de terrenos.	131
F) Ordenacion de los asentamientos rurales históricos	138
G) Procedimiento especial de normalización urbanística de núcleos de viviendas en SNU.	144
6. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO RUSTICO.	149
A) El SNU protegido	162
B) El SNU común.	172
7. RECAPITULACION.	178
Capítulo III. ESTATUTO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO RUSTICO.	181
1. DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO RUSTICO.	183
A) DERECHO AL APROVECHAMIENTO SEGÚN LA NATURALEZA DEL SUELO	183
B) DERECHO A LA VALORACION ADECUADA A SU NATURALEZA	184
C). EXAMEN ESPECIAL DEL DERECHO A PARCELAR	191
a) Concepto de parcelación.	191
b) Parcelación urbanística.	194
c) Parcelación rústica o agraria: las unidades mínimas de cultivo.	197
c') Antecedentes.	197
c'') Las UMC en el Ordenamiento valenciano.	198
d) Régimen jurídico actual de las parcelaciones en la Comunidad Valenciana. La vigente D.A. Tercera de la	

Ley 4/1992.	201
e) Determinaciones de la legislación valenciana aplicable a la parcelación o segregación de fincas o terrenos en SNU.	204
e') Conceptos de parcelación.	204
e'') No cabe la división ni la segregación en contra de la legislación agraria, o forestal o de igual naturaleza que le sea de aplicación.	204
e''') Exigencia de la previa licencia municipal, y proscripción de actos materiales de división.	205
e''''') Innecesidad de la licencia por declaración municipal o de la legislación sectorial específica.	207
e''''') Control jurídico de la conformidad a licencia, por las Autoridades, Notarios y Registradores.	208
e''''') Consecuencias de las parcelaciones efectuadas con infracción del ordenamiento jurídico urbanístico.	209
2. DEBERES DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO RUSTICO	210
Capítulo IV. USOS, ACTIVIDADES Y APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS EN SUELO RUSTICO.	215
1. LA CONFIGURACIÓN DEL RÉGIMEN URBANISTICO DEL SUELO RÚSTICO	220
A) En SNU protegido	220
B) En SNU común.	222
C) Régimen de las actuaciones en función de su intensidad y excepcionalidad.	223
a) Uso normal o natural del suelo.	224
b) Uso del suelo sometido a la ordenación y la intervención administrativa.	224
c) Uso excepcional: la DIC	227
2. ACTUACIONES EN SUELO RUSTICO CONFORMES A LA NATURALEZA DE LOS TERRENOS.	227
3. ACTUACIONES EN SNU COMÚN QUE EXCEDAN DE LAS PROPIAS DE LA NATURALEZA DE LOS TERRENOS.	229
4. ACTUACIONES RELATIVAS AL DOMINIO Y A LOS SERVICIOS PÚBLICOS.	230
A) Concurrencia competencial sobre determinados ámbitos físicos.	232
B) Licencias urbanísticas y obras públicas.	233
5. ACTUACIONES EN SNU SUJETAS A INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA.	238
A) Licencia municipal e informes y autorizaciones previas.	245
B) Construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales.	252
C) Vivienda aislada y familiar.	257
D) Vivienda rural vinculada a explotación agrícola .	269
Capítulo V. LA DECLARACION DE INTERES COMUNITARIO.	273

1. ANTECEDENTES.	274
2. CONCEPTO Y NATURALEZA.	276
3. PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN, DOCUMENTACIÓN Y CONTENIDO DE LA DIC.	281
a) Organo competente.	286
b) Admisión a trámite.	288
c) Trámites y resolución.	293
d) Contenido, necesidad de licencia municipal y vinculación de la parcela.	296
e) El plazo de vigencia determinado, la prórroga y la caducidad.	300
f) Obligaciones del beneficiario de la atribución del uso y aprovechamiento de la DIC.	303
f') Cumplimiento de los compromisos asumidos. Exclusión del deber de cesión gratuita de SNU protegido.	304
f'') Obligaciones con los propietarios del suelo afecto a la DIC.	306
f''') Obligaciones posteriores al vencimiento del plazo de la DIC.	308
4. EL CANON DE APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO.	308
a) Concepto y finalidad.	308
b) Naturaleza jurídica.	311
c) Elementos objetivos y cuantía.	314
d) Propuesta municipal para su fijación.	319
e) Nacimiento de la obligación y obligado al pago.	
Fraccionamiento y exenciones.	320
5. SUPUESTOS DE DECLARACIÓN DE INTERÉS COMUNITARIO.	323
A) Explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o recursos geológicos, mineros o hidrológicos, y generación de energía renovable.	324
B) Actividades industriales, productivas y terciarias o de servicios.	328
a) Condiciones de implantación de las actividades industriales y productivas.	330
a') Necesidad de emplazamiento en SNU	330
a'') Plazo de vigencia.	331
a''') Infraestructuras mínimas con que han de contar.	331
b) Condiciones de implantación de las actividades terciarias y de servicios.	333
6. TIPOLOGIA ACTIVIDADES INDUSTRIALES, PRODUCTIVAS Y TERCARIAS O DE SERVICIOS PERMITIDAS.	333
A) Tipología de las actividades permitidas.	333
B) Establecimientos de restauración, hoteleros y asimilados.	338
C) Centros recreativos, deportivos y de ocio.	340
a) El proyecto de Ley reguladora de los campos de golf.	343
D) Campamentos de turismo e instalaciones similares o equivalentes de carácter turístico.	348

E) Actividades culturales y docentes, asistenciales, religiosas y benéficas, centros sanitarios y científicos, y servicios funerarios y cementerios.	350
a) Especial referencia a los cementerios.	352
F) Plantas para el tratamiento, valorización, depósito y eliminación de residuos de titularidad y explotación privadas."	353
G) Redes de suministros y comunicaciones de titularidad privada.	361
G) Estaciones de suministro de carburantes y áreas de servicio de las carreteras cuando no estén expresamente delimitadas por el planeamiento o la ordenación de la vía.	368
7. RÉGIMEN ESPECIAL DE DIC PARA LA REFORMA O AMPLIACIÓN DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES PREEXISTENTES.	373
Capítulo VI. CONCLUSIONES.	377
1. ANTECEDENTES	377
2. LA REGULACIÓN Y LA ORDENACION URBANISTICA DEL SUELO RUSTICO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.	380
3. ESTATUTO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO RUSTICO	385
4. USOS, ACTIVIDADES Y APROVECHAMIENTOS EN SUELO RUSTICO.	387
5. ACTUACIONES SUJETAS A INTERVENCION ADMINISTRATIVA	390
6. DECLARACIONES DE INTERÉS COMUNITARIO.	392
Capítulo VII. BIBLIOGRAFÍA.	
1. OBRAS GENERALES Y MONOGRAFÍAS	399
2. ARTÍCULOS PUBLICADOS EN REVISTAS.	410

ANEXO JURISPRUDENCIAL (En el texto de la tesis, las notas en números romanos que acompañan a las de pie de página, se refieren a sentencias que se insertan en este Anexo).

=====

ABREVIATURAS

LS 1956	Ley de 12 de mayo de 1956, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. (LRSOU)
TRLS 1976	RD 1346/1976, de 9 de abril, TR de la LRSOU.
TRLS 1992	RD Legislativo 1/1992, de 26 de junio, TR de la LSOU.
LRSV 1998	Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.
LENP	Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la GV, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana.
LSNU	Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la GV, de Suelo No Urbanizable.
LSNU 1992	Ley 4/1992, de 5 de junio, de la GV, sobre Suelo No Urbanizable.

El régimen urbanístico del suelo rústico en la Comunidad Valenciana.
SUMARIO

LUV	Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la GV, Urbanística Valenciana.
LRAU	Ley 6/1994, de 16 de noviembre, de la GV, Reguladora de la Actividad Urbanística.
L 2/1997	Ley 2/1997, de 13 de junio, de la Generalitat, de modificación de la Ley 4/1992, de SNU.
L 8/2002	Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana.
LOTPP	Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.
LMULSI 2003.	Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el sector Inmobiliario y Transportes.
LRDA	Ley de 12 de enero de 1973, de Reforma y Desarrollo Agrario.
RDLEIA 1986.	Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.
LVEIA 1989	Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat, de Evaluación del impacto ambiental en la Comunidad Valenciana.
DIPPC	Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación atmosférica .
LPCIC 2002.	Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.
LPCCA 2006	Ley 2/2006, de 11 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental.
DVPCIC 2004.	Decreto del Consell 40/2004, de 5 de marzo, que desarrolla el régimen de prevención y control integrado en la Comunidad Valenciana.
RLVEIA	Decreto del Consell 162/90 de 15 octubre, Reglamento de la LVEIA 1989.
Rplaneamiento.	RD 2159/1978, de 23 de junio, Reglamento de Planeamiento Urbanístico.
RDisciplina	RD 2187/1978, de 23 de junio, Reglamento de Disciplina Urbanística.
RPaisaje	Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana.
ROGTU	Decreto 67/2006, de 19 de mayo del Consell, Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.
PATRICOVA.	Plan de Acción Territorial de carácter sectorial, sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunidad Valenciana, aprobado por acuerdo del Consell de 28 de enero de 2003.
RZOUCV	Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística de la Comunidad Valenciana, Orden de 26 de Abril de 1999, del conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.
AAI	Autorización Ambiental Integrada.
DIC	Declaración de Interés Comunitario.
DIA	Declaración de Impacto Ambiental.

El régimen urbanístico del suelo rústico en la Comunidad Valenciana.
SUMARIO

DUMIC	Decreto 217/1999, de 9 de noviembre, del Gobierno Valenciano, que regula las Unidades Mínimas de Cultivo.
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental.
PME	Parcela Mínima Edificable.
UMC	Unidades Mínimas de Cultivo.

INTRODUCCION.

El suelo rústico es el territorio perteneciente al campo, lo que le hace sinónimo de espacio rural, y ofrece un paisaje característico, pues aunque está antropizado desde hace siglos, carece de urbanización, aunque también sirve de soporte a otras actividades de toda índole (industrias, viviendas, etc) y fundamentalmente, servicios públicos. La denominación de "suelo rústico" es positiva, pues tiene en cuenta su funcionalidad y su paisaje, frente a la insuficiencia de su denominación como "suelo no urbanizable", que entraña una perspectiva negativa y residual del suelo urbano o urbanizable. La legislación suele contemplarlo como espacio productivo, regulando la actividad agrícola, extractivo-minera o cinegética, o como espacio de protección, pero hasta fechas muy recientes, no lo ha hecho con una óptica integral de ordenación del territorio.

La elección del tema se debe a razones profesionales. Desde el comienzo de mis servicios a la Administración, me ha preocupado especialmente el urbanismo, al que he dedicado gran parte de mi experiencia profesional, adquirida tanto en el desempeño de puestos en la Administración Local y de la Generalitat, como en la elaboración de planeamiento urbanístico, y con la experiencia docente (impartir lecciones de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de Valencia desde 1994; explicar el Suelo No Urbanizable, desde 1998, en el Curso Superior de "Ordenación Autonómica del Territorio" (ADEIT-Universidad de Valencia), y desde 1999, otras materias urbanísticas en el Curso Superior "Gestión Urbanística y Territorial" (Fundación Universitat Jaume I-Empresa), gracias a la confianza, respectivamente, de los Profesores D. José María Baño León, D. José Luis Martínez Morales y D. David Blanquer Criado, que agradezco).

La consideración jurídica del suelo rústico sugería varios planteamientos, que abarcaban desde la conservación de su magnífico paisaje hasta su destrucción.

Por ello la primera cuestión a dilucidar en el presente trabajo fue la de su enfoque: si se abordaba "el régimen jurídico del suelo rústico", habría que considerar variadas cuestiones como los regadíos, la colonización, los arrendamientos históricos valencianos, etc., lo que imponía una notable dispersión de la tesis.

Por el contrario, si se enfocaba como "el régimen urbanístico del suelo rústico" se acotaba el trabajo con más precisión, la regulación de la actividad urbanizadora sobre el mismo, con una visión administrativa y urbanística que parecía más aconsejable, en la que predominan los aspectos administrativos, de elaboración de planeamiento urbanístico y docentes, que condicionan mi visión de este suelo en el presente trabajo.

Por ello, en la tesis, sin perjuicio de la visión global del suelo rústico, sólo se contempla como objeto de la misma una faceta de su régimen jurídico, la urbanística. La legislación urbanística le denominó correctamente "suelo rústico" en 1956, pero en 1976 cambió a la denominación de "suelo no urbanizable" (SNU), lo que comportaba una protección clara, pero ineficaz al ser de interpretación equívoca, y también su posible aprovechamiento urbanístico, mediante unos peculiares procesos, insuficientes y con grandes lagunas jurídicas, que ignoraban las técnicas urbanísticas ya acuñadas, desde el planeamiento a la licencia municipal. El estudio del suelo rústico, en el marco administrativo/urbanístico y de otros aspectos, como los medioambientales, determinó que fuera acumulando doctrina y jurisprudencia, que tal vez podría interesar a otros estudiosos del tema. El elevado número de sentencias de la SCA del TSJCV recopiladas, y su difícil consulta hasta el presente, ha hecho aconsejable recoger la mayor parte de ellas en un Anexo Jurisprudencial, por lo que en la tesis, junto a la referencia obligada, figuran en números romanos las referencias a las sentencias de dicho Anexo.

El suelo rústico, a pesar de que debía ser preservado, a partir de 1956 sufrió un proceso de urbanización mediante la aprobación de Planes Parciales sin planificación general previa. Esta urbanización al margen de la planificación general, es realmente el "talón de Aquiles" de este suelo, pues si bien la LS de 1956 preveía directamente una edificabilidad para el suelo "rústico", posteriormente, desde 1976, ya con la denominación de "no urbanizable", se ha venido permitiendo su reclasificación a

urbanizable y ulterior edificación con tipología urbana, sin ajustarse a otros parámetros que los que derivan de la discrecionalidad espacial de la actuación urbanística concreta y limitada territorialmente que se va a realizar (los Planes Parciales modificativos), y sin una visión planificadora amplia, tanto territorial como conceptual, que tenga en cuenta el interés general, la racionalidad global y coherente establecida según fines y objetivos comunitarios y colectivos.

En 1992 la legislación urbanística básica estatal, que seguía considerando al urbanismo como una función pública, hizo una remisión muy amplia a la legislación urbanística autonómica, para la regulación de los usos considerados más acordes con el SNU, y de aquellos otros excepcionalmente realizables en dicho suelo, lo que constituyó un marco competencial claro para el legislador autonómico que inició un proceso legislativo de regulación de este suelo, caracterizado por la innovadora aplicación de los parámetros que se venía aplicando a la regulación del suelo urbano y urbanizable (planeamiento, clasificación, calificación, derechos y deberes del propietario, licencias municipales, etc). En un momento dado del proceso de elaboración de esta tesis, me planteé abordar la legislación sobre el suelo rústico en la legislación autonómica en general, pero pronto deseché esta posibilidad por entender que excedía del objeto propuesto, y por su relativa utilidad, pues en cada Comunidad Autónoma se aplica su propia Ley.

Un ejemplo de la citada legislación autonómica fue la Ley de la Generalitat de Suelo No Urbanizable de 1992, con tres grandes objetivos: la protección medioambiental; la racionalidad territorial (subrayando la excepcionalidad y singularidad de la intervención en el medio rural), y la función social de la propiedad, definiendo un auténtico estatuto del propietario de dicho suelo (garantizando la participación pública en las plusvalías generadas por la actuación administrativa). Este proceso, en la Comunidad Valenciana, culmina con la Ley de SNU de 2004, en la que el planeamiento adquiere una posición preeminente.

En el intervalo entre las dos leyes citadas, se produjo el famoso informe del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre el mercado del suelo, de 1995, tras el que corrientes liberales arremetieron contra el modelo urbanístico/función pública, considerando que el libre mercado era el mecanismo más apto para regular las relaciones económicas de la sociedad, y exigiendo la

liberalización del mercado del suelo, clasificándolo todo como urbanizable, excepto el de especial protección.

La tesis de dejar el SNU en manos del libre mercado es muy discutible, pues personalmente entiendo que la creación de la ciudad ha de hacerse de acuerdo con el interés general, y no puede dejarse en manos privadas, como así lo exige el artículo 47 de la Constitución. Ahora bien, mi opción decidida por el urbanismo/función pública, siguiendo a la mayor parte de la doctrina, es la consecuencia de mi adhesión a unos valores entendidos, enraizados en la esencia del Derecho Administrativo, entre ellos la razón de ser y requisitos del planeamiento para su eficacia, su ámbito y previsiones varias que ha de contemplar, su valor normativo, su jerarquía, y los requisitos para su modificación y adaptación, todo ello decidido en clave de función pública y tramitado con la participación ciudadana, que confieren garantía a sus determinaciones.

Sin embargo, lo cierto es que aquéllas corrientes liberales, cuyas pretensiones se intentaron plasmar en normas estatales, tachadas de inconstitucionalidad por falta de competencia estatal, no se produjeron ni aislada ni espontáneamente, sino que respondían a una idea privatizadora que había calado en parte de la sociedad, lo que conduce a reconocer que aquéllos valores entendidos del Derecho Administrativo ya no se admiten con la misma interpretación y eficacia general en todo el Estado español, y que en el tiempo, pueden ser cíclicas y recurrentes las alternativas jurídicas sobre el SNU, bien tendentes a preservarlo de la urbanización, bien tendentes a aprovecharlo urbanísticamente. O incluso, que ambas alternativas pueden llegar hasta a coincidir cronológicamente, creando las consiguientes disfunciones.

Por ejemplo, en la Comunidad Valenciana nos encontramos con una legislación urbanística que escapa al criterio general expuesto del valor normativo del planeamiento y su jerarquía, permitiendo la reclasificación del SNU por un Plan Parcial modificativo del Plan General, que, prácticamente, aprueba el Ayuntamiento, y que en todo caso no se produce con la perspectiva global del territorio ordenado que ha de tener un Plan. Sin embargo, en la Comunidad Valenciana también rigen normas protectoras del suelo rústico y encaminadas a conseguir la sostenibilidad, como las Leyes de Ordenación del Territorio y de Ordenación y

Modernización de las Estructuras Agrarias, de Espacios Naturales Protegidos, o de protección del paisaje.

Pero habida cuenta que los propietarios obtienen las plusvalías suculentas del suelo precisamente cuando éste deja de ser rústico y pasa a ser urbanizable, es lógico deducir que la legislación urbanística más apta para llevar la mutación de la propiedad del suelo al Registro de la Propiedad, se aplica con más voluntad y frecuencia, que la otra legislación protectora, que por otra parte tampoco tiene mecanismos propios para sancionar eficazmente su incumplimiento, y en especial, para conseguir la restitución del suelo a su ser y estado primitivo en casos de infracción. En este sentido se podría calificar a la legislación urbanística de "depredadora" del suelo rústico o no urbanizable, frente a la legislación protectora. Esta contraposición de los enfoques urbanísticos y los de ordenación del territorio y ordenación del espacio rural, y su diferente aplicación, podría ser objeto de estudio mediante un trabajo específico, pero también escapa al ámbito de la presente tesis.

Centrado, pues, el enfoque de la tesis en el sentido de su título, y en definitiva, de su objeto, "El régimen urbanístico del suelo rústico en la Comunidad Valenciana", había que abordar primero el concepto del suelo rústico y su regulación urbanística por la Generalitat, y la adecuación o no de ésta a la legislación básica estatal, influenciada, como se ha dicho, por las corrientes liberalizadoras.

Después, procedía estudiar la regulación legal de la ordenación urbanística del suelo rústico en la Comunidad Valenciana, comenzando por una aproximación a la normativa básica estatal, actualmente constituida por la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, modificada por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transporte, y por la Ley 11/2005, de 22 de junio, de modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, que contiene una modificación de la Ley de Aguas.

A continuación se expone la actual normativa de la Generalitat, que tiene al respecto dos enfoques. Uno, urbanístico, constituido por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana (LUV), que deroga la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística; por el Decreto 67/2006, de

19 de mayo del Consell, Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, y por la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable. Y otro, con perspectiva de ordenación territorial, protección de espacios naturales y del paisaje, y consideración del espacio rural, integrado por la Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de ordenación y modernización de las estructuras agrarias de la Comunidad Valenciana, y por la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje, la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos, y el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, regulador del Paisaje de la Comunidad Valenciana, amén de las normas reguladoras de la Evaluación del Impacto Ambiental.

Pero, desde la perspectiva expuesta, estas normas no agotan la regulación de éste suelo rústico, pues también le son de aplicación una pléyade de disposiciones que regulan aspectos concretos de este suelo rústico, por lo que cabe afirmar que la regulación de este suelo se contiene más en disposiciones normativas que en el planeamiento, al contrario de lo que ocurre en el Suelo urbano y el urbanizable.

Así, inciden en el suelo no urbanizable la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias, la normativa sobre prevención de la contaminación y calidad ambiental, contenida en la Ley de la GV 2/2006, de 11 de mayo, la referente a la protección del paisaje, y las "normas de aplicación directa". También a la normativa que puede afectar a los usos y actuaciones realizables en el suelo rústico, es decir a la normativa sectorial reguladora de las propiedades públicas, de la actividad administrativa, y de protección. Esta aproximación a la regulación legal se cierra con el régimen de protección de la legalidad urbanística, y de los supuestos específicos de infracción y sanciones correspondientes, previstos en la legislación valenciana.

Si es cierto que la regulación del suelo rústico se contiene más en disposiciones normativas que en el planeamiento, no lo es menos que el segundo aspecto de su regulación, que posibilite los aprovechamientos urbanísticos, es su ordenación, mediante los planes de acción territorial y los urbanísticos, generales, parciales y especiales, partiendo de la clasificación urbanística de este suelo como SNU, y su calificación en común y protegido. Este apartado concluye con referencias a las ordenanzas municipales y a algunas particularidades que en dicho suelo se producen, como las reservas

de terrenos, la ordenación de los asentamientos rurales históricos, y el procedimiento especial de normalización urbanística de núcleos de viviendas en SNU.

Desde 1992, la legislación valenciana de suelo no urbanizable se caracteriza por configurar un estatuto de la propiedad del suelo rústico, que determina su función social. Por ello en la tesis se aborda el régimen urbanístico y contenido de la propiedad del suelo rústico: los deberes y derechos de los propietarios, el uso normal o natural del suelo y su uso excepcional, que comprende el derecho al justo precio en la expropiación, con un examen especial del derecho a parcelar, distinguiendo la parcelación urbanística y la rústica o agraria, con referencia a las unidades mínimas de cultivo, al régimen jurídico actual de las parcelaciones en el ordenamiento valenciano y a las consecuencias de las parcelaciones efectuadas con infracción del ordenamiento.

Tras la exposición de los aspectos citados, se entra a considerar específicamente el régimen de los usos, actividades y aprovechamientos en suelo no urbanizable según la LSNU 2004, distinguiendo los posibles en el SNU protegido y en el común. Todos estos usos y aprovechamientos, a diferencia del suelo urbano y del urbanizable, no están previstos o lo están escasamente, en los Planes, y menos aún en los planos y Normas de dichos Planes. Su régimen se establece fundamentalmente en la Ley, que señala las autorizaciones y licencias precisas, e indica los procedimientos administrativos necesarios para obtenerlas.

En el SNU común se abordan las actuaciones conformes a la naturaleza de los terrenos, que no precisan intervenciones de la Administración, salvo las que deriven de normas sectoriales específicas, de las actuaciones que excedan de las propias de la naturaleza de los terrenos, con un examen especial de las actuaciones relativas al dominio y a los servicios públicos, de la concurrencia competencial sobre determinados ámbitos físicos, y de las licencias urbanísticas y obras públicas.

Para actuaciones que excedan de las anteriores se exige, en primer lugar, su previsión en el Plan General, que ordenará las zonas donde caben determinados aprovechamientos, y la regulación de los mismos; si no hay previsión del planeamiento no caben más aprovechamientos que los "naturales" del suelo rústico. Cumplida esta premisa, las actuaciones a llevar a cabo precisarán,

por orden de intensidad de la actuación, bien licencia municipal junto a la autorización autonómica, o bien, si tienen mayor trascendencia, la Declaración de Interés Comunitario, que sigue siendo el supuesto de autorización de usos y aprovechamientos que conllevan mayor intensidad de afectación del suelo por la actividad concreta autorizada. Las licencias municipales y las autorizaciones autonómicas, preceden en orden de menor a mayor intensidad a la DIC, verdadero acto de planeamiento. La intervención siguiente a la DIC la constituye el propio planeamiento, por lo cual no se requiere la DIC si los usos y aprovechamientos se prevén en PAT sectorial o urbanísticos especiales.

Al exponer las actuaciones sujetas a licencia municipal, se distingue esta de los informes y autorizaciones previas y, siguiendo el esquema de la Ley, se hace una especial referencia a las construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales, a la vivienda aislada y familiar y a la regulación de la vivienda rural vinculada a explotación agrícola.

La construcción de viviendas aisladas en la Comunidad Valenciana, muchas veces sobre suelo urbanizable reclasificado del que anteriormente era suelo no urbanizable, en la que se ha venido en denominar "sistema California", también merecería una especial consideración desde varias perspectivas: la destrucción del paisaje rural sin sustituirlo por un paisaje propiamente urbano, sino por otro paisaje diseminado específico y característico, cuya funcionalidad y sostenibilidad es muy discutible en momentos de carestía de los combustibles y de escasez de agua, y la posible incapacidad de los Municipios afectados para, una vez pasado el momento del cobro de las licencias de obra y los primeros años de funcionamiento de las infraestructuras, poder soportarlas manteniendo sus servicios mínimos obligatorios con el nivel de ingresos públicos actuales, y en particular, seguir prestando en condiciones adecuadas los servicios de seguridad, recogida de residuos sólidos urbanos, etc. Pero su tratamiento también excede del ámbito de la presente tesis.

Finalmente, se hace un estudio pormenorizado de las Declaraciones de Interés Comunitario.

La tesis, bastante elaborada en el último trimestre de 2005, ha tenido que incorporar la reforma de nuestro derecho autonómico, operada por la LUV (que ha derogado la LRAU), la Ley de Medidas, la Ley 2/2006, de 11 de mayo, de Prevención de la Contaminación,

el Decreto 67/2006, de 19 de mayo por el que se aprueba el reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, y el Decreto 120/2006, Reglamento del Paisaje de la Comunidad Valenciana.

De lo expuesto se deduce la facilidad con que se pueden cometer excesos al tratar de exponer el tema, y la dificultad de cerrarlo en momentos de verdadera profusión normativa. Y en este punto, y en tantos otros, he de expresar aquí mi profundo agradecimiento al Profesor D. Juan Climent Barberá por su trabajo y dedicación a la importante, pero ingrata, tarea de ser el Director de la tesis, sin cuya experiencia, paciencia y valiosísimas aportaciones, el presente trabajo hubiera tenido otro nivel, sin duda considerablemente inferior.

Valencia, octubre de 2006

Capítulo I

ANTECEDENTES

1. EL SUELO RUSTICO.

El artículo 45 de la CE considera al Medio Ambiente como el entorno vital del hombre, entendido como marco de los elementos, condiciones y circunstancias naturales en que desarrolla su vida, estableciendo tanto el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, como el deber de conservarlo.

El Medio Ambiente es un concepto único que contempla diversas realidades, diversos elementos que son objeto específico de investigaciones y de legislación de modo aislado respecto al resto de sus componentes, y carece de tratamiento homogéneo por la dificultad de contemplarlo de manera global e integrada.

De todos modos, estos elementos múltiples y variados, se pueden agrupar en dos grandes bloques:¹

a) Aquéllos que conforman el Medio Ambiente físico, natural o abierto (la biosfera, el aire, el agua, el suelo, y los ecosistemas creados por las interacciones existentes entre los seres vivos y el medio.

b) Y los que integran el Medio Ambiente socio-cultural² (en el que se incluye el urbanismo) o cerrado, construido por el hombre

¹ Sobre el tema, ver MORENO TRUJILLO, Eulalia, "La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro". Bosch Editor, Barcelona, 1991.

² En el que cabe incluir no sólo el urbanismo, los monumentos y las realizaciones de la ingeniería que modifican el paisaje, sino también las relaciones sociales y la cultura en general.

con fines de protección, trabajo, diversión y satisfacción de sus más variadas necesidades ³

El suelo rústico es un elemento del Medio Ambiente físico, natural o abierto, integrado por los ecosistemas naturales, y por las explotaciones humanas mayoritariamente de tipo agrícola, ganadero, forestal, cinegético o similares. Estas explotaciones humanas han antropizado el suelo rústico con notable intensidad, pero no hasta el extremo de transformarlo en suelo con uso habitacional o residencial. Por ello conserva una estructura y paisaje peculiares, que lo diferencian a simple vista del suelo totalmente transformado o suelo urbano.

El Urbanismo y su correspondiente disciplina jurídica, dentro del campo del Derecho Administrativo, ha centrado las actuaciones legislativas sobre el aspecto socio-cultural, en lo que tiene de ordenación y gestión del territorio, tanto en el ámbito ciudadano como en el rural.

2. LA REGULACION URBANISTICA DEL SUELO RUSTICO.

A) Suelo rústico y espacio rural. Concepto que se propone.

El Diccionario de la Real Academia Española⁴ define el suelo, en su acepción más jurídica, como "superficie terrestre de una nación o división de ella, territorio". Y el término "rústico" como "Adj. Perteneciente o relativo al campo". Tendríamos, pues, que el suelo rústico, como lo calificó la LS 1956, es el territorio perteneciente al campo. La pertenencia al campo hace sinónimos suelo rústico y espacio rural.⁵

La caracterización urbanística del suelo rústico en el contexto actual de fuerte interdependencia entre territorios no resulta fácil,

³ Ver PEREZ LUÑO, A. E., "Comentario al Artículo 45", en "Comentarios a la Constitución Española de 1978", dirigidos por O. ALZAGA, Edersa, 1980, T. II., págs. 260 y ss.

⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: "Diccionario de la Lengua Española", 20ª edición, 1984, tomo II.

⁵ BLANQUER CRIADO, David: "El golf: mitos y razones sobre el uso de los recursos naturales (Ordenación del Territorio, espacios de ocio y desarrollo rural)", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, páginas 75-76.

por lo que se recurrió a destacar ⁶ su concepción negativa del espacio urbano, método burdo que conlleva pasar por alto la existencia de núcleos urbanos, edificios y construcciones que forman parte del espacio rural. Ello determinó hasta fechas muy recientes, su falta de estudio y de la regulación jurídica adecuada, que produjo una serie de efectos perversos en su utilización⁷, entre los que cabe destacar la pseudo-urbanización⁸, calificada incluso como "fraude de ley" por la jurisprudencia⁹.

El concepto que se propone es el de suelo rústico, que tiene sus propias funcionalidad económica y perspectiva paisajística, en

⁶ PUJADAS, Ramón, y FONT, Jaume: "Ordenación y planificación territorial", Ed. Síntesis, Madrid, 1998, página 249.

⁷ "Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE", acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Postdam, mayo de 1999", Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999, página 21. Propone dos orientaciones:

a) El esfuerzo para superar la escisión e incomunicación entre el campo y la ciudad. El documento propone "superar el anacrónico dualismo entre campo y ciudad", el "desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado, junto con el refuerzo de la colaboración entre los espacios urbanos y rurales".

b) La creación de ciudades compactas. El documento destaca que "para poder controlar mejor la continua tendencia a la expansión de las ciudades, los Estados miembros y sus autoridades locales y regionales deben apoyarse en la idea de la "ciudad compacta" (o ciudad de pequeñas distancias). Esto incluye, por ejemplo, el control de la extensión de las áreas urbanizables, en el marco de una política urbanística cuidadosa, particularmente en la periferias urbanas y en muchas zonas costeras", siendo necesario "intensificar la colaboración entre las ciudades y su entorno rural, así como encontrar nuevas formas de asociación para conciliar intereses contrapuestos".

⁸ Ver ROGER FERNANDEZ, Gerardo. "La necesaria regulación del suelo no urbanizable". Comentarios a la LSNU. Generalidad Valenciana-COPUT, Serie Urbanística, 1995.

⁹ Sentencia nº 434/1996, de 15 de mayo, Sección 1ª, Ponente Sr. Ayuso Ruiz-Toledo, SCA del TSJCV. (Confirmada por STS, Sección Quinta, de 19 de de mayo de 2001). "FD. TERCERO.....Muy al contrario, la realidad nos muestra la progresiva destrucción del medio rural y de los ecosistemas, mediante la conformación de núcleos habitacionales, dotados de una incipiente urbanización absolutamente asistemática, generados, las más de las veces por una lógica "contra legem" de las administraciones públicas, que opera del siguiente modo: en suelo rústico cabe efectuar segregaciones que respeten las unidades mínimas, de manera que las divisiones, cuyas parcelas resultantes sean superiores a dichas unidades son legítimas siempre que no den lugar a la formación de un núcleo de población. Nos encontramos en este "modus operandi" con, una interpretación de las normas que, en la mayor parte de los casos, da lugar a un auténtico fraude de ley."

la que predomina la visión de elementos agrarios o rurales, que cumple, además, una función social específica, sin perjuicio de la existencia de edificaciones, residenciales o productivas, que se integran en aquélla, siempre que sus objetivos y tipología no sean urbanos.

El TRLS de 1976 lo recalificó, a nuestro juicio indebidamente, como suelo no urbanizable, desde una perspectiva negativa y residual del suelo urbano o urbanizable, so pretexto de su preservación de los procesos de urbanización, cuando realmente es el suelo que sirve de soporte a gran número de servicios públicos, de actividades de toda índole y de viviendas.¹⁰

Este suelo rústico, desde el punto de vista urbanístico-formal, se corresponde con el suelo no urbanizable, que no es suelo residual o marginal, sino un suelo básico en la ordenación del territorio¹¹, concepto que subyace en la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de SNU, en sus múltiples referencias a lo "rural" y en su conexión con otras Leyes valencianas como la 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias, y la 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del territorio y Protección del Paisaje. Y es un suelo protegido porque "*necesariamente*" debe ser "*preservado permanentemente del proceso urbanizador*" o considerado innecesario para un desarrollo urbano acordado y sostenible.¹²

El concepto de suelo rústico ha sido adoptado en algunas leyes autonómicas, así, en la ley 5/1987, de 7 de abril, sobre ordenamiento del suelo rústico en Canarias¹³; y también se mantuvo

¹⁰ Ver PAREJO ALFONSO, Luciano. "El régimen urbanístico del suelo no urbanizable". En "Comentarios a la Ley del Suelo No Urbanizable. Ponencias de las Jornadas celebradas en Valencia. COPUT-Generalitat Valenciana, 1995, página 27 y ss. Y PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO, Francisco, "Derecho Urbanístico Valenciano (Análisis de la Ley Reguladora de la actividad urbanística)", Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997. Página 461.

¹¹ GUTIERREZ COLOMINA, Venancio. "Un enfoque positivo del suelo no urbanizable y urbanizable no programado". RDUMA, nº 142, marzo-abril 1995, págs. 294-295.

¹² LUV, artículo 16, "Suelo no urbanizable".

¹³ No acepta la denominación negativa del suelo desvinculado del proceso urbanizador, el no urbanizable, porque le confiere un carácter residual no deseable y, en todo caso, impropio del papel relevante que el suelo rústico ostenta en el equilibrio natural de las distintas islas del archipiélago. Por ello atribuye al suelo rústico un concepto positivo, "*aquel que, bien por sus características naturales o culturales, o*

en la Ley 6/1997, de 8 de julio, de Suelo Rústico en las Islas Baleares¹⁴. La Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia, acude igualmente a una detallada regulación del suelo que también denomina *rústico*¹⁵. La Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, que acepta la nueva denominación de *no urbanizable*, no deja de recoger una pincelada del término *rústico*, y hace después una enumeración de las distintas categorías de este suelo. La Ley de 25 de junio de 2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico de Cantabria, clasifica el suelo en *urbano*, *urbanizable* y *rústico*.¹⁶

bien por su potencialidad productiva dentro de la ordenación general de la economía, debe ser expresamente excluido del proceso urbanizador (artículo 3.º.2º)", y lo clasifica en varias categorías (artículo 8º): "a) rústico forestal, b) rústico potencialmente productivo, c) rústico de protección, d) rústico litoral o costero e) asentamientos rurales, f) y rústico residual". Esta Ley de 7 de abril de 1987 fue derogada al absorberse su texto en la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación Territorial de Canarias. Después, por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, se publicó el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación Territorial y Espacios Naturales de Canarias, que viene a sustituir a toda la normativa anterior, aunque recogiendo sus disposiciones.

Ver CABELLO DE LOS COBOS, Luis M^a, "Régimen Jurídico del Suelo en Canarias", Ed. Colegio de Registradores de la Propiedad, Madrid, 1999.

¹⁴ Prescinde del concepto residual de *suelo no urbanizable*, y utiliza la denominación clásica de *suelo rústico*, dado que estos terrenos constituyen la mayor parte del territorio de las Islas, y teniendo en cuenta (Exposición de Motivos de esta Ley) que como consecuencia de las tensiones que el modelo económico actual, gran consumidor de recursos naturales y de territorio, produce sobre estos terrenos, la tierra rústica es objeto de un proceso creciente de sustitución de las actividades tradicionales por otras que, basadas en los usos turísticos, residenciales y de servicios, inciden de modo importante sobre su naturaleza y características, desvirtuando sus elementos esenciales y atentando contra los principales activos de futuro que este suelo puede proporcionar. Su artículo 2.2º detalla la función de estos terrenos.

¹⁵ Contiene una regulación específica de este suelo rústico, partiendo de las categorías básicas de protegido y común, tratando de evitar cualquier tipo de agresión al protegido y disciplinando el uso del común.

¹⁶ Se inclina por esta denominación, no aceptando la de *no urbanizable*, diciendo en su Exposición de Motivos que se trata así de reflejar con rotundidad el rechazo deliberado de una concepción residual o simplemente negativa de dicha clase de suelo; en efecto, se dedica una particular atención al suelo rústico desde una perspectiva protectora y al mismo tiempo pragmática, lo que se refleja en la regulación contenida en los artículos 108 a 118 de esta Ley autonómica.

B) Evolución de la regulación urbanística del suelo rústico.

Hasta 1956, la visión urbanística se concentró en la ciudad (visión municipal de urbanización de calles, plazas, espacios públicos y ordenanzas de la construcción) con profundo respeto al derecho de propiedad¹⁷, definido y regulado por el Código Civil (artículos. 348 y 350)¹⁸. La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de Mayo de 1956 produjo la disciplina jurídica completa de la propiedad inmobiliaria, por razón del urbanismo ¹⁹, proclamando que la actividad urbanística es una función pública, concepción que se ha mantenido hasta hoy, a pesar de los cambios legislativos y de la promulgación de la Constitución de 1978, e hizo posible que los planes de urbanismo limitasen la propiedad privada (artículo 61), en congruencia con el Código Civil, que reservaba su limitación a la Ley. El plan de urbanismo -concluye BOQUERA -, por remisión de la Ley del Suelo, constituye o crea el contenido normal de la propiedad urbanística.²⁰

La LS 1956 estableció tres tipos de suelo: el urbano (artículo 63), el de reserva urbana (artículo 64) y el rústico (artículo 65), provocando un aprovechamiento urbanístico inadecuado del "rústico", al asignarle en su artículo 69.1 un coeficiente de edificabilidad de un metro cuadrado por cinco metros cuadrados, lo que permitió la aprobación de Planes Parciales sin una planificación

¹⁷ BOQUERA OLIVER, José M. ° y otros, "Derecho urbanístico Local", obra colectiva, Edit. Civitas, Madrid, 1992, pág. 45. Desde el punto de vista de la propiedad privada, dice el profesor BOQUERA OLIVER "En España, al menos desde finales del siglo XIX, la limitación de la propiedad privada está reservada a la ley. El artículo 348 del Código Civil dispone que *«la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes»...*"

¹⁸ PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO Francisco, "Derecho urbanístico valenciano", Ed. Tirant Lo Blanch, Capítulos VI y VII. Págs. 94 a 149.

¹⁹ La LS1956 fue promulgada en un contexto social, económico, jurídico y político desfavorable a sus innovadores planteamientos y postulados, lo que explica la dificultad y lentitud de su afianzamiento en la práctica social y administrativa, así como en la jurisprudencia contencioso-administrativa.

²⁰ BOQUERA OLIVER, José M°. y otros, op. citada. El artículo 348 del Código Civil es ajeno a la limitación de la propiedad por medio de la planificación urbana. Dicho precepto será aplicable a otras clases de propiedad, pero no a la propiedad urbanística.

general previa, favoreciendo la multiplicación de las denominadas "urbanizaciones privadas".²¹

Este proceso de aprobación de Planes Parciales sin planificación general previa es, como veremos, el "talón de Aquiles" del suelo rústico, pues permite su reclasificación y ulterior edificación con tipología urbana, sin ajustarse a otros parámetros que los que derivan de la operación urbanística concreta y limitada territorialmente que se va a realizar, y sin tener en cuenta el interés general.

El TRLS 1976²² cambió la denominación de "suelo rústico" por la de "suelo no urbanizable" (artículo 3), estableciendo las limitaciones de su aprovechamiento en su artículo 86 que, por remisión al artículo 85 anterior, posibilitaba su edificación en circunstancias especiales, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 43 punto 3, 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.

Más explícito en cuanto a las determinaciones del Plan respecto al suelo no urbanizable fue el RD 2159/1978, de 23 junio, Reglamento de Planeamiento, en sus artículos 18 y 36.

El artículo 33 de la Constitución garantizó el derecho de propiedad, especificando que su función social delimita su contenido de acuerdo con la Ley, proporcionando cobertura al TRLS 1976, despejando las dos principales cuestiones de constitucionalidad que respecto al mismo cabía plantear:

²¹ Ver SUAREZ OJEDA, Magdalena: "Las urbanizaciones: su evolución y problemática actual". Revista Urbanismo y Edificación, Thomson-Aranzadi, número 7, 2003-1. Página 68.

²² La primera reforma legislativa directa de la Ley de 1956, fue operada por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, que dio lugar a la promulgación, por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, del primer Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y afectó sólo a elementos accesorios del estatuto urbanístico de la propiedad.

1º) La legitimidad de la delimitación por el poder público, del contenido urbanístico del derecho de propiedad²³, en función del interés general.

2º) La colaboración de normas reglamentarias (los planes urbanísticos) en esa delimitación²⁴. Respecto a la naturaleza del plan de urbanismo, se ha opinado que el plan participa de la naturaleza de los actos administrativos o de las disposiciones generales. La doctrina más autorizada²⁵ no ha tenido dudas en

²³ Pues la función social es la vinculación del derecho de propiedad, según el tipo de cosas sobre las que recaiga, a la realización de los valores y bienes jurídicos protegidos constitucionalmente de pertinente aplicación y, aquí, de los consistentes en el "*medio ambiente adecuado*", la "*utilización racional de los recursos naturales*" o la "*calidad de vida*" (art. 45 CE), así como la "*utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación*" (art. 47 CE).

En este sentido, la STS de 13-junio-1989 (F.JUR. 4 de la Sentencia apelada; ponente Sr. Gordillo García; (R. Az. 5538): "Es conforme parecer de la Sala, de acuerdo con la mas generalizada posición de la doctrina científica, que la interpretación de la vigente Ley del Suelo y textos complementarios, dado su carácter preconstitucional, ha de verificarse a la luz de los principios inspiradores reflejados en la Constitución, que en el ámbito urbanístico aparecen expresados en los arts. 33, 45, 46 y 47, donde se alude a que el derecho de propiedad privada quedará delimitado en su contenido por su función social, debiendo los poderes públicos proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la solidaridad colectiva, así como conservar y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico, regulando la utilización del suelo, de acuerdo con el interés general, participando la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos".

²⁴ La expresión "*de acuerdo con la Ley*" relativiza la reserva constitucional en favor de la Ley formal. Así lo ha entendido la jurisprudencia contencioso-administrativa. La STS de 28-noviembre-1990 (FJ. 2 y 3, ponente Sr. Delgado Barrio; (R. Az. 9307), recogiendo otros pronunciamientos anteriores (incluso del Tribunal Constitucional), señala a este respecto que: "...ha de señalarse 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 mas concretamente los Planes, pueden contribuir a determinar el contenido del derecho de propiedad y mas específicamente las facultades urbanísticas que lo integran. Resulta así clara la constitucionalidad de que el planeamiento venga a trazar el contenido último del derecho de propiedad en virtud de la remisión del artículo 76 del citado TRLS 1976 -hoy art. 2 de la Ley 8/1990-. En este sentido pueden citarse diferentes declaraciones jurisprudenciales -STS de 2-febrero-1987 (R.A. 2043), 17-junio-1989 (R.A. 4732), etc... y STC 37/1987, de 26 de Marzo (R.T.C. 37).

²⁵ GARCIA TREVIJANO, J.A., "Urbanismo y suelo en Derecho español", en "Problemas políticos de la vida local", Madrid 1962, pág. 363. DIEZ PICAZO, J.A., "Problemas jurídicos del urbanismo", RAP, nº 43, págs. 41-44. GARCIA DE ENTERRIA, E., "Dictamen sobre legalidad de ordenanzas municipales" RAP, nº 50, págs. 315-316.

calificarlo como norma reglamentaria. El régimen aplicable a la derogación, modificación o revisión de los planes, constituye, quizás, el argumento definitivo a favor de su naturaleza normativa²⁶, lo que supone, también, aplicar a los planes el principio de jerarquía, que supone la traducción al campo del derecho urbanístico del mandato constitucional de jerarquía normativa contenido en el artículo 9.3 CE.²⁷

Con todo, el mayor impacto de la Constitución en el aspecto urbanístico fue la asignación competencial de la materia urbanística a las Comunidades Autónomas.²⁸

La última reforma directa, aunque parcial, de la legislación urbanística general, se produjo por la Ley 8/1990, de 25 de Julio²⁹, que dio lugar a un nuevo Texto Refundido de la LS, aprobado por RD Legislativo 1/1992, de 26 de junio, circunscrito al régimen urbanístico de la propiedad (aunque sin alterar tampoco los principios sentados en 1956) y a la valoración del suelo. Fue impugnado ante el TC porque el Estado utilizó para su legitimación títulos competenciales específicos, distintos del relativo a la legislación civil, respecto a la que el Estado tiene potestad legislativa plena, y anulado parcialmente por la STC 61/1997, de 20 de marzo. Poco después, la STS de 25 de junio de 1997 (RJ 1997, 5382) anuló seis preceptos del TRLS de 1992, todos ellos de

²⁶ GONZALEZ PEREZ, Jesús, "Los planes de urbanismo", Abella, Madrid, 1974, páginas 55 y ss.

²⁷ MORILLAS SANCHEZ, P., en "Derecho urbanístico práctico", coordinador LOPEZ PELLICER, J.A. Ed El Consultor, Madrid, 2001, página 33. "Conforme al principio de jerarquía normativa, ninguna disposición de rango jerárquico inferior puede contrariar el contenido de una disposición de rango jerárquico superior. De la misma forma, los instrumentos de planeamiento de rango jerárquico inferior no pueden contrariar las determinaciones propias de un instrumento de planeamiento de rango jerárquico superior."

²⁸ Ver DE ASIS ROIG, Agustín. "El artículo 149.1.1. de la Constitución como fundamento de la intervención del estado en materia urbanística". AA nº 29/1997, págs. 521 y ss.. Y FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomas Ramón. "El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español", REDA 94, 1997, p. 189. También PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO, Francisco, "Derecho urbanístico valenciano". Ed. Tirant Lo Blanch Capítulos VI y VII. Págs. 94 a 149.

²⁹ Ver DELGADO-IRRIBARREN NEGRAO, Manuel, y BALLESTEROS FERNANDEZ, Angel, "Comentarios a la Ley sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo (Ley 8/1990, de 25 de julio)", Ed. Comares, Granada, 1990.

aplicación plena o básica (por el exceso del Gobierno en el uso de la delegación que le había hecho la Ley 8/1990, que el Tribunal Supremo constata y declara), que habían quedado vigentes después de la STC 61/1997³⁰, superando el filtro de la constitucionalidad.³¹

El resto de la legislación española contemplaba el espacio rural desde una visión unidimensional y sectorializada: como espacio productivo, regulando la actividad agrícola, extractivo-minera o cinegética, o como espacio de protección. Pero en ningún caso se contemplaba el suelo rústico con una óptica integral de ordenación del territorio.

C) Posición de la legislación urbanística respecto a su aprovechamiento.

Previamente se ha de hacer una consideración sobre esta legislación. En 1956 se publicó la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, título que consideramos correcto por que se refiere al "régimen del suelo", es decir, parte de la existencia fáctica de un suelo, al que atribuye un régimen urbanístico determinado. Es decir, la Ley reconoce primero la existencia fáctica de este suelo, y luego, establece un régimen urbanístico para él. Con este criterio, es lógico que no se considere adecuado el título de algunas Leyes urbanísticas, como la Ley del Suelo No Urbanizable, pues anteponen en su título el régimen urbanístico que contienen (elemento accesorio y coyuntural), al supuesto fáctico objeto de su regulación, que no es otro que el suelo rústico o espacio rural.

³⁰ Ver MENENDEZ REXACH, Angel. "Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997". RDU nº 153/1997, págs. 35 y ss. Y PAREJO ALFONSO, Luciano: "Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la Sentencia del tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo; en particular, la regla de la supletoriedad del Derecho general-estatal". AA nº 29/1997, págs. 571 y ss.

³¹ Sus artículos no anulados, o bien fueron declarados vigentes por la Disposición Derogatoria 1ª de la LRSV, como derecho estatal de prioritaria aplicación, derivados de títulos competenciales no rechazados por la STC, o bien fueron expresamente derogados por la referida LRSV. En consecuencia, los artículos subsistentes tienen todos carácter de legislación básica o de aplicación plena.

Ver CARCELLER FERNANDEZ, Antonio. "Lo que queda de la ley del Suelo de 1992". RDU, nº 153/1997, págs. 13 y ss. Y PAREJO ALFONSO, Luciano, "Legislación general vigente en materia de urbanismo tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1977", Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997.

La legislación urbanística contemplaba el posible aprovechamiento urbanístico del suelo rústico o no urbanizable³² no conforme a las técnicas urbanísticas jurídicamente acuñadas, desde el planeamiento a la licencia municipal, sino de modo insuficiente y con grandes lagunas jurídicas. Tanto el TRLS 1976 (artículos 85 y 86) como el nuevo TRLS 1992 (artículos 15 y 16) diferenciaron los tipos de obra civil susceptible de implantación en esta clase de suelo.

Para las obras necesarias para la explotación agraria de la tierra y las viviendas familiares aisladas, se exigía una declaración previa de conformidad otorgada por la Administración autonómica, tras una información pública de la propuesta, que precedía al otorgamiento de la ulterior y también exigible, licencia municipal de obras³³, con una burocratización procedimental hasta para las actividades más simples, seguramente para garantizar una cobertura que legitimara la discrecionalidad espacial de la actuación³⁴ y, en especial para las viviendas, se adoptaban precauciones ante la posible formación de un núcleo de población (artículo 85 TRLS 1975). La Jurisprudencia precisó la distinción entre esta autorización y las licencias municipales de obras para la construcción de tales viviendas.³⁵

³² Ver ORTEGA GARCIA, Angel, "Utilización urbanística del Suelo No Urbanizable", en "Crónica de la VII semana de Estudios Superiores de Urbanismo", Ed. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial", Granada, 1972, págs. 77 y ss.

³³ La articulación entre la licencia municipal y la autorización previa autonómica, se repetirá luego en las Leyes valencianas sobre suelo no urbanizable.

³⁴ Claros ejemplos de este aspecto podrían ser la tramitación de la vivienda familiar con la disposición de períodos de información pública previa (un mes), o la obligación de la autorización previa por la Comunidad Autónoma, para todo tipo de Ayuntamientos, incluso para los que disponían de gran capacidad de gestión.

³⁵ Sentencia nº 484/1991, de 30 de abril, Sección Primera, Ponente Sr. Belmont y Mora, SCA del TSJCV (Revocada por STS de 23 de abril de 1996) El Tribunal Supremo dice en su Sentencia de casación: FJ SEGUNDO:"la parte demandante está confundiendo la autorización que exige el artículo 85 y el 86 de la LS TR 1976 para que puedan erigirse edificios destinados a vivienda unifamiliar en suelo no urbanizable o urbanizable no programado, en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población, con las licencias municipales de obras para la construcción de tales viviendas."

TERCERO:.. "Y..en múltiples ocasiones, hemos dicho (SS. de 2-junio, 11-noviembre, 22-diciembre-1993, 6-marzo-1995) que en casos como el que...nos ocupa la licencia municipal debe ir precedida de la autorización de la CP de Urbanismo, u órgano similar y correspondiente según el régimen autonómico urbanístico; sin cuya

Para autorizar actividades menos propias al suelo no urbanizable de necesaria implantación en medio rural, se exigía la declaración de "*utilidad pública e interés social*"³⁶. La Jurisprudencia de la SCA del TSJCV, introdujo importantes matices en el régimen legal expuesto:

a) Que la utilidad pública y el interés social debían alegarse y probarse por el interesado.³⁷

b) Que la competencia para la declaración de la utilidad pública y el interés social correspondía a la Comisión Territorial de Urbanismo, conforme al artículo 44. 4 del Reglamento de Gestión Urbanística.³⁸

autorización no se puede conceder, ni legalizar, licencia de edificación o de obras alguna, ni lo construido en contra de la normativa urbanística citada."

³⁶ La ambigüedad del texto legal posibilitó que en algunos casos la discrecionalidad acabara derivando en arbitrariedad, con la indeseable consecuencia de la quiebra del sistema urbanístico, aparte del detrimento que ello suponía para la seguridad jurídica del proceso.

³⁷ Sentencia nº 139/1996, de 20 de febrero, Sección 1ª, Ponente Sr. Belmont y Mora, SCA del TSJCV. (firme)..FD: PRIMERO

³⁸ Sentencia nº 723/1996, de 17 de julio, Sección 1ª, Ponente Sra. Selma Calpe, SCA del TSJCV. (Firme). FD: "SEGUNDO:....se pretende la construcción del helipuerto y de la nave almacén. TERCERO:....la instalación del helipuerto y de la nave almacén no está vinculada al desarrollo de ninguna actividad que pueda ser calificada como de interés público o social, de manera que no existe razón alguna que justifique su instalación en suelo calificado como no urbanizable...../....

Por último, hay que señalar que la Agencia de Medio Ambiente emitió declaración de aspecto ambiental desfavorable a la instalación del helipuerto,....sin que dicho resultado desfavorable haya quedado desvirtuado en modo alguno por el actor,....dado que en cualquier caso sin prejuzgar la incidencia que esta cuestión pudiere tener, lo cierto es que los elementos fácticos en que se basa no han sido objeto de acreditación alguna. CUARTO. Por todo lo anterior, procede desestimar el presente recurso".

- Sentencia nº 723/1996, de 17 de julio, Sección 1ª, Ponente Sra. Selma Calpe, SCA del TSJCV (Firme). FD "TERCERO.... no poseen virtualidad alguna los informes favorables del Ayuntamiento de B...., en tanto la competencia para valorar el carácter de utilidad pública o interés social respecto de la edificación e instalación, dado que se ha seguido el procedimiento previsto en el art. 43.3 LS 1976, únicamente corresponde a la CT de Urbanismo (art. 44.4 del Reglamento de Gestión Urbanística)".

c) Que la declaración de utilidad pública o interés social debían valorarse con arreglo a criterios estrictamente urbanísticos.³⁹

d) Que la declaración de utilidad pública o interés social debían ser objeto de interpretación restrictiva.⁴⁰

³⁹ La Jurisprudencia se manifestó al respecto, con distintos criterios, que el TS encauzó hacia la toma en consideración de criterios estrictamente urbanísticos.

Así, la Sentencia nº 484/1991, de 30 de abril, SCA del TSJCV, no se basaba en criterios estrictamente urbanísticos, sino de servidumbres de la zona marítimo-terrestre, y fue revocada por la STS de 23 de abril de 1996, que destaca que la valoración de la utilidad pública o interés social, y su necesidad de emplazamiento en medio rural, debe argumentarse en base únicamente a criterios urbanísticos.

La Sentencia nº 799/1992, SCA del TSJCV, anuló la autorización definitiva para la instalación de un Cementerio-Parque en término municipal de C., reconociendo el derecho de la demandante a la no instalación del cementerio parque en la ubicación que se había autorizado, también fundamentó el Fallo en disposiciones no urbanísticas, sino contenidas en el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, aprobado por Decreto 2263/74 de 20 de julio, siendo revocada por el Tribunal Supremo, en Sentencia de la Sección 5ª, de 26 de junio de 1996, Ponente Sr. Yagüe Gil, precisamente por no fundamentarse estrictamente en disposiciones urbanísticas.

Posteriormente, estos criterios estrictamente urbanísticos ya se siguieron por la Jurisprudencia del TSJCV, al enjuiciar recursos contra denegaciones de instalaciones en SNU. Así, la Sentencia de la Sección 1ª nº 1006 /94, de 2 de diciembre, Ponente Sr. Ayuso Ruiz Toledo, declara la improcedencia de legalización de industria clandestina de fabricación de piedra artificial en el término de B. (Firme por STS, S. 5ª, de 25 de septiembre de 2000, que declara no ha lugar a la casación).

⁴⁰ Sentencia nº 737/1995, de 16 de octubre, Sección 1ª, Ponente Sr. Díaz Delgado, SCA del TSJCV. Recurso contra denegación de autorización para ampliar edificio preexistente en el término municipal de C., ...FD: "SEGUNDO.....En segundo lugar, recordando la necesidad de hacer una interpretación restrictiva de los artículos 85 y 86 de la LS, TR 1976, como sostiene la sentencia del TS de 29-enero-1992, no cualquier interés, en especial los económicos del recurrente, han de considerarse como una causa de interés público o social, puesto que las Areas de servicio han de establecerse en aquellos lugares en que expresamente se prevean por la Administración competente y no pueden quedar a la libre iniciativa de las partes, utilizando un medio tan extraordinario como el previsto en dichos preceptos para establecerse en suelo inidóneo para ello". Desestima el recurso.

- Sentencia nº 807/1995, de 4 de octubre, Sección 1ª Ponente Sr. Díaz Delgado, SCA del TSJCV (Firme) FD: SEGUNDO: De conformidad con....el artículo 274 de las Normas Urbanísticas del Plan General de O., el procedimiento.....previsto en el artículo 85 del TR LS 1976 y 44 del Reglamento de Gestión Urbanística.....se autorizan las construcciones de tipo agrícola o excepcionalmente aquellas que sean declaradas de utilidad pública o interés social. Este concepto jurídico indeterminado constituye esencialmente la cuestión a resolver".Desestimar el recurso.

e) No obstante el criterio restrictivo de la interpretación, la Jurisprudencia admitió la utilidad pública o interés social en determinados casos, por su trascendencia social: así, la instalación de campings y de campos de golf.⁴¹

En la normativa urbanística examinada destaca la ausencia de una regulación explícita de los derechos y deberes de los propietarios del suelo rústico.

En los años 90 se inició un proceso legislativo autonómico, que fue aplicando a la regulación del suelo rústico o no urbanizable los parámetros habituales utilizados para la regulación del suelo

⁴¹ Respecto a los campings determinó que, a falta de previsiones del Plan General, no solo debían establecerse en el ámbito rural, a cierta distancia de los núcleos, especialmente muy poblados, sino que sea en ellos precisamente donde deban montarse, por lo que constituyen uno de los supuestos en los que con mayor razón merecen gozar de la excepción prevista en el artículo 86, en relación con el artículo 85 LS, esto es en terrenos no urbanizables, o en urbanizables no programados. Sentencia firme nº 382/1997, de 8 de abril, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Albiñana, SCA del TSJCV, consideró que la Administración autonómica valoró aspectos que escapaban a su competencia.

Igualmente interpretó los conceptos jurídicos indeterminados "utilidad pública" o "interés social" favoreciendo la instalación de los campos de golf. Sentencia nº 675/1994, de 26 de julio, Sección 1ª, Ponente Sr. Ayuso Ruiz-Toledo, SCA del TSJCV. FD. "SEGUNDO.....En este caso, la concreción de los conceptos jurídicos indeterminados "utilidad pública" o "interés social", ha sido realizada por la Administración actuante en un sentido sumamente restrictivo al validar únicamente en la instalación del campo de golf el interés o utilidad que el directo aprovechamiento o uso del mismo ha de reportar y que, efectivamente se circunscribe al de los socios, abonados o figuras afines; pero, en la delimitación realizada por la Jurisprudencia y doctrina científica de lo que ha de comprenderse en dichos conceptos jurídicos indeterminados ..., se materializa un sentido de favorecimiento del interés general, con la instalación de que se trate, bien mediante la directa satisfacción del mismo por la directa finalidad de la instalación, bien mediante la satisfacción por los efectos colaterales -colaterales para la instalación, pero principales para la colectividad- de la misma; dentro de estas coordenadas ha de incardinarse el caso de autos y dentro de ellas valorar el informe del Ayuntamiento de LM de fecha 1-febrero-1994, ...en el que consta la incidencia positiva para el municipio de la instalación del campo de golf, tanto por incrementar la oferta turística ..., como por la directa creación de puestos de trabajo, dado el alto índice de desempleo existente en dicha localidad; en mérito a esta aportación, entiende la Sala que concurre en el caso la utilidad pública o interés social exigido por la norma. En cuanto a la ubicación en el SNU, en el mismo... informe consta la imposibilidad de ubicar el campo de golf en el suelo urbano y la existencia en el planeamiento vigente en LM de esas dos únicas clases de suelo (urbano y no urbanizable), así como que no se trata de SNU de especial protección o interés."

Aunque más tarde, en la Sentencia nº 796/1997, de 11 de junio, Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV, se precisó que las instalaciones del campo de golf autorizables comprenden el Club social, pero en ningún caso a un hotel.

urbano y urbanizable (planeamiento, clasificación, calificación, derechos y deberes del propietario, licencias municipales, etc). La Ley de la Generalitat de SNU de 1992 configuró un auténtico estatuto del propietario de dicho suelo, estableciendo los requisitos tanto para las autorizaciones de actividades como para las Declaraciones de Interés Comunitario, y en la Ley de la Generalitat de SNU de 2004 el planeamiento adquiere una posición preeminente.⁴²

3. LA LEY 4/1992, DE 5 DE JUNIO, DE LA GENERALITAT VALENCIANA, DE SUELO NO URBANIZABLE,

A) El marco jurídico.

El TRLS 1992, legislación básica estatal, diferenciaba el suelo urbano, el urbanizable y el no urbanizable, fijando un régimen básico para éste, por el cual no podía ser destinado, en principio, a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y ... *"en general de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales conforme a lo establecido en la legislación urbanística y sectorial que lo regule"*, completándolo con unas prohibiciones y limitaciones de división y segregación, de parcelación urbanística, que afectaban a las facultades de disposición del derecho de propiedad.

La legislación básica estatal hacía una remisión muy amplia a la legislación sectorial (estatal y autonómica, según la materia) y a la urbanística, necesariamente autonómica de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, para la regulación de los usos considerados más acordes con el SNU, y de aquellos otros excepcionalmente realizables en dicho suelo, lo que constituía un marco competencial claro para el legislador autonómico, que la Comunidad Valenciana respetó.⁴³

⁴² Ver ROGER FERNANDEZ, Gerardo. "La necesaria regulación del suelo no urbanizable". Comentarios a la LSNU. Generalidad Valenciana-COPUT, Serie Urbanística, 1995.

⁴³ La Comunidad Valenciana adoptó y mantuvo una actitud de gran prudencia respecto al ejercicio de su potestad legislativa en esta materia, esperando a que el Estado definiera un régimen jurídico básico en el TRLS 1/1992, de 26 de junio.

En dicho marco jurídico se produjo la LSNU 4/1992 que satisfacía la reserva legal⁴⁴ (aunque luego quedara en manos de la Administración la determinación de los terrenos sobre los que llevar a cabo el servicio público urbanístico), y también la reserva de ley sobre la regulación de la expropiación. También contenía criterios para la clasificación por la Administración de unos suelos como no urbanizables, por lo que la regulación del contenido urbanístico del derecho de propiedad, y de su función social, fueron jurídicamente impecables.

La Ley valenciana respetó la Constitución, para la que⁴⁵ la anterior concepción del SNU y, con ella, la del contenido de la función pública urbanística, resultaba insostenible por la exigencia de protección del medio ambiente y por la función social de la propiedad. La ordenación del suelo sin vocación de destino urbano, tenía que interpretar la legislación urbanística que le servía de marco desde un punto de vista conforme con la Constitución.

La Ley concretó la función social del derecho de propiedad del SNU, mediante su ordenación urbanística, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional: el suelo no urbanizable es, a estos efectos, igual que el suelo con vocación urbana, por lo que el derecho de propiedad es en él también un derecho obligado socialmente.⁴⁶

El Tribunal Constitucional, primero en las Sentencias pronunciadas con ocasión del asunto "*Rumasa*"⁴⁷ y luego en las relativas a la Ley andaluza de reforma agraria y a las Leyes estatales de Aguas y de Costas, identificó en el contenido del derecho de propiedad dos elementos:

⁴⁴ MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, José Luis: "Derecho de la Propiedad y Proyecto de Ley de Reforma de la ley del Suelo". En BOQUERA OLIVER, José M. ° y otros, "Derecho urbanístico Local", obra colectiva, Edit. Civitas, Madrid, 1992, págs. 63 a 109.

⁴⁵ Ver PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO, Francisco, "Derecho Urbanístico Valenciano, op citada, página 462.

⁴⁶ PAREJO ALFONSO, Luciano. "El régimen urbanístico del suelo no urbanizable". En "Comentarios a la Ley del Suelo No Urbanizable. Ponencias de las Jornadas celebradas en Valencia. CÒPUT-Generalitat Valenciana, 1995, página 27 y ss. Y PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO, Francisco, "Derecho Urbanístico Valenciano (Análisis de la Ley Reguladora de la actividad urbanística)", Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997. Página 466.

⁴⁷ STC 11/1983 (Pleno), de 2 de diciembre; STC 6/1991 (Pleno), de 15 de enero, y otras.

1. Uno, calificable de abstracto y general, de un lado, y de subjetivo, de otro, referido a las facultades que sirven a la protección y efectividad de los intereses del titular del derecho mismo y que éste justamente traduce en términos jurídicos.

2. Otro, conceptuable como concreto y diverso, de un lado, y objetivo, de otro, alusivo a la dimensión social o colectiva del bien sobre el que recae el derecho, conforme a sus características y a los intereses colectivos en razón de los cuales adquiere sentido para la comunidad la situación jurídica en que el derecho consiste.

Para el Tribunal Constitucional, ambos elementos son piezas constructivas del derecho de propiedad, imbricándose o fusionándose para otorgar a éste su perfil propio mediante la función social a que se refiere el artículo 33.2. CE (y que, según este precepto constitucional, delimita el contenido mismo del derecho).

B) El planteamiento básico de la Ley.

En 1992⁴⁸ en el territorio rústico de la Comunidad Valenciana había una fuerte tensión entre el carácter restrictivo de la posibilidad de edificarlo y la tendencia contraria a utilizarlo con fines urbanísticos. La escasa regulación estatal frente a las presiones económicas, dio lugar a interpretaciones jurisprudenciales bastante laxas, sobre todo, en la interpretación del concepto de utilidad pública o interés social.⁴⁹

Frente al abuso de los procedimientos autorizatorios de la construcción en SNU, la LSNU 1992 contempla los asentamientos residenciales con cautela, mientras que asigna un tratamiento normativo casuístico a las actuaciones industriales y terciarias, afirmando el ejercicio de la potestad de planeamiento en el SNU en los mismos términos que en las restantes clases de suelo, ya que este suelo precisa la misma tutela y gestión por parte de la

⁴⁸ Ver BLANCH CLAVERO, Francisco: "Aproximación a la gestión urbanística del suelo no urbanizable en la Ley 4/1992 de la Generalitat Valenciana", en Comentarios a la LSNU. Generalidad Valenciana-COPUT, Serie Urbanística, 1995. Pag. 136..

⁴⁹ En el que por no citar sino un caso paradigmático se entendió por el T. Supremo que era factible la autorización de un Hipermercado (STS de 13-julio-1984, 25-febrero-1985, y 9-diciembre-1986).

Administración, puesto que en él concurren los mismos valores y bienes jurídicamente relevantes.⁵⁰

La ordenación urbanística del SNU, tenía sus dificultades al tratar de "regular lo desregulado", de reconducir a procedimientos de planificación "ex post" las actividades que no podían ser previstas en la planificación convencional, y de imponer criterios de racionalidad territorial en los caóticos procesos anteriores. El mayor protagonismo del planeamiento se acentuó en la Ley 2/1997, y culmina con la actual LSNU 2004, en la que el planeamiento adquiere un papel indiscutible.

La LSNU 1992 tenía una concepción positiva del suelo rústico, y se articuló sobre tres grandes objetivos: la protección medioambiental⁵¹; la racionalidad territorial⁵² y la función social de la propiedad⁵³, que se conservan plenamente en la actual LSNU 2004.

La clave de la Ley - dice PAREJO ALFONSO⁵⁴ - radicaba en su artículo 4, "*Delimitación del contenido urbanístico del derecho de propiedad*", que hacía inteligible el entero sistema legal: "*La clasificación, con especificación de la sujeción o no a especial*

⁵⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano. Op. citada, pág. 29. "Desde la perspectiva de las políticas públicas el suelo no urbanizable no es un suelo en blanco y negro, tiene color, es un paisaje que no sólo debe ser preservado, sino también positivamente configurado, con la misma voluntad, decisión y esfuerzo que el urbano o el urbanizable".

⁵¹ La Ley enfatizó los deberes de mantenimiento y conservación de los factores y variables naturales para evitar su degradación, o el riesgo de la misma, y los procesos de erosión, deforestación o cualquier otra perturbación medio ambiental.

⁵² En aras de la racionalidad territorial, la Ley admitía a trámite de autorización en el suelo no urbanizable, sólo a las actividades que no tuvieran respuesta en el urbano o en el urbanizable, subrayando así la excepcionalidad y singularidad territorial de la intervención en el medio rural. Y también definió criterios para identificar la localización idónea de las actividades de mayor impacto, arbitrando medidas para facilitar su ejecución cuando no existiera coincidencia entre promotor y propietario.

⁵³ Para conseguir la prevalencia del interés general y la función social de la propiedad, se fijaban procedimientos para garantizar la participación pública en las plusvalías generadas por la actuación administrativa, y mediante la calificación se acotaban los procesos especulativos, evitando los efectos de la pseudo-reclasificación de suelo que supondría la autorización puntual y singular de una actividad concreta en un emplazamiento concreto.

⁵⁴ PAREJO ALFONSO, Luciano. Op. citada. Pág. 30.

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".

Se implantaba en el SNU el uso de las técnicas de clasificación ⁵⁵ del suelo (que debía especificar la sujeción o no del suelo a un régimen de especial protección), y también la eventual ("*en su caso*") calificación ⁵⁶, cumpliendo todo el proceso del estatuto urbanístico del suelo urbano y urbanizable también en el SNU, que se traducía en el texto de la Ley en una serie de mecanismos para la ponderación de los intereses públicos y privados, en clave de función social, delimitando el derecho de propiedad, porque con la clasificación del suelo se determinaba el contenido de los derechos y deberes de todos los propietarios de SNU (artículo 5), y su función social, sin perjuicio de poder delimitar un determinado SNU como especialmente protegido, con un régimen distinto del común (artículo 6).

Y en base a la clasificación, la calificación operaba en función de los supuestos de que se tratara:

a) Para las obras, instalaciones y servicios públicos, se aceptaban las determinaciones de la legislación administrativa sectorial en cuanto al destino del suelo.

b) Para los usos vinculados al SNU común, se admitía en principio la posibilidad de su ubicación en este suelo (siempre que el planeamiento los ordenara debidamente), sin requerir la calificación positiva concreta y sí únicamente el doble control preventivo de la autorización autonómica, seguido de la licencia municipal (y a veces, sólo con la licencia municipal).

⁵⁵ La clasificación supone una categorización del suelo según destinos-tipo y su consecuente adscripción a un régimen-estatuto jurídico básico, y se aplica, una vez acotado el ámbito del suelo no urbanizable, a los efectos de la sujeción o no a un régimen de especial protección. La calificación opera presuponiendo la clasificación y concreta el régimen adscrito a ésta, mediante la desagregación de los correspondientes destinos-tipo en destinos específicos (aprovechamientos, determinados, a su vez, en función de usos e intensidades). PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO, Francisco, op. citada. Página 464.

⁵⁶ Lo que revela la utilización en esta clase de suelo de las dos técnicas que en nuestro ordenamiento urbanístico (desde la LS 1956) sirven tradicionalmente a la integración sucesiva de la ordenación urbanística, del estatuto urbanístico del suelo en los términos del marco legal y, en su caso, en desarrollo de éste por el planeamiento.

c) Y si se trataba de actividades industriales y productivas, turísticas, deportivas, recreativas, de ocio y esparcimiento y terciarias, o de determinadas actividades mineras y extractivas, la Ley admitía su implantación mediante una calificación positiva y específica, seguida de licencia municipal, que se denominaba "*declaración de interés comunitario*", que contenía una valoración por la Administración competente de la procedencia de la realización de la actividad solicitada, y en sentido técnico-urbanístico era una verdadera calificación, que de ser positiva, permitía un aprovechamiento urbanístico concreto del SNU.

4. LA LEY 4/1992 Y LAS MEDIDAS LIBERALIZADORAS DE LA LEGISLACION ESTATAL POSTERIOR A 1992.

A) El suelo no urbanizable, la competencia y las medidas liberalizadoras.

Desde la primera LS 1956, hasta la LRSV 1998, el modelo⁵⁷ de la cultura jurídica urbanística española consideraba al urbanismo como una función pública, que por su difícil comprensión, lenta y parcial aplicación, y su complejidad técnica, fue objeto tanto de duras críticas como de valoraciones positivas⁵⁸.

En la legislación urbanística⁵⁹ subyace la contradicción y el conflicto permanente⁶⁰ entre los intereses privados⁶¹, y los

⁵⁷ Lo establece la LS 1956, lo sigue el TRLS 1992 y la legislación autonómica vigente, que lo reproduce y desarrolla con las notas de planificación, programación e intervención administrativa, protagonismo de la propiedad privada del suelo, ejecutora de las decisiones públicas y receptora de la mayoría de las plusvalías generadas.

Sobre este modelo, ver BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis, "En torno a las medidas liberalizadoras del suelo: apuntes críticos a la luz de las SSTC 61/1997 y 164/2001". RDUMA, nº 188, Septiembre-Octubre. 2001, págs 59 y ss.

⁵⁸ Valoraciones positivas como las de GARCÍA DE ENTERRÍA, PAREJO ALFONSO, MENÉNDEZ REXACH, LÓPEZ RAMÓN, GONZÁLEZ-BERENGUER, y COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO creada por O.M. de 3 de enero de 1994.

⁵⁹ Téngase presente que el urbanismo ha de expresarse siempre en un cuerpo legal, es decir, en un conjunto de normas que definan su régimen jurídico de una forma global y genérica.

⁶⁰ Como ya advirtieron GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano, "Lecciones de Derecho Urbanístico", tomo I, Civitas, 1979, págs. 401 y ss.

públicos⁶², que se ha de resolver de una forma u otra, pero equilibrando los elementos en tensión.

En febrero de 1995 el Tribunal de Defensa de la Competencia dio a conocer su informe sobre el mercado del suelo⁶³, y desde entonces se arremetió contra el modelo urbanístico/función pública por su complejidad, por las rigideces del planeamiento y del mercado que genera, y por el excesivo intervencionismo administrativo, que posibilita demasiada discrecionalidad.

Corrientes liberales, con respaldo en el citado informe, consideraron que el libre mercado era el mecanismo más apto para regular las relaciones económicas de la sociedad, por lo que exigieron la liberalización del mercado del suelo, es decir, que todo el suelo se clasificara como urbanizable, excepto el de especial protección, y que se flexibilizaran los planes urbanísticos y las técnicas de gestión, de modo que fueran los operadores económicos y no los poderes públicos los que decidieran qué, cómo y cuándo se puede hacer algo sobre un suelo determinado.⁶⁴

En verdad, no parece que la liberalización del suelo sea la panacea de todos los males que padece el urbanismo⁶⁵. La

⁶¹ Con su propia lógica de máximo de libertad de aprovechamiento y disposición.

⁶² Que sujetan el ejercicio de las facultades urbanísticas a una racionalidad global y coherente establecida según fines y objetivos comunitarios y colectivos.

⁶³ "La competencia en España. Balance y nuevas propuestas", firmado por Miguel Angel Fernández Ordóñez, cuestionado por que utiliza palabras gruesas para expresar ideas simples y le sobra dogmatismo y le falta reflexión. Véase al respecto LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "Crisis y renovación del urbanismo español en la última década del siglo XX", REDA, número 104, 1999, pág. 525, y PARADA VÁZQUEZ, Ramón, Derecho Administrativo, tomo III, Marcial Pons, 1998, pág. 387.

En noviembre de 2000, la Federación de Estudios Inmobiliarios y diversas Asociaciones de Promotores y Constructores postularon públicamente la imperiosa necesidad de acometer las reformas legislativas necesarias para implementar tales medidas.

⁶⁴ De acuerdo con la Constitución opinamos, con BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis, ("En torno a las medidas liberalizadoras del suelo: apuntes críticos a la luz de las SSTC 61/1997 y 164/2001", RDUMA, nº 188, Septbre-Octbre. 2001, pág 59 y SS) que en el urbanismo, en el mercado del suelo, no es aceptable el axioma de que la libre competencia es mejor que la planificación e intervención pública. El suelo puede ser un bien que se compra y se vende, pero la ciudad no.

⁶⁵ La liberalización a ultranza no pasa de ser un tópico frente al que conviene mantener posturas eclécticas. Lo cierto es que desde el año 1996 en que se tomaron

creación de ciudad es algo que no puede dejarse a la dinámica del mercado y de los intereses, siempre especulativos, de los particulares, sino que es un hecho colectivo primario decisivo para la vida comunitaria. Por tanto, el urbanismo debe ser una función pública y como tal residenciada en manos públicas.⁶⁶

Esta decidida toma de posición por el carácter de función pública del urbanismo se formula desde una perspectiva ya tradicional en nuestro Derecho, de que la creación de medios ambientes artificiales, entre ellos la ciudad, sólo es posible considerando el territorio con carácter de totalidad, como ámbito espacial en que se desenvuelve nuestra actividad cotidiana⁶⁷. Lo que explica nuestro rechazo a los denominados "Planes Parciales modificativos", por su visión miope y parcialísima del territorio.

B) Parámetros de la reforma liberalizadora del Gobierno central y resistencia de los legisladores autonómicos a asumirla.

La legislación básica estatal acogió parcialmente estas posiciones liberalizadoras del mercado del suelo, con el objetivo general de incidir de forma inmediata en el comportamiento de los distintos agentes económicos, estimulando la competencia⁶⁸ para

las primeras medidas liberalizadoras, el precio del suelo y de la vivienda no ha hecho más que subir desafortunadamente y no parece que de momento vaya a detenerse, menos a descender. Así pues, los resultados obtenidos son precisamente los contrarios a los apetecidos o a los pregonados.

⁶⁶ Así lo exige el artículo 47 de la Constitución cuando manda a los poderes públicos regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, y dispone que la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística:

⁶⁷ El I Plan de Desarrollo español declaraba (Capítulo 26, apartado 4º, punto 3) que *"el urbanismo ha dejado de ser un simple instrumento corrector y ordenador de la ciudad para transformarse en una actuación de conformación social general, que tiene como finalidad principal la planificación u ordenación anticipada de las estructuras demográficas sociales y económicas de una unidad territorial"*.

Sobre la planificación territorial considerando el territorio en su totalidad, ver GONZALEZ PEREZ, Jesús, "Los planes de urbanismo", Publicaciones Abella, Madrid, 1974, y la bibliografía que cita.

⁶⁸ Uno de sus objetivos específicos era corregir las rigideces del mercado producidas por el fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionado a su vez por la escasez de suelo urbanizable. Para ello, trató de incrementar la oferta de suelo eliminando las previsiones normativas que la frenaban.

conseguir una mejor asignación de los recursos y, en definitiva, influir positivamente sobre el nivel de precios⁶⁹. La pretendida reforma liberalizadora del Gobierno central se construyó, entre otros, sobre tres parámetros:⁷⁰

a) Incrementar sustancialmente el suelo urbanizable, que en el artículo 9 de la LRSV1998, pasó a ser el suelo residual.⁷¹

⁶⁹ Ver LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta: "Medidas liberalizadoras en el sector inmobiliario: efectos directos y contramedidas en la legislación de las Comunidades Autónomas", RAP nº 155 de 2001, pág. 331.

⁷⁰ BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis, "En torno a las medidas liberalizadoras del suelo: apuntes críticos a la luz de las SSTC 61/1997 y 164/2001", RDUMA, nº 188, Septiembre-Octubre. 2001, pág 59 y ss.

⁷¹ Con posterioridad a esta Ley, cinco Comunidades Autónomas promulgaron Leyes urbanísticas completas cuyo contenido parece indicar que no creían o creían muy poco en la proposición del Gobierno central de que el suelo urbanizable pasara a ser el residual, y en línea con ese escepticismo no sólo mantuvieron el nivel de discrecionalidad permitido al planificador por el inciso final del apartado 2º del repetido artículo 9 para clasificar SNU, sino que lo potenciaron, quebrándose así uno de los pilares esenciales de la reforma postulada por el Gobierno central.

Así, la Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo del País Vasco, que estableció la categoría de SNU común, que es el que se preserva del desarrollo urbano no siendo susceptible de otros aprovechamientos que los agropecuarios o los relacionados con los mismos. Nótese que sólo es un mes anterior a la Ley 6/1998, por lo que el legislador vasco conocía perfectamente la reforma que se estaba fraguando en las Cortes Generales.

La Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, que determinó que pertenecen al suelo rústico los terrenos que el Plan adscriba a esta clase de suelo por su innecesariedad para un desarrollo urbano racional de acuerdo con el modelo territorial adoptado por el planeamiento territorial y urbanístico.

La Ley 10/1998, de 2 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, para la que tendrán la condición de SNU los terrenos que deban ser excluidos del proceso de urbanización en razón de la estrategia territorial adoptada en el Plan General.

La Ley 5/1999, de 25 de marzo, de normas reguladoras de la actividad urbanística de Aragón, para la que son SNU los terrenos que el Plan general considere inadecuados para el desarrollo urbano

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León, para la que son suelo rústico los terrenos inadecuados para su urbanización, conforme a los criterios señalados en la Ley y los que se determinen reglamentariamente.

Y, finalmente, la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias, para la que integran el suelo rústico los terrenos que el planeamiento adscriba a esta clase de suelo por ser necesaria su preservación del proceso

b) Reconocer el derecho del propietario a promover, sin previa programación, la transformación del suelo urbanizable instando de la Administración la aprobación del planeamiento de desarrollo (artículos 15 y 16 de la LRSV 1998).⁷²

c) Y asignar la iniciativa urbanística a los propietarios, que figuraba en el artículo 4º del proyecto de la LRSV 1998, pero que en la tramitación parlamentaria se sustituyó por otra redacción, de forma que la subsidiariedad de la actuación pública quedó eliminada o, al menos, muy difuminada.⁷³

urbanizador para la salvaguardia del ecosistema insular, a fin de evitar la superación de su capacidad de sustentación del desarrollo urbanístico, o para el mantenimiento del modelo territorial adoptado.

Se constata, pues, que el legislador autonómico en general utilizó como criterio para clasificar SNU el modelo territorial elegido por el planeamiento urbanístico, que reconoce al planificador municipal un ámbito muy amplio de discrecionalidad u oportunidad para clasificar SNU.

Y ello, de conformidad con la doctrina científica y la reiterada jurisprudencia del T. Supremo, según la cual el planeamiento urbanístico tiene como funcionalidad plasmar un determinado modelo territorial elegido por la Corporación municipal (STS de 18-marzo-1992, RJA 3376), utilizando para ello criterios reglados, pero también técnicos en los que se mueve en un plano de discrecionalidad, y en último extremo utilizando criterios políticos, de oportunidad, ni técnicos ni jurídicos, configurándose así un núcleo último de oportunidad, que ni tan siquiera es susceptible de control jurisdiccional (STS de 30-octubre-1990, RJA 8428).

⁷² Este parámetro sufrió un serio revés con la STC 164/2001, de 11 de julio, que sancionó el derecho de la iniciativa privada, entre otras razones, porque ninguno de los recursos contra el artículo 15, cuestionó la competencia del Estado. En cuanto a la referencia al «*planeamiento de desarrollo*», salvó su constitucionalidad señalando que por tal debe entenderse cualquier instrumento de ordenación urbanística, y que será el legislador autonómico quien defina cuál sea ese instrumento (FJ 25). Y declaró inconstitucional al artículo 16.1 por considerar que la regulación que hacía del derecho de los propietarios a presentar instrumentos de planeamiento de desarrollo, no tenía amparo en la competencia estatal ex artículo 149.1.1 CE y, por tanto, invadía las competencias autonómicas (FJ 27). Tal declaración de inconstitucionalidad arrastró la del inciso añadido por el RD-Ley 4/2000, quebrando en parte otro de los pilares de la reforma liberalizadora, obligando a replantear la redacción de todo el artículo, cuestión que se abordó también en la tramitación del RD-Ley como Ley ordinaria.

⁷³ La STC 164/2001 concluyó que el precepto sienta como criterio normativo la sustracción del control y dirección de las actuaciones urbanísticas a los mecanismos de mercado y, por tanto, a las decisiones de los propietarios o empresarios, por lo que al no atribuir a los propietarios la iniciativa urbanística, ésta quedaba en manos del legislador autonómico, a quien corresponde la concreta articulación de la acción urbanística pública con la participación o iniciativa privadas, quebrando el tercer pilar de la reforma liberalizadora. (Fundamento jurídico 9).

C) Plasmación normativa del intento de reforma liberalizadora del Gobierno central y sus efectos respecto a la Ley 4/1992 de SNU Valenciana.

La reforma liberalizadora del suelo, intentada por el gobierno central, se ha plasmado en distintas normas:

a) Hasta la Ley 6/1998, de 13 de abril, del Suelo y Valoraciones.

El RD Ley 5/1996, de 7 de junio⁷⁴ intentó implantar la llamada "liberalización del suelo"⁷⁵, y fue sustituido por la Ley 7/1997, de 14 de abril⁷⁶. La aplicabilidad de sus preceptos de carácter supletorio, tras la STC 61/1977, planteaba serias dudas, pues la referida STC dejaba claro que el Estado no podía aprobar normas urbanísticas con tal carácter⁷⁷, lo que dejaba en entredicho la vigencia de sus artículos 1 y 3. Y aún cuando resultaba dudosa la competencia del Estado para dictar el artículo 2, la Ley estuvo formalmente vigente en ese aspecto.⁷⁸

⁷⁴ Convalidado por el Congreso de los Diputados y tramitado luego por éste como proyecto de Ley, lo que dio lugar a una Ley ordinaria, la Ley 7/1994, de 14 de abril.

⁷⁵ Ver "Actualidad: Cuestión de inconstitucionalidad admitida contra el artículo 2.2 del RD Ley 5/1996, de 7 de junio, de Medidas Liberalizadoras en materia de suelo", Rev. de Urbanismo y Edificación, Thomson-Aranzadi, nº 5, 2002-1, páginas 319 y s.s...

⁷⁶ Que modificaba el TRLS de 1992 diez días antes de hacerse pública la sentencia que declaraba su parcial inconstitucionalidad, pretendiendo tener el carácter de normativa básica para las Comunidades Autónomas, en su artículo 2 (que reducía del 15 al 10 por ciento las cesiones de aprovechamiento de los propietarios a los Ayuntamientos), y normativa supletoria en todo lo demás.

⁷⁷ Sobre esta Ley, ver LASO BAEZA, Vicente, "La Ley 7/1997 de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia del suelo, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 13 de septiembre de 2001", Jurisprudencia de los Tribunales Superiores de justicia, RDUMA, nº 194 (junio 2002) págs. 39 a 56. Y GIGOSOS, Pablo, y SARAIVA, Manuel: "Los señores del suelo. A propósito de un comentario de González Berenguer". RDUMA nº 206, diciembre 2003, págs. 147 y ss.

⁷⁸ Ver GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis. "El Anteproyecto de la cuarta Ley del Suelo y la Sentencia del Tribunal Constitucional". RDU, n.º 153/1997, págs. 107 y ss. Y ORTEGA GARCIA, Angel. "Los recursos contra la Ley del Suelo, la Sentencia del Tribunal Constitucional y el efecto boomerang". AA, nº 29/1997, págs. 617 y ss.

La situación creada por la STC 61/1997 obligó al Estado e impulsó a las Comunidades Autónomas, a legislar cuanto antes en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme al contenido de la misma. En junio de 1997 el Gobierno presentó un Proyecto de Ley para su tramitación urgente, que daría lugar a la LRSV de 1998⁷⁹, con la que desaparecieron los problemas expuestos respecto a la Ley 7/1997, de la que se derogaron los artículos 1 a 3, la disposición transitoria y la final 1^a.

El problema fue determinar el sistema de fuentes en la materia, lo que era inevitable en un sistema compuesto como el nuestro. Su Exposición de Motivos reconoció que el Estado carecía de competencias en materia de urbanismo, y por eso incorporó como títulos competenciales las reglas 4^a, 8^a, 13^a 18^a y 23^a del artículo 149.1. Esto es, pretendía abordar la regulación del derecho de propiedad del suelo, la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad administrativa o el procedimiento administrativo común.⁸⁰

La LRSV 1998 fue una de las vías utilizadas para la liberalización. Su Capítulo I del Título II planteaba una cuestión jurídica más que discutible desde el punto de vista competencial, al regular las distintas clases de suelo, por considerarlas *"presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana"*, y para facilitar el aumento de la oferta de suelo, consideraba suelo susceptible de ser urbanizado *"todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación"*. En sus artículos 8, 9 y 10, establecía los criterios necesarios para la clasificación de suelo urbano, no urbanizable y urbanizable, estableciendo que el SNU o rústico dejaba de ser el suelo residual, que ahora sería el

⁷⁹ Ver GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luís: "El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás, hasta la aparición de la Ley 6/98 (y III)". RDUMA, nº 195, julio-agosto 2002, pág. 11 y ss. Y BORRELL I CALONGE, Agustí y FANLO I PUNTER, Víctor. "La Llei d'Urbanisme de Catalunya vista por cuatro arquitectos (Comentarios a la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo, del Parlament de Catalunya)". RDUMA, nº 199, enero-febrero 2003, páginas 39 y siguientes.

⁸⁰ Ver PAREJO ALFONSO, Luciano. "Presentación" de "El nuevo marco legal del urbanismo, número monográfico de Documentación Administrativa dedicado a la Ley 6/1998, nº 252-253/1998-1999. Y LOPEZ RAMON, Fernando: "Crisis y renovación del urbanismo español en la última década del siglo XX", REDA, nº 104/1999, págs. 521-550.

urbanizable, aquél que *"no tenga la condición de urbano o de no urbanizable"* (artículo 10).⁸¹

Su artículo 9 definía el SNU con un doble criterio:

a) Con un inicial criterio reglado, eran SNU aquéllos terrenos sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación.

b) Con un criterio más discrecional, también consideraba SNU a aquéllos terrenos *"2ª Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano"*, (artículo 9.2).⁸²

Tales criterios no eran imprescindibles para la configuración del derecho de propiedad, por lo que estaban incidiendo en la definición de un modelo urbanístico⁸³, pero en cualquier caso, la STC 164/2001, de 11 de julio, declaró que la posibilidad de que el legislador estatal fijara criterios de clasificación del suelo no le permitía la imposición de un concreto modelo urbanístico. Por tanto, en la medida en que la opción liberalizadora del suelo implicaba necesariamente la elección de un modelo urbanístico y como tal no era encajable en los principios esenciales del estatuto jurídico de la

⁸¹ Ver ENERIZ OLAECHEA, Francisco Javier: Coordinador de la obra "Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y valoraciones. Ley 6/1998, de 13 de abril", Ed. Aranzadi, Pamplona, 1998. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, "Estudios sobre la reforma de la Ley del Suelo", Ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1991, págs 256 y ss.

⁸² Este último inciso *"así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano"*, fue sido suprimido por el RD Ley 4/2000, con la finalidad de eliminar la facultad municipal de excluir del proceso urbanizador los terrenos que el propio municipio *"considere inadecuados para un desarrollo urbano"*, y ello para obtener suelo y corregir rigideces del mercado.

⁸³ No lo entendió así la STC 164/2001, de 11 de julio, pues a pesar de declarar que la competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, terminaba afirmando que la opción estatal por la clasificación tripartita del suelo quedaría privada de su eficacia igualadora si la fijación de los criterios de clasificación fuera plenamente disponible por cada una de las Comunidades Autónomas, por lo que concluyó que el establecimiento de criterios de clasificación del suelo actuaba como premisa indispensable para la configuración de las condiciones básicas del ejercicio de los tres estatutos jurídicos primarios de la propiedad del suelo (Fundamento jurídico 13).

propiedad inmobiliaria, correspondía decidirlo libremente al legislador autonómico, que podría optar por un grado mayor o menor de liberalización en razón de sus propias políticas e intereses.⁸⁴

La Circular de la Subsecretaría de Urbanismo y Ordenación Territorial, de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalitat Valenciana, de 18 de mayo de 1998, se pronunció en este sentido sobre la incidencia de la LRSV 1998, en la LSNU valenciana 4/1992.⁸⁵

b) Hasta la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes. Contenido de la reforma legal: la reintroducción de la categoría del suelo no urbanizable común o genérico.

El Gobierno central, preocupado por la actuación del legislador autonómico que daba al traste con su liberalización, decidió eliminar el antes destacado tercer supuesto del artículo 9 de la Ley 6/1998, (*"así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano"*), promulgando el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes⁸⁶, que modificó la regulación

⁸⁴ MARTIN REBOLLO, L: "Presente y futuro del derecho urbanístico: una reflexión crítica", en Anuario del Gobierno Local 2002, dirigido por FONT I LLOVET, Tomás. Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local e Instituto de Derecho Público, Barcelona 2003, pág. 52.

⁸⁵ Por cuanto, como dice en el Preámbulo, *"la nueva legislación estatal ha planteado dudas en cuanto a la continuidad de la aplicación de determinados preceptos contenidos en la normativa valenciana y fundamentalmente en la Ley 6/1994, RAU y en las Leyes 4/1992, de SNU, y 2/1997, sobre el SNU"*.

En su apartado Cuarto, "Suelo No Urbanizable", dice la Circular que *"El suelo no urbanizable se clasificará respetando lo dispuesto en la LSNU, 4/92, de la Generalitat. Por lo tanto la Ley estatal no supone que todo el suelo se convierta en urbanizable. Sólo será tal el que así sea definido por el Plan. El Plan deberá valorar, decidir y justificar la clasificación del suelo de todo el territorio municipal. La clasificación del suelo, en su integridad, es una decisión del Plan"*.

⁸⁶ Los preceptos constitucionales en los que se ampara son: -El artículo 149.1.13º: competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general económica.

- El artículo 149.1.1º: competencia estatal para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales en relación con el artículo 33 de la CE.

contenida en la LRSV 1998 ⁸⁷, en base a una supuesta escasez de suelo urbanizable ⁸⁸, suprimiendo el inciso final del punto 2 del artículo 9 de aquélla, esto es, suprimiendo el ámbito de discrecionalidad municipal en la clasificación del suelo no urbanizable ⁸⁹ al limitarla a los dos supuestos restantes, supuestos totalmente reglados, impidiendo al planificador la elección de un determinado modelo territorial en la medida en que prácticamente ya le venía dado por la legislación básica estatal.⁹⁰

Ello incidía en el régimen del SNU común previsto en la LSNU 1992, formado por aquéllos terrenos que conforme a la estrategia territorial adoptada debían ser excluidos del proceso de urbanización o preservados del mismo, y los terrenos que no fueran objeto de clasificación como urbanos, urbanizables o aptos para la urbanización, porque la LRSV 1998 no admitía la residualidad como criterio de delimitación del suelo no urbanizable, poniendo en tela de juicio el conjunto de actividades que la Ley valenciana posibilitaba en suelo no urbanizable común, como las sujetas a DIC (artículos 16 a 20).⁹¹

- El artículo 148.1.18º: sobre procedimiento administrativo común.

⁸⁷ Ver LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta: "Medidas liberalizadoras en el sector inmobiliario: efectos directos y contramedidas en la legislación de las Comunidades Autónomas", RAP nº 155 de 2001, págs 331 y ss.

⁸⁸ El problema, como se ha explicitado hasta la saciedad, no es de escasez de suelo urbanizable, sino de suelo urbanizado. Sobre esta cuestión puede consultarse, entre otros muchos, el informe de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo y el trabajo de ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo, "Un nuevo modelo en la gestión urbanística. La experiencia de la legislación valenciana", RDU, núm. 166, 1999, págs. 89 a 113.

⁸⁹ LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta: "Medidas liberalizadoras en el sector inmobiliario: efectos directos y contramedidas en la legislación de las Comunidades Autónomas", RAP nº 155 de 2001, pág. 333.

⁹⁰ Ver GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: "Ius Aedificandi y propiedad del suelo: Real Decreto Ley 4/2000. STC 164/2001 y leyes regionales posteriores", RDUMA nº 193, Abril-Mayo 2002, págs. 11 y ss.

⁹¹ Este nuevo marco normativo debía de ser interpretado de acuerdo con la STC 164/2001, de 11 de julio, que había considerado constitucional el artículo 9, en su eliminada redacción de 1998, en la medida en que incorporaba dos criterios directos para la clasificación del suelo como no urbanizable: a) que el suelo sea incompatible con la transformación y b) que sea inadecuado para un desarrollo urbano. Y entendió que la suma de los dos criterios de clasificación permitía identificar un amplio margen de regulación para cada Comunidad Autónoma por lo que no se podía considerar que el artículo 9 referido impusiera un concreto modelo urbanístico y territorial. Concluía el TC afirmando que, "*precisamente, es la concurrencia de los dos criterios del artículo*

La supresión por el RD-Ley 4/2000 del segundo de los dos criterios, convertía a este artículo 9 modificado en inconstitucional, puesto que ahora sí que se imponía por la legislación estatal un concreto modelo urbanístico y territorial.

La Ley estatal 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario (LMULSI, en lo sucesivo), contiene un artículo 1 estructurado en seis apartados de los cuales se deriva una modificación de diversos aspectos del régimen normativo establecido en la LRSV 1998.

Su apartado 1 se refiere a los nuevos criterios de clasificación del SNU⁹², cuyo resultado práctico fue la reincorporación al Derecho estatal de la categoría del conocido como suelo no urbanizable común o genérico⁹³ asumiendo la doctrina de la STC 164/2001, lo que suponía virtualmente la inoperatividad de la reforma liberalizadora estatal⁹⁴, porque no habría finalmente más

9.2, en la redacción de 1998, lo que lleva a rechazar el reproche de inconstitucionalidad".

⁹² Ley 10/2003, de 20 de mayo de Medidas Urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes (BOE 21 mayo 2003, núm. 121, (pág. 19255), artículo 1, "Modificación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones": "Uno. El punto 2 del artículo 9 queda redactado de la siguiente forma: «Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística».

Los apartados 2 y 3 aluden al régimen jurídico de la transformación del suelo urbanizable. Los apartados 4 y 5 modifican algunos criterios de valoración del suelo. Y el apartado 6 da nueva redacción a varias Disposiciones Transitorias de la precitada LRSV.

⁹³ Ver SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, "La reintroducción del Suelo No Urbanizable Común como categoría urbanística y otros aspectos de la Ley estatal 10/2003, de 20 de mayo". Revista Urbanística Práctica, nº 19, septiembre 2003.

⁹⁴ Recordemos que el apartado 1 del artículo 1 del RD Ley 4/2000, del mismo título que la Ley ahora promulgada, había dejado redactada la segunda hipótesis en que procedía la clasificación de un terreno como SNU (artículo 9.2.^a de la LRSV) de la siguiente manera: "2.^a. Que el planeamiento General considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales". Lo que suponía que el Gobierno Central no se había resistido a predeterminar el SNU, haciéndolo lo más

suelo urbanizable que el que las Corporaciones Locales quisieran que hubiera, en el marco prefijado por la respectiva legislación autonómica, con más o menos margen de maniobra al efecto, pero sustancialmente siempre enormemente amplio.⁹⁵

Lo que también incidía, pero ésta vez de modo positivo, en el régimen del SNU común previsto en la LSNU 1992, formado por aquéllos terrenos que conforme a la estrategia territorial adoptada deban ser excluidos del proceso de urbanización o preservados del mismo. Tras la LMULSI 2003, las previsiones de la LSNU 1992 sobre el SNU común, estaban perfectamente coordinadas con la legislación estatal.

D) La doctrina del TC sobre las competencias urbanísticas, y las divergencias territoriales.⁹⁶

Las STC 61/1997, de 20 de marzo y 164/2001, de 11 de julio, declararon que las competencias legislativas del Estado sobre materias que inciden en el urbanismo no le amparan para la aprobación de un «Código Urbanístico» completo, sino sólo para la normación de los principios esenciales del estatuto jurídico de la propiedad inmobiliaria.⁹⁷

La STC 61/1997 fue criticada por la generalidad de la doctrina científica por su abierta tendencia reduccionista de las competencias estatales, que provocaría una anarquía o fragmentación indeseable. Pues bien, la STC 164/2001 ratificó en lo

disimuladamente posible en la Ley 6/1998, y reforzándolo posteriormente en el RD-Ley 4/2000.

⁹⁵ Ver SÁNCHEZ GOYANES, E., «La potestad municipal de clasificación del suelo en la nueva legislación estatal. La enérgica rectificación rectificada a tiempo», El Consultor de los Ayuntamientos, nº 7, 1998.

⁹⁶ Ver CANO MURCIA, Antonio, "El urbanismo en la doctrina del Tribunal Constitucional", ED. Aranzadi, Pamplona, 1998.

⁹⁷ Es doctrina del TC que el Estado no puede establecer un modelo urbanístico homogéneo para todo el territorio nacional, que impida a las Comunidades Autónomas, con competencia exclusiva en la materia, la definición de su propio modelo. Éstas, actuando su competencia exclusiva, pueden decidir su propia política territorial y urbanística estableciendo el modelo que consideren más adecuado. Consecuencia inmediata de esta capacidad es, obviamente, la posible coexistencia de modelos urbanísticos diferentes aunque cohesionados por los principios esenciales del estatuto de la propiedad inmobiliaria fijados por el Estado.

fundamental su doctrina anterior, a pesar de que (en palabras del voto particular) en esta segunda Sentencia subyace una dosis de reacción estimable frente a la anterior tendencia reduccionista. En fin, parece que la doctrina científica quedó desautorizada por el TC y, sobre todo, por la realidad de los ordenamientos urbanísticos autonómicos.

La STC 50/1999, de 6 de abril, insistió en la posibilidad y constitucionalidad de las divergencias autonómicas en la ordenación de las materias sobre las que ostentan competencias exclusivas ⁹⁸, diciendo que con la legislación básica se trata de garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir de los cuales cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, puede establecer ordenamientos complementarios introduciendo las peculiaridades que estime convenientes y oportunas. Es, pues, un mínimo común denominador normativo, que permite un amplio margen de maniobra a las Comunidades Autónomas para adoptar políticas propias en la regulación de la materia de que se trate.⁹⁹

La interpretación auténtica de la LMULSI ¹⁰⁰, arroja el resultado práctico de que el suelo urbano es el único reglado y de imposición al planificador urbanístico ¹⁰¹, porque ha reaparecido explícitamente para el planificador urbanístico -autonómico- la posibilidad de configurar una modalidad de SNU con carácter común o genérico, en que no haya ningún valor específico a

⁹⁸ Diferencias que, desde luego, no desmembran ni desarticulan el Estado.

⁹⁹ Aquí radica, precisamente, la dificultad de liberalizar el suelo sin incidir en la definición de un modelo urbanístico que acoja ese pretendido valor liberalizador. Y este es el problema del Gobierno estatal: si quiere liberalizar el suelo necesariamente tiene que predeterminar un modelo urbanístico, pero al hacerlo invade las competencias autonómicas.

¹⁰⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, VII Legislatura, Nº 719, 2003, Sesión Nº 50 de la Comisión de Infraestructuras, 26 de marzo de 2003, págs. 23092 y siguientes-, interpretación de los artículos 8, 9 y 10 LRSV tal como han quedado redactados después de la LMULSI,

¹⁰¹ En la medida en que concurran las circunstancias previstas en el artículo 8, y, en sentido contrario, no es disponible para el planificador urbanístico si no concurre ninguna de las diversas alternativas conducentes a la clasificación del mismo.

proteger y que, por tanto, no requiera la acreditación de tal valor como exigencia previa para la validez de la decisión clasificatoria.¹⁰²

Complementariamente, todo el resto del suelo será residualmente urbanizable, por imperativo del artículo 10 de la LRSV 1998, pero ahora sin la virtualidad que originariamente le estaba destinada¹⁰³. Al mismo tiempo, se aclara la plena constitucionalidad del marco legal resultante, pues se restablece el reparto competencial de la versión anterior a la LMULSI 2003, y se eliminan las dudas por la manifiesta interferencia en el ejercicio de las competencias autonómicas y locales para la clasificación del suelo.¹⁰⁴

Al configurarse la competencia en materia de "urbanismo" en sentido expansivo por el TC, se afirma que su doctrina en la materia parte de la interpretación más favorable de la competencia

¹⁰² En materia de clasificación del suelo, se ha sostenido por el Tribunal Constitucional, desde su Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, que el Estado ostenta competencia para enumerar las posibles clases de suelo entendiéndolas como hipótesis básicas en que puede encontrarse el terreno en relación con su urbanización: suelo ya urbanizado, suelo apto para ser urbanizado, suelo excluido de la posibilidad de ser urbanizado.

Pero ahora -y esto es lo novedoso- no sólo por esos tres factores sino también por estimar el planificador que los terrenos sobre los que proyecte su decisión han de ser excluidos del proceso urbanizador por resultar inadecuados para el mismo, subsumiéndose en tal concepto de la «inadecuación» múltiples hipótesis que ahora quedan condensadas en la nueva redacción del inciso final del artículo 9.2^a, según hemos visto.

En definitiva, toda clasificación de un terreno como no urbanizable vendrá dada generalmente por la preexistencia bien de alguno de los valores enumerados en el artículo 9.1.^a -paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales- bien de los enumerados en el 9.2.^a -agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales-, preexistencia que habrá de acreditarse en la documentación del planeamiento general, o por una previa determinación desde otra Administración sectorial, o por la concurrencia de determinados riesgos.

¹⁰³ Desde el proyecto de la LRSV de 1997 y que, no habiéndola podido desplegar por la desnaturalización experimentada por el artículo 9.2.^a, *in fine* (1998) sólo la pudo conocer -al menos, en un plano teórico-legal- cuando el RDLMULSI convirtió al SNU en clase reglada, al suprimir el tan controvertido inciso, ahora nuevamente recuperado.

¹⁰⁴ En la medida en que la LMULSI 2003 es conforme con la Constitución, deja de producirse contradicción sobrevenida entre la legislación autonómica preexistente y la estatal reformada, puesto que el legislador autonómico puede ampliar y pormenorizar los supuestos cuya concurrencia habilita para otorgar esa clasificación a los terrenos y, desde luego, para precisar y matizar los valores cuya concurrencia es determinante de la clasificación de SNU.

autonómica¹⁰⁵, aunque para las legislaciones autonómicas preexistentes que contenían su propio sistema de clasificación del SNU, los efectos de la reforma legal son irrelevantes.¹⁰⁶

Este es el supuesto generalizado en la actual legislación autonómica, que tiene sus textos propios para configurar la clasificación del suelo, bien inspirados en el modelo estatal del TRLS 1976¹⁰⁷, en el del TRLS 1992¹⁰⁸, bien con su perfil propio como la Comunidad Valenciana (LSNU 1992, LRAU y LUV o en la actual LSNU 2004)¹⁰⁹; o, como mínimo, tienen una regulación específica en cuanto a los criterios clasificatorios del SNU¹¹⁰ o rústico.¹¹¹

¹⁰⁵ Al respecto, igualmente, baste con recordar que el Tribunal asimiló el «urbanismo como sector material susceptible de atribución competencial» 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*», a lo que vino a añadir, como traducción de ese contenido competencial, «*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*» [F.J. 6.a)].

Sobre esta cuestión, ver MENÉNDEZ REXACH, Á.: "Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de régimen del suelo. Comentario crítico a la STC 61/1.997, de 20 de marzo", RDUMA, núm. 153, 1997, pág. 53.

¹⁰⁶ Ver MEDIAVILLA CABO, José Vicente. "Comentarios a la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria". RDUMA, nº 188, Septiembre-Octubre. 2001, pág 113 y ss.

¹⁰⁷ Cataluña, 1990 y 2002.

¹⁰⁸ Navarra, 1994 y 2002; Galicia -matizando aquel modelo-, 1997 y 2002; Cantabria, 2001, y Extremadura, 2001, tras haberlo asumido expresamente en bloque, al igual que Andalucía, 2002.

¹⁰⁹ Y Castilla-La Mancha y La Rioja, 1998; Aragón; Castilla y León y Canarias, 1999; Murcia y Madrid, 2001; Asturias, 2002).

¹¹⁰ Baleares, 1997; y País Vasco, 1998.

¹¹¹ Cfr. el trabajo, clásico en la materia -Premio Nacional Fernando Albi-, de FERNÁNDEZ FERRERAS, C., "Régimen del suelo no urbanizable común. Limitaciones a las facultades de disposición y de aprovechamiento" Revista de Estudios Locales, CUNAL, núm. extraordinario Urbanismo, 1999, pp. 57 a 118. Y ampliaciones actualizadoras del propio FERNÁNDEZ FERRERAS en SÁNCHEZ GOYANES, E., (Dir.), Derecho Urbanístico de Castilla y León. El Consultor-Junta de Castilla y León, 2000, 1ª reimpresión, 2002; Derecho Urbanístico de Cantabria, El Consultor- Federación de Municipios de Cantabria, 2002; Derecho Urbanístico del

Es inevitable que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de su competencia exclusiva sobre urbanismo, aun dentro de la cultura urbanística tradicional, generen ordenamientos urbanísticos diferentes, no uniformes, con su proyección en el estatuto jurídico de la propiedad inmobiliaria, lo que podrá originar ciertas desigualdades territoriales en el ejercicio del derecho de propiedad inmobiliaria. El arco para conformar modelos urbanísticos más o menos liberalizadores es, conforme a la STC 164/2001, definitivamente amplio. Y no puede ser de otra manera ya que las diferencias territoriales son admitidas por la Carta Magna como lógico corolario de la conformación de nuestro Estado como autonómico, es decir, como un Estado descentralizado políticamente. El título competencial del artículo 149.1¹¹² servirá al Estado para imponer una uniformidad en el estatuto básico de la propiedad inmobiliaria, para garantizar el interés general y evitar la irreconciliabilidad de los diferentes modelos, pero por encima de ese nivel mínimo uniforme, la divergencia autonómica encuentra fundamento en la Constitución.

Se ha afirmado que en la actualidad no existe la deseable armonía entre las diversas normas urbanísticas autonómicas¹¹³.

Principado de Asturias, El Consultor-Principado de Asturias, 2003; Derecho Urbanístico de Extremadura. El Consultor-Junta de Extremadura, 2003; Derecho Urbanístico de Galicia. El Consultor-Xunta de Galicia, 2003.

En la misma colección, y sobre el mismo tema, pueden cotejarse los trabajos específicos sobre las respectivas regulaciones autonómicas de la materia de FERRE, M^a. Á. y NAVAJAS, C., "Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid", El Consultor-Comunidad de Madrid, 2002 y de GUTIÉRREZ COLOMINA, V., "Derecho Urbanístico de Andalucía", El Consultor-Junta de Andalucía, 2003.

¹¹² Dice el TC en el FJ Séptimo de su Sentencia 61/1997 que el artículo 149.1.1 CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica.

¹¹³ Que caminamos hacia la anarquía o, cuando menos, hacia la fragmentación total del Derecho urbanístico y que tal cosa es contraria al interés público siendo insuficiente la normativa básica estatal, que no garantiza la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la propiedad del suelo. Por ello se postula que el Estado promulgue una Ley de armonización de las previstas en el artículo 150.3 de la Constitución o la convocatoria de una conferencia sectorial para elaborar un anteproyecto de Ley del Suelo común, aceptada por todas las Comunidades Autónomas

Sobre esta cuestión, ver GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. "El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI", REDA, núm. 99, 1998, pág. 400; DE LA VALLINA VALVERDE, Juan Luis, "Panorama actual del Derecho urbanístico", REALA, núm. 283, 2000, pág. 345; MÉNDEZ CANSECO, José Félix, "La armonización del

También hay opiniones en otro sentido. Así, GONZALEZ BERENGUER ¹¹⁴ estima que no es precisa una Ley de armonización, definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana ¹¹⁵, y en esta línea se sitúa el informe de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo. ¹¹⁶

Derecho urbanístico. Comentarios a propósito del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio", Actualidad Aranzadi, núm. 446, julio de 2000

¹¹⁴ GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis. "La Ley del Suelo después de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997", Civitas, 1997, págs. 186 y ss.

¹¹⁵ El estudio de la legislación urbanística autonómica aparecida en estos últimos años nos revela que, en general, se trata de una legislación bien construida técnicamente y en la que han primado criterios de prudencia, no la búsqueda de soluciones o fórmulas mágicas. La gran novedad introducida por el legislador autonómico, el agente urbanizador, hasta tal punto ha sido un acierto que ha sido aceptada incluso por el Gobierno y el legislador estatal. En fin, la deseada armonía, que no uniformidad, entre los diferentes ordenamientos urbanísticos autonómicos, a la vista de la legislación autonómica vigente, es hoy por hoy un hecho incuestionable, y en el futuro la deberá garantizar la legislación que con el carácter de condiciones básicas del ejercicio de los derechos corresponde promulgar al Estado. Recordemos que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, dijo que el artículo 150.3 CE es una norma de cierre del sistema de distribución de competencias aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general,

¹¹⁶ En el informe de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo que repudió la propuesta liberalizadora del Tribunal de Defensa de la Competencia, se dice: "La colectividad, a través de sus instituciones democráticas y por medio del planeamiento urbanístico, decide cómo, cuándo y de qué forma se hace ciudad, de la misma manera que decide sobre las infraestructuras territoriales, la protección de espacios naturales de interés o cualquier otro elemento de conformación del territorio que ha de servir de soporte a la vida y a la actividad de los ciudadanos." (El Consultor, núm. 6, 1995, pág. 818).

Capítulo II

LAS NORMAS REGULADORAS Y LA ORDENACION URBANISTICA DEL SUELO RUSTICO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

Al abordar el régimen urbanístico del suelo rústico en la Comunidad Valenciana, conviene precisar que la regulación de este suelo se contiene más en disposiciones normativas que en el planeamiento, por ello se han de examinar, en primer lugar, las normas que lo regulan. Pero no es menos cierto que la obtención de los aprovechamientos urbanísticos se posibilita mediante su ordenación, bien en los planes de acción territorial o en los urbanísticos, generales, parciales y especiales, partiendo de la clasificación urbanística de este suelo como SNU, y su calificación en común y protegido. En el presente Capítulo se exponen las normas reguladoras y la ordenación urbanística. Todo ello, sin olvidar la posibilidad de una ordenación especialísima y referida a una actividad y a un espacio concretos, llevada a cabo por las Declaraciones de Interés Comunitario, que se examinan en el Capítulo V.

Pero una acabada exposición de la normativa reguladora del suelo rústico precisa tomar en consideración otras normas como las sectoriales que inciden en este suelo, así las relativas a vías pecuarias, a la protección del Medio Ambiente y Evaluación de Impacto Ambiental, las "normas de aplicación directa", las reguladoras de las propiedades públicas, las reguladoras de actividades, y las de protección, y en especial las de protección de la legalidad urbanística.

Por lo dicho, se ha de examinar también la ordenación del suelo rústico bien mediante los Planes de Acción Territorial o los planes urbanísticos: generales, parciales y especiales, las Ordenanzas municipales y la figura de las Reservas de terrenos.

Finalmente, las posibilidades de aprovechamiento urbanístico estarán en función de la clasificación del suelo rústico, normalmente como SNU, y su calificación como SNU protegido o SNU común.

El examen de las normas reguladoras y de la ordenación del suelo rústico, entendemos debe hacerse de forma unitaria, pues su dispersión no contribuiría a su comprensión. Por ello dedicamos a su estudio el presente Capítulo II, a sabiendas de que puede resultar excesivamente largo y romper la coherente extensión que se ha procurado en los restantes Capítulos de esta tesis.

Y al exponer la actual regulación urbanística del suelo rústico en la Comunidad Valenciana advertimos, de entrada, que tal regulación no es objeto de una sola norma, sino que se contiene en varias, todas las que constituyen el marco jurídico normativo en que se inserta la LSNU, siendo unas estatales y otras autonómicas.

1. NORMAS BASICAS ESTATALES.

A) La Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, de régimen del Suelo y Valoraciones, modificada por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transporte.

a) Consideraciones generales

La legislación básica¹¹⁷ estatal en materia de SNU es la LRSV 1998¹¹⁸, modificada por la LMUSLI 2003¹¹⁹, que clasifica el suelo en

¹¹⁷ Ley estatal 6/1998, LRSV, Disposición final única, determina los preceptos que tienen el carácter de legislación básica en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.13^a, 18^a y 23^a CE y, en su caso, de condiciones básicas del ejercicio de los derechos a tenor de lo dispuesto por el artículo 149.1.1^a del propio Texto Constitucional.

¹¹⁸ Ver ENERIZ OLAECHEA, Javier (Coordinador), "Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Ley 6/1998, de 13 de abril". Ed. Aranzadi, 1999.

¹¹⁹ Los apartados dos y tres del artículo 1 de la LMUSLI de 2003, aluden al régimen jurídico de la transformación del suelo urbanizable. Los apartados cuatro y cinco modifican algunos criterios de valoración del suelo. Y el apartado seis da nueva redacción a varias Disposiciones Transitorias de la precitada LRSV de 1998.

Su artículo 1 tiene trascendencia para el tema que nos ocupa, pues dispone: "1.Modificación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre RSV: "Uno. El punto 2 del artículo 9 queda redactado de la siguiente forma: ...".

urbano, urbanizable y no urbanizable o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística (artículo 7), y define en su artículo 9 (básico) el SNU ¹²⁰, reincorporando al Derecho estatal la categoría del conocido como SNU común o genérico ¹²¹, asumiendo la doctrina de la STC 164/2001, de 11 de julio. Con ello, la LSNU, se inserta pacíficamente en las determinaciones de la legislación básica estatal. Los derechos de los propietarios los regula en su artículo 20, no modificado por la LMULSI 2003.

b) Afectaciones al SNU. La Ley también confiere protección al SNU común o genérico, sin perjuicio de la especial protección al SNU incluido en dicha categoría.

Estimamos que su artículo 9, "Suelo no urbanizable", modificado por la LMULSI de 2003, considera que todo el SNU está protegido, pues dicho precepto otorga dos categorías de protección:

a) "Especial protección incompatible con su transformación", por exigencias de los planes de ordenación o de normas sectoriales, que corresponde al SNU comprendido en su apartado 1º.

¹²⁰ Ley estatal 6/1998, LRSV, artículo 9, "Suelo no urbanizable", modificado por la LMULSI de 2003: "*Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:*

1ª Que deban incluirse en esta clase 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 en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

2ª. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística".

¹²¹ Que había sido suprimido por el apartado 1 del artículo 1 del RD Ley 4/2000, que dejó redactada la segunda hipótesis en que procedía la clasificación de un terreno como SNU, según el artículo 9.2.ª de la Ley 6/1998, LRSV, de la siguiente manera: "*2ª. Que el planeamiento General considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales*".

b) "Protección normal o común, o preservación", que corresponde a todo el SNU que no sea objeto de protección especial específica, comprendido en su apartado 2. Es decir, que deriva de una mera decisión del planeamiento.

La afirmación de que la Ley establece también una "protección normal o común" resulta de la propia dicción del precepto, que utiliza el término "preservar", que para la Real Academia Española significa "*Poner a cubierto anticipadamente a una persona o cosa, de algún daño o peligro*". Este significado es equivalente al del término "protección", que la misma Academia define como "*Acción y efecto de proteger*", y a su vez define "proteger" como "*Amparar, favorecer, defender*".

¿Cómo se ha de preservar el SNU común? ¿De qué daño o peligro se ha de proteger? De la dicción del precepto resulta evidente que se ha de preservar en las circunstancias en que actualmente se encuentre¹²², y en especial se ha de preservar del daño o peligro de su transformación "*para el desarrollo urbano*". Es decir, que el SNU protegido o preservado no se debe transformar en urbano ni en urbanizable. Y podemos añadir que si se ha de producir dicha transformación, tendrá que aplicarse con criterios restrictivos.

La razón de dicha protección o preservación es distinta para cada tipo de SNU. En el caso de la "Especial protección incompatible con su transformación", (artículo 9.1), la razón de la misma son "*sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial*", o "*su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público*". Esta protección no deriva sólo de su condición de SNU, sino de alguna determinación expresa y específica que, a la vista de las razones concurrentes en dicho suelo, le atribuya esta protección.

Fácilmente se puede comprobar que la "Protección normal o común, o preservación" (artículo 9.2), se confiere al suelo rústico simplemente por su cualidad de tal, pues difiere de los supuestos antes citados en dos extremos:

¹²² En la actualidad, todo el suelo en nuestro país está ya antropizado, pues ha sido utilizado desde hace mucho tiempo para distintas finalidades. Pero el SNU no ha sido urbanizado, y esto es lo que se trata de evitar.

a) No están sometidos a un específico régimen especial de protección.

b) Y los valores que determinan su protección o preservación también son distintos, pues no se toma en consideración el paisaje, la historia, la arqueología, la ciencia, el medio ambiente, los riesgos naturales o la protección del dominio público. Dichos valores son los consustanciales al suelo rústico, según el citado artículo 9.2 LRSV: agrícola, forestal o ganadero u otras riquezas naturales, entre las que entendemos que una de las más importantes es la riqueza paisajística.

B) La Ley 11/2005, de 22 de junio, de modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

a) Consideraciones generales.

A pesar de su título, la referida Ley contiene una importantes modificación de la Ley de Aguas, que intenta adaptar a la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco sobre Política de Aguas), patrón por el que se deberán perfilarse las políticas hidráulicas de los Estados miembros en el siglo XXI.

Su Disposición final primera, "Modificación del TR Ley de Aguas, aprobado por RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio" contiene modificaciones de los artículos 2 y 13 de la Ley de Aguas (sobre desalación de agua marina), del artículo 42 (caudales ecológicos), del artículo 46 (obras hidráulicas), del artículo 55 (control efectivo de los caudales de agua utilizados), etc.

b) Afectaciones al SNU.

Pero la principal afectación al SNU se produce con la modificación del artículo 25 de la Ley de Aguas¹²³, mediante la que

¹²³ Ley 11/2005, de 22 de junio, del Plan Hidrológico Nacional, Disposición final primera, Tres: *"El apartado 4 del artículo 25 queda redactado en los siguientes términos: 4. Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que*

se impone la exigencia de que en los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en materia, entre otras, de ordenación del territorio y urbanismo, que afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales, las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo. Y si comportan nuevas demandas de recursos hídricos, dicho informe habrá de pronunciarse expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas.

También se añade un nuevo apartado 5 al artículo 99 bis de la Ley de Aguas, con la siguiente redacción: "*5. Los instrumentos de ordenación urbanística contendrán las previsiones adecuadas para garantizar la no afección de los recursos hídricos de las zonas incluidas en las letras a), b) y d) del apartado 2 y los perímetros de protección que al efecto se establezcan por la Administración Hidráulica*".

A finales del 2005, en la Comunidad Valenciana, la Confederación Hidrográfica del Júcar, con fundamento en los preceptos citados, había informado desfavorablemente al menos 41 proyectos urbanísticos en trámite¹²⁴, por no acreditar que disponían

tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía; teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno. Cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas. El informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto.

Lo dispuesto en este apartado será también de aplicación a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias, salvo que se trate de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo de la Confederación Hidrográfica».

¹²⁴ Así informaba "EL PAIS" de 29 de diciembre de 2005, página 19. Según esta información, se encontraban en fase de requerimiento, a la espera de más información, sonados proyectos de PAI como el de Porxinos y 11 PAI más, en Ribarroja del Turia (Valencia). Y que en la provincia de Valencia "unos 40 proyectos están a la espera de nuevos informes, 23 son desfavorables. En Alicante, 19 están bajo requerimiento y 17 son desfavorables. En Castellón, una docena dependen de más información y dos son favorables y el de La Llosa es el único negativo".

"Entre los 23 planes urbanísticos con dictamen desfavorable en la provincia de Valencia se encuentra el PAI de la Bega-Puerto en el municipio costero de Cullera,

de agua suficiente para sus necesidades. Prácticamente todos estos proyectos eran Programas de Actuación Integrada a realizar en suelo que era No Urbanizable.

2. NORMAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.

A) La Ley de la Generalitat 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, y el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (Decreto nº 67/2006, de 19 de mayo, del Consell).¹²⁵

a) Consideraciones generales.

La LUV viene a derogar la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU). Para la LUV, al igual que para la LRAU, la actividad urbanística es una función pública¹²⁶, que se ejercerá del modo previsto en ella, y atribuye al planeamiento la clasificación urbanística básica del suelo. Su artículo 9 determina las "Clases de suelo" a establecer por el Plan (urbano, urbanizable y no urbanizable), y su artículo 16, "Suelo no urbanizable" lo define como "*aquél que ha sido así clasificado de*

que prevé la urbanización de 600.000 metros cuadrados, con 33 torres (de 10 a 25 alturas) y dos hoteles con 42 plantas en la desembocadura del río Júcar".

"En Alicante, la provincia más afectada por la escasez hídrica, la Confederación del Segura dictamina la práctica totalidad de peticiones de nuevas urbanizaciones de forma negativa porque no hay agua"

"Precisamente –página 18- los informes negativos de la CH del Júcar han servido de base para que la eurodiputada Janelly Fourtou solicitara una moción al Parlamento Europeo que aprobó por mayoría absoluta esta petición. En el texto, ésta institución, después de constatar que.....que la Comisión Europea ha comunicado al Gobierno español que existe una puesta en marcha inadecuada de la directiva marco del agua, mantiene que "ciertos planes urbanísticos parecen tener un desastroso impacto sobre el medio ambiente y la ecología de numerosas zonas costeras y más particularmente sobre las condiciones futuras de abastecimiento de agua, un hecho que preocupa a la Unión Europea".

¹²⁵ Y el Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística de la Comunidad Valenciana, aprobado por Orden del Conseller de OPUT de 26 de abril de 1999. El Decreto 67/2006, de 19 de mayo, deroga expresamente el Reglamento de Planeamiento, aprobado por Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano.

¹²⁶ Ley 16/2005, LUV, artículo 3, "Actividad urbanística"; Ley 6/1994, LRAU, artículo 1, "La actividad urbanística". Principio que reitera el artículo 3.1 de la LOTPP. También se considera función pública "*La actividad de ejecución del planeamiento urbanístico*" (artículo 150 LUV).

acuerdo con la Ley del Suelo no Urbanizable", y añade en su artículo 17, "Clasificación del suelo en municipios sin planeamiento", que: *"En defecto de Plan, el suelo que no tenga la condición de solar conforme al artículo 11, ni deba clasificarse urbano conforme a los artículos 8.4 y 10, tendrá la consideración de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley y de la reguladora del Suelo No Urbanizable"*, remitiendo el régimen de los derechos y deberes de los propietarios de SNU a lo establecido en su legislación específica, estatal y autonómica.¹²⁷

En su Capítulo III, "Determinaciones de ordenación estructural" contempla las "Directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio"¹²⁸, que incluyen las de clasificación del suelo (artículo 36.1.b) y las de ordenación del SNU (artículo 36.1.d). Distingue la LUV la ordenación estructural¹²⁹ y la pormenorizada¹³⁰, con la importante particularidad de que *"2. Las decisiones sobre la ordenación pormenorizada corresponden al Municipio. La competencia para la aprobación definitiva de los planes que sólo se refieran a la ordenación pormenorizada corresponde al Ayuntamiento."*

Regula igualmente los Planes Generales (artículo 61 y ss.), Parciales, de Reforma Interior, Especiales (artículo 24), y las ordenanzas municipales (artículo 42). Y es de aplicación el Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística de la Comunidad Valenciana.¹³¹

¹²⁷ Ley 16/2005, LUV, art. 24.

¹²⁸ Cuyo objeto determina su artículo 43. El artículo 44 se refiere a su contenido; el 45 a las directrices relativas a la sostenibilidad, de las que cabe destacar las referentes a *"2. El uso eficiente de los recursos hídricos y la protección de su calidad."*

¹²⁹ Ley 16/2005, LUV, artículo 36, "Ordenación estructural": *"1. Constituyen la ordenación estructural del planeamiento las determinaciones que sirven para dar coherencia a la ordenación urbanística del territorio en su conjunto, y, en particular, las siguientes:..."*

¹³⁰ Ley 16/2005, LUV, artículo 37, "Ordenación pormenorizada": *1. La ordenación pormenorizada incluye todas las determinaciones que, de modo preciso y detallado, completan la ordenación estructural para el ámbito territorial al que se refieren, y, en particular, las siguientes:..."*

¹³¹ Aprobado por Orden del Conseller de OPUT de 26 de abril de 1999.

Asigna la clasificación del suelo a "*los Planes Generales, y cualesquiera otros con capacidad para ello*", a los que atribuye que (artículo 50, "Ordenación del Suelo No Urbanizable") "*ordenarán todo el suelo no urbanizable y delimitarán el que deba ser objeto de protección, de acuerdo con su legislación específica*".

El Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (en adelante ROGTU), que intenta "*evitar la inseguridad que se produjo al existir un desarrollo reglamentario parcial de la ya derogada LRAU de 1994*". Por ello dicho Reglamento:

1) Entró en vigor el día 24 de mayo de 2006, al día siguiente de su publicación en el DOGV.

2) Derogó el Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, que aprobó el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana.

3) "*Unifica en una sola norma el desarrollo completo de las tres Leyes citadas*" (la LUV, la LOTTPP y la LSNU), dice su EM.

4) El Reglamento se estructura en dos libros, de los que el segundo desarrolla la LUV, incorporando las precisiones que corresponden en relación a la LSNU.

b) Afectaciones al SNU.

Dada su reciente publicación, es prematuro considerar sus posibles afectaciones al SNU, aunque parece que su intención es, entre otros extremos, cumplir las recomendaciones de la Unión Europea (tanto respecto al cumplimiento de la normativa sobre contratación pública como sobre la reclasificación del SNU), e insertar con toda claridad la actuación urbanística dentro de los parámetros de la Ley de OTTPP.

Respecto a la derogada LRAU, cabe recordar que regulaba los cambios en el planeamiento en el Capítulo IV del Título II, "Régimen de la potestad de ordenación urbanística", que reclasificaban SNU en Suelo Urbanizable¹³². Esta era la mayor afectación negativa de la LRAU a la protección del SNU común: la

¹³² Ley 6/1994, LRAU, artículo artículo 55, "Revisiones y Modificaciones de los Planes"

posibilidad de reclasificación de SNU a Suelo Urbanizable producida no por la revisión o modificación del planeamiento en la que se justificara aquella reclasificación en el contexto global del término municipal afectado, sino con la aplicación por los Municipios, de sus determinaciones referentes a los "Programas para el desarrollo de actuaciones integradas" contenidas en sus artículos 29 y 30, y en su artículo 52, que habitualmente conllevaban la aprobación de una ordenación pormenorizada¹³³. Por otra parte, la Sección segunda del Capítulo II, del Título II, "Planes que complementan la ordenación urbanística pormenorizada", artículo 52, regulaba la "Elaboración y tramitación de Planes Parciales, Planes de Reforma Interior y Estudios de Detalle"¹³⁴.

El ROGTU dedica a la modificación de la ordenación estructural y de la clasificación del suelo", dentro de su Capítulo IV, "Función, determinaciones y documentación de los instrumentos de ordenación", las Secciones 5ª, "Planes Parciales y de Reforma Interior modificativos de la ordenación estructural", y 6ª, "Planes Parciales y de Reforma Interior modificativos de la clasificación del suelo, y el Documento de Justificación de Integración Territorial". La posibilidad de las referidas modificaciones efectuadas mediante un Plan de nivel inferior al Plan General, constituyen un elemento perturbador de la protección del SNU común.

El ROGTU sigue la línea establecida por el derogado RPlaneamiento¹³⁵, y posibilita la reclasificación de SNU común en suelo urbanizable, en su artículo Artículo 172, "Planes parciales

¹³³ En efecto, el Título I de la LRAU se titulaba "La ordenación urbanística del territorio", y bajo esta rúbrica, de manera bastante forzada, a nuestro entender, se incluía la Sección Séptima del Capítulo II, "Programas para el desarrollo de actuaciones integradas", en la que se contenía el artículo 29, "Los Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas. Objeto y determinaciones": A) *La aprobación de una ordenación pormenorizada que puede estar directamente determinada en el Plan General -conforme al artículo 18- o establecerse mediante Planes Parciales o de Reforma Interior que desarrollen aquél, y*

.../...

C) *Clasificar terrenos como suelo urbanizable para realizar una Actuación Integrada compatible, aunque imprevista, en la estructura urbanística del Plan General, siempre que se cumplan todos estos límites y requisitos:*"

¹³⁴ Ley 6/1994, LRAU, artículo 52.

¹³⁵ RPlaneamiento, artículo 83:"2. *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 una de las siguientes finalidades:...*"

modificativos de la clasificación del suelo (en referencia al artículo 73 de la LUV)", dispone que "*b) Sólo podrán llevarse a cabo reclasificaciones de suelo no urbanizable en la categoría de suelo No Urbanizable Común, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley sobre Suelo no Urbanizable*".

Aunque dicha clasificación ha de someterse a determinadas reglas, éstas resultan insuficientes para garantizar la debida "preservación" del suelo rústico, siguen constituyendo una manifiesta contravención del principio de "inderogabilidad singular de los reglamentos" respecto a las previsiones del planeamiento superior, y todavía resultan más ineficaces con algunas aplicaciones que se han realizado de los referidos preceptos.¹³⁶

Con la LUV se pretende dar cumplimiento a las normas sobre contratación administrativa (que será de aplicación parcial y supletoria a la relación Administración Urbanizador, al que se exige solvencia económica, financiera, técnica y profesional, y plena al empresario constructor. Y también las Directrices relativas a la sostenibilidad (artículo 45), fijarán criterios y objetivos para ello, y en

¹³⁶ Un simple recorrido por el suelo rústico de la Comunidad Valenciana nos permite apreciar dos aspectos: uno, que afortunadamente tenemos mucho suelo que conserva las características visuales de lo que se considera suelo rústico, aunque en él se hayan construido numerosas casas de campo que no afectan al paisaje, sino que contribuyen a conformarlo. Y otro, que en casi todas las casas de campo que podemos encontrar suele haber un gran cartel que dice "NO AL PAI", manifestando la disconformidad de sus propietarios con el cambio de ordenación que se les avecina.

Respecto a la referida aplicación municipal se ha pronunciado el Pleno del Parlamento Europeo, que el 13 de diciembre de 2005 ha aprobado un informe que denuncia las irregularidades en la aplicación y los abusos contra los propietarios cometidos en nombre de la LRAU, en el que se reconoce "*falta de transparencia*" en la adjudicación de contratos públicos y "*casos de corrupción confirmados o sobre los que existen sospechas*", solicitando "*una moratoria en la aprobación de nuevos proyectos y planes de desarrollo urbanístico en suelo no urbanizable en tanto no entre en vigor la normativa revisada*", en referencia a la LUV pendiente de aprobación en las Cortes, que afecta a 91 reclasificaciones en marcha. (Diario LEVANTE, miércoles 14 de diciembre, páginas 5 y 6).

Al día siguiente, 14 de diciembre de 2005, la Comisión Europea envió a España un "*dictamen motivado*" en el que insta a sus autoridades a solucionar las deficiencias que continúan existiendo en la Ley Urbanística Valenciana (LUV) en relación a la legislación de la UE sobre contrataciones públicas. Concretamente, la Comisión indica que "*el proyecto de ley comunicado a la Comisión no es suficiente para poner fin al incumplimiento en diversos puntos*". (Diario LEVANTE, jueves 15 de diciembre de 2005, página 5).

concreto y como mínimo, respecto al uso eficiente de los recursos hídricos y la protección de su calidad.¹³⁷

Por otra parte, la Ley 4/2004, de OTPP, en su nuevo artículo 19 modificado por la LUV, también exige el informe del Organismo de Cuenca para la implantación de usos que impliquen incremento del consumo de agua.¹³⁸

Cabría pensar que tanto la LUV, como antes la LRAU, son normas "depredadoras" del SNU, pues se aplican con más regularidad y exigencia de su cumplimiento que otras normas pretendidamente "conservadoras" del SNU, como la LOTPP. Pero la conclusión es que la "depredación" del SNU no se contiene sólo en los preceptos de la LUV, sino en la aplicación que se pueda hacer

En marzo de 2005 la Comisión Europea abrió a España un nuevo procedimiento de infracción por no corregir los defectos de la LRAU en materia de contratación pública (Diario "El País", de 5 de abril). Según el Diario "Levante" de 5 de abril, "Bruselas insiste en que "la nueva ley no parece remediar las posibilidades de infracción que existían en la LRAU", por elementos como "el contenido de los anuncios de licitación y los documentos contractuales para la adjudicación de los PAI", así como por la posibilidad que ofrece la norma de "aumentar el precio del contrato tras la selección del agente urbanizador". "La Comisión lamenta -dice el Diario "Las Provincias" de 5 de abril- que las autoridades españolas "no han atendido a las advertencias previas y han seguido concediendo contratos en el marco de la LRAU...con la consiguiente violación de las disposiciones de las directivas de contratación pública de la UE".

¹³⁷ Ley 16/2005, LUV, artículo 45, "Directrices relativas a la sostenibilidad", "2. *El uso eficiente de los recursos hídricos y la protección de su calidad:...*"

El ROGTU dedica su Libro I a la "Ordenación y gestión del territorio", y dentro de él, su Título II "Desarrollo sostenible", y en este Título dedica su Capítulo II a "Los recursos hídricos", en referencia a los preceptos correspondientes de la LOTPP, y así su artículo 38 se refiere a su protección, el artículo 39, al uso sostenible del agua, el 40, a los métodos para contrastar la idoneidad de las técnicas de generación de recursos hídricos; el 41, a la suficiencia de recursos hídricos para nuevos usos en el territorio; y el 42 a la limitación de nuevas clasificaciones de suelo.

¹³⁸ Ley 16/2005, LUV, Disposición Adicional Octava, "Modificación de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de OTPP", ha modificado la redacción del apartado 2 del artículo 19, de modo que la implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que impliquen un incremento del consumo de agua, requerirá la previa obtención de informe del organismo de cuenca competente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro, sobre su disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afectación o menoscabo a otros usos existentes legalmente implantados. Se excluye la exigencia de dicho informe cuando la implantación de los referidos usos se verifique en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe.

de ellos (como se hizo en su día con la LRAU) por las Administraciones competentes.

En efecto, su importante artículo 63, "Límites a la potestad de planeamiento"¹³⁹, sujeta la potestad del planeamiento al resto de limitaciones establecidas en la LOTPP, que sigue manteniendo la vigencia y permanencia del PGOU en toda su extensión en su olvidado e inaplicado artículo 13.5¹⁴⁰, conforme al que cualquier reclasificación del suelo respecto a las previsiones del PGOU, exige un concierto previo y la posterior revisión del PGOU, en congruencia con el artículo 44 LUV¹⁴¹, respecto a la modificación de

¹³⁹ Ley 16/2005, LUV, artículo 63, " Límites a la potestad de planeamiento": "1. La ocupación de suelo prevista por los Planes Generales, el consumo de otros recursos, especialmente agua, y la emisión de contaminantes que sean previsibles en función de la ordenación propuesta, observarán los umbrales territoriales y ambientales fijados por Decreto del Consell de la Generalitat o por los Planes de Acción Territorial, en los términos previstos en el artículo 81 y siguientes de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

2. La potestad del planeamiento estará sujeta al resto de limitaciones establecidas en la Ley de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje, y las derivadas de las legislaciones sectoriales aplicables.... "

¹⁴⁰ Ley 4/2004, de OTTP, artículo 13, "Utilización racional del suelo", "5. 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."

¹⁴¹ Artículo 44 LUV: "Contenido. 1. El contenido de las Directrices se adecuará a las características del municipio y, en todo caso, deberán:

a) Señalar las oportunidades, diagnosticar los principales problemas y formular los objetivos prioritarios de la ordenación urbanística y territorial.

b) Determinar la secuencia lógica de su desarrollo territorial mediante el establecimiento detallado de las condiciones objetivas que han de cumplirse para que sea posible la incorporación de cada tramo de urbanización al contexto global del territorio, definiendo así un orden básico de prioridades para la ejecución de las actuaciones integradas previstas y regulando las bases orientativas y criterios de baremación que estas han de cumplir para que sea posible su programación y adjudicación objetivada.

c) Establecer los criterios a tener en cuenta para la incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización. La modificación sustancial o global de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio comportará la revisión del plan.

las Directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio del municipio.

Sin embargo, mantiene la posibilidad de modificación de los Planes Generales por Planes Parciales en su artículo 65¹⁴² lo que, en el caso de que no se modificara también el Plan General, parece vulnerar el principio administrativo de inderogabilidad singular de los reglamentos que, como antes se ha dicho, constituye el "Talón de Aquiles" del SNU. El Título II de la LUV, "Actividad administrativa de planeamiento urbanístico", contempla esta posibilidad, atribuyendo al Municipio la aprobación del Plan Parcial, en su Capítulo V, "Planes urbanísticos", contiene la Sección 4ª "Planes parciales y de reforma interior modificativos de la ordenación estructural", integrada por los artículos 72, "Función y contenido", 73, "Planes modificativos de la clasificación y calificación del suelo"¹⁴³, y 74, "Documento de justificación de la integración territorial".

2. Las Directrices son determinaciones esenciales con vocación de permanencia. Las futuras modificaciones de otras determinaciones de planeamiento deberán justificarse en el mejor cumplimiento de tales directrices.

3. Las Directrices se formularán de forma concreta y precisa, y sus criterios tendrán carácter vinculante."

¹⁴² Ley 16/2005, LUV, artículo 65, " Funciones del plan parcial":*2. También pueden formularse Planes Parciales que introduzcan modificaciones en la ordenación estructural establecida en los Planes Generales. La ordenación propuesta buscará las soluciones que mejoren la calidad ambiental de los futuros espacios urbanos de uso colectivo, la capacidad de servicio de dotaciones públicas o un menor impacto territorial. En este caso, los Planes Parciales deberán fundar sus determinaciones en las directrices estratégicas de evolución urbana y ocupación del territorio.*

La relación entre el PGOU y los Planes Parciales se contempla en el ROGTU, Sección 1ª del Capítulo IV, "Función, determinaciones y documentación de los instrumentos de ordenación", del Libro II, "Ordenación y gestión urbanística". El artículo 168 contempla "Los Planes Parciales y de Reforma Interior Modificativos"; el 169, "El ámbito" de dichos Planes"; el 170 "La incidencia de los Planes modificativos en la delimitación sectorial y de áreas de reparto y en la determinación de aprovechamiento tipo"; en el 171, "La documentación adicional" de dichos Planes (todo ello en referencia al artículo 72 de la LUV).

Y en la Sección 6ª, "Los Planes Parciales y de Reforma Interior modificativos de la clasificación del suelo, y el Documento de Justificación de Integración Territorial". Y en ella el artículo 172 se refiere a "Los planes parciales modificativos de la clasificación del suelo"; el 173 a dichos planes "colindantes con áreas de reserva para la implantación de infraestructuras o dotaciones" (ambos en referencia al artículo 73 de la LUV).

¹⁴³ Ley 16/2005, LUV, artículo 73, "Planes modificativos de la clasificación y calificación del suelo": *"3. Los Planes Parciales modificativos que incorporen al proceso de urbanización terrenos que, conforme al Plan General, no tuviesen la clasificación*

B) La Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana.

a) Consideraciones generales.

La Ley 8/2002 se presenta *"como un claro referente de la configuración básica del interés general en materia agraria"*, y utiliza los conceptos de la LSNU 1992. Para armonizar contenidos, la DA Séptima de la LSNU, dispone que dichas referencias se entenderán hechas a ella.

Entre los nuevos valores y expectativas del suelo rústico la Ley destaca en su Preámbulo *"la renovación funcional del espacio rural, como eje vertebrador de las políticas de desarrollo rural, el desempeño de una actividad agraria armónica con la defensa y conservación del medio ambiente y los equilibrios ecológicos básicos"*.

b) Afectaciones al SNU.

La Ley defiende la inaplazable exigencia de dignificación del suelo de interés agrario a los efectos de proscribir cualquier configuración residual del mismo, y en este objetivo, es plenamente congruente con la LOTPP.¹⁴⁴

La opción de la Ley 8/2002 en la ordenación territorial del suelo agrario, se puede resumir en dos pautas o criterios generales: *"la accesibilidad del suelo de interés agrario a la condición de suelo no urbanizable de especial protección, y el correspondiente informe preceptivo de la conselleria competente en materia de agricultura respecto de las actuaciones que presenten un cariz urbanístico en la ordenación sectorial del suelo no urbanizable"* (Preámbulo, III, párrafo cuarto). Siendo uno de sus fines primarios¹⁴⁵: *"c) La defensa y renovación funcional del espacio rural como elemento estructural en la ordenación integral del territorio de la comunidad, según sus*

formal de suelo urbanizable, se ajustarán a las siguientes reglas: d) Se tramitarán y aprobarán junto al correspondiente Programa de Actuación Integrada. "

¹⁴⁴ En particular con sus artículos 21, "Conservación y puesta en valor del patrimonio cultural", y 22, "Revitalización del patrimonio rural".

¹⁴⁵ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, artículo 3.

condiciones, fines o destinos adecuados a las demandas y necesidades sociales." (artículo 2.1).

También declara determinadas funciones como de interés agrario de la Comunidad Valenciana, en su artículo 4. Y asigna a la Generalitat la competencia específica sobre las funciones señaladas (artículos 4.3 y 7). Finalmente, su Título I, "*De la actuación pública en materia de ordenación sectorial y de la propiedad agraria*", contiene el Capítulo II "*Criterios de ordenación sectorial del suelo no urbanizable*", cuya Sección 2ª se refiere a "*Del suelo no urbanizable de especial protección por razón de sus valores agrarios y de preservación del medio rural*".

Sin embargo, esta Ley, al igual que La Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de OTPP, son fundamentalmente programáticas¹⁴⁶, y no contiene determinaciones efectivas para la defensa y renovación funcional del espacio rural ni para la accesibilidad del suelo de interés agrario a la condición de SNU de especial protección, por lo que difícilmente puede competir con la LRAU y sus efectos depredadores del SNU.

C) La Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP).¹⁴⁷

a) Consideraciones generales.

Partiendo de que los estados miembros de la Unión Europea han adoptado la Estrategia Territorial Europea¹⁴⁸, intentó dotar de flexibilidad a los instrumentos para la ordenación del territorio, empeñándose en un proyecto de progreso sostenible que vertebrase la Comunidad Valenciana, a la que dota de una regulación integrada de la ordenación del territorio y del urbanismo¹⁴⁹, con una concepción dinámica de la ordenación del territorio como función

¹⁴⁶ En el sentido que al término "programático" otorga la Real Academia Española: "Previa declaración de lo que se piensa hacer en alguna materia u ocasión".

¹⁴⁷ Ha sido modificada en su artículo 13, apartado 6, por la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de GFAO de la Generalitat, y en su artículo 19.2 por la Ley 16/2005, LUV.

¹⁴⁸ Ley 4/2004, de OTPP, Preámbulo, I, párrafo cuarto. Y artículo 2 de los Tratados de Ámsterdam y Niza, ahora reconocidos en el artículo 1.3.3 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

¹⁴⁹ Ley 4/2004, de OTPP, Preámbulo I, párrafos quinto y octavo.

pública encaminada a un objetivo integrador de políticas sectoriales con incidencia territorial, adoptando así la concepción que de aquella tarea tiene establecida la Comunidad Europea y que ha refrendado el Tribunal Constitucional.

Para que el sistema de planeamiento territorial se convierta en realidad, considera necesaria la simplificación y flexibilización de los instrumentos de ordenación territorial¹⁵⁰, estableciendo algunos de ámbito supramunicipal, como la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana¹⁵¹, los Planes de Acción Territorial y el Sistema de Información Territorial. Su articulado concluye con un título dedicado a la gobernanza del territorio.¹⁵²

El artículo 1 define su objeto como "*la regulación del marco de la ordenación del territorio valenciano*", como normativa aplicable en materia de ordenación y gestión del territorio¹⁵³, para alcanzar los objetivos que define su artículo 2 como:

a) "*la mejora de la calidad de vida*¹⁵⁴ *de los ciudadanos*"¹⁵⁵, que respecto al SNU, se concreta en su artículo 2¹⁵⁶

¹⁵⁰ Elimina trámites innecesarios, apuesta por la operatividad y diseña procedimientos que recuerdan, en esencia, los de los planes urbanísticos recogidos en la legislación vigente, aprovechando la práctica surgida con ocasión de la aplicación de ésta.

¹⁵¹ La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana es el resultado de un proceso que concluye en un instrumento de ordenación del territorio, contiene las directrices, orientaciones y criterios que, junto con la ley, constituyen un referente de las decisiones públicas de incidencia territorial contenidas en los distintos instrumentos de planeamiento, estableciendo las pautas de armonización y de coordinación de las distintas políticas sectoriales y proyecciones económicas y sociales.

¹⁵² Ley 4/2004, de OTPP, Preámbulo, II, párrafos noveno y undécimo.

¹⁵³ Reglamento OGTU, artículo 1, "La normativa aplicable en materia de ordenación y gestión del territorio": "*El ejercicio y aplicación de los criterios de ordenación del territorio se rigen por la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, por el presente Reglamento, por los instrumentos de ordenación territorial regulados en el Título II de esa Ley, por el planeamiento municipal, y por las demás leyes y disposiciones del ordenamiento jurídico aplicable en la Comunidad Valenciana.*"

¹⁵⁴ La Ley anuda la protección y mejora de la calidad de vida de las personas, al desarrollo equilibrado y sostenible basado en las características del territorio y en la gestión racional de los recursos naturales, en el marco de los principios rectores de la Constitución española. Como declara la STC 64/1982, de 4-noviembre (FJ.2): "La conclusión que se deduce de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma en que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico".(STC citada por BLANQUER CRIADO, David: "Ordenación y gestión del

b) y "el desarrollo sostenible" ¹⁵⁷. Su artículo 2.3, asumiendo el informe "Brundtland" ¹⁵⁸ contempla los objetivos de la política territorial de la Generalitat para el desarrollo sostenible de la Comunidad Valenciana ¹⁵⁹. Sobre el equilibrio entre medio ambiente y progreso se ha pronunciado la Jurisprudencia del TSJCV. ¹⁶⁰ i

territorio turístico", Director de obra de varios autores, "Introducción", Edit. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 29.)

¹⁵⁵ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 4, "Alcance".

¹⁵⁶ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 2, como la "d) Calidad, racionalidad y eficiencia en la ordenación e implantación de los equipamientos y dotaciones públicas de la ciudad o del medio rural, procurando la convergencia cuantitativa y cualitativa con las zonas urbanas desarrolladas", y la "f) Previsión en las zonas de desarrollo urbano de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública."

¹⁵⁷ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Humano, Estocolmo, 1972, con una Declaración sobre 26 principios. En 1991 se celebró en Río de Janeiro una nueva Conferencia Mundial, en la que se establecieron las bases del desarrollo a escala planetaria para el siglo XXI. Y en 2002 se celebró en Johannesburgo, en la que se estableció un Plan de Acción Mundial para la próxima década. "Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA", "Perspectivas del Medio Ambiente mundial", GEO-3, Ediciones Mundi Prensa, Madrid, 2002.

Ver ECHAGÜE MENDEZ DE VIGO, G, y FRAGUAS HERRERO, A., "El desarrollo sostenible: una visión histórica con el CONAMA de testigo", en "El desarrollo sostenible en España", publicación del VI Congreso Nacional del Medio Ambiente, Madrid, 2004. Y WORLD RESOURCES INSTITUTE, "Recursos mundiales. Decisiones para la Tierra: equilibrio, voz y poder", Editorial Ecoespaña, Madrid, 2004.

¹⁵⁸ Ley 4/2004, de OTPP, Preámbulo, I, párrafo tercero: "*El desarrollo sostenible fue definido en el informe Brundtland como aquél que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El desarrollo sostenible tiene como objetivo la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, aumentando la cohesión social de la Comunidad mediante un desarrollo económico compatible con la protección y mejora de la naturaleza, y una utilización racional de los recursos naturales, de forma que no quede comprometido el futuro de las generaciones venideras*".

El informe Brundtland o "Nuestro futuro común", es de 1987. Sobre el tema ver: AGUILERA VAQUÉS, Mar, "El desarrollo sostenible y la Constitución española", Ed. Atelier, Barcelona, 2000. GASPAR, Isabel, "El concepto de desarrollo sostenible, del presente hacia el futuro", en Revista "Contrastes", junio-julio 2005, páginas 111 y ss. Y "Bases para la estrategia de Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana. Compromiso con el futuro", Generalitat Valenciana, 2005.

¹⁵⁹ La LOTPP dedica su Capítulo III a los "Umbrales de sostenibilidad", que contiene el artículo 81, "Sistema de indicadores territoriales y ambientales. Umbrales"; y el 82, "Planificación urbanística sostenible". Y su Capítulo IV a las "Cuotas de sostenibilidad", que contiene los artículos 83, "Cuotas de sostenibilidad"; artículo 84, "Cuotas de sostenibilidad derivadas de la gestión urbanística", artículo 85, "Cuotas de sostenibilidad derivadas de actuaciones en suelo no urbanizable"; artículo 87, "Cuotas de sostenibilidad derivadas de la implantación de infraestructuras".

Como mecanismo de cierre, el artículo 4 denomina "criterios" a los referidos objetivos "2. *Los criterios de ordenación del territorio definidos en el presente título informarán los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico*", que prevalecerán sobre las disposiciones de otras instituciones.¹⁶¹

b) Regulación especial del paisaje.

Un elemento fundamental del suelo rústico es su paisaje, que el Convenio Europeo del Paisaje (Florenca, Palazzo Vecchio, de 20 de octubre de 2000¹⁶²), define como "el territorio tal y como lo perciben los ciudadanos". La Ley dispone que los planes de ordenación del territorio, los generales y los instrumentos de planificación urbanística que prevean un crecimiento urbano, incorporarán un estudio sobre el paisaje que necesariamente deberá identificar los hitos geográficos y aquellas características del territorio que constituyan referentes del paisaje del ámbito de la planificación y ordenación¹⁶³, y prevé la aprobación por la Generalitat de un Plan de Acción Territorial del Paisaje que identifique y proteja los paisajes de relevancia regional, establezca directrices y criterios de elaboración de estudios de paisaje, su valoración y su protección.

El desarrollo reglamentario de las determinaciones referentes al paisaje contenidas en la ley se ha producido mediante el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, Reglamento de Paisaje de

¹⁶⁰ Sentencia nº 1055/1999, de 26 de noviembre, Sección Primera, Ponente Sr. Altarriba Cano, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹⁶¹ Reglamento OGTU, artículo 2, "El alcance de la ordenación del territorio (en referencia al artículo 4 de la LOTPP)", establece que los referidos criterios serán de obligatoria observancia en los instrumentos de planificación, y su artículo 3, "Los criterios de ordenación del territorio (en referencia al artículo 2 LOTPP)", establece el objeto de estos criterios.

¹⁶² El Consell de la Generalitat se adhirió al mismo mediante acuerdo de 17 de septiembre de 2004.

¹⁶³ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 11, "Protección del paisaje": "4. *Los estudios de paisaje deberán proponer medidas correctoras y compensatorias de los impactos paisajísticos que hagan viable el proyecto, y las administraciones con competencias para su aprobación las incorporarán al contenido de la resolución*". Y Artículo 20, 3: "El planeamiento urbanístico establecerá y definirá medidas específicas de protección para: a) El paisaje, conforme a lo establecido por esta Ley".

la Comunitat Valenciana, objeto de especial consideración en el epígrafe F) siguiente.

c) Afectaciones al SNU.

Contempla la Ley la mejora de la calidad de vida en su artículo 5¹⁶⁴, en congruencia con la LSNU 2004; la previsión de equipamientos y dotaciones públicas (artículo 8), y con los artículos 2, 10 y 11 de la LSNU¹⁶⁵; y facilitar el acceso a la vivienda¹⁶⁶ en congruencia con el artículo 18 de la LSNU.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 5, "Mejora de los entornos urbanos". En congruencia con este precepto, el artículo 15 de la SNU 2004, prevé las "Reservas de terrenos" también para parques públicos. El Reglamento OGTU dedica su Título I del Libro I, "La calidad de vida de los ciudadanos", Capítulo I, "La mejora de los entornos urbanos", a desarrollar este precepto en su artículo 4, "El entorno urbano (en referencia al artículo 5.1 LOTPP)"; artículo 5, "La intervención en áreas urbanas (en referencia al artículo 5.1 LOTPP)"; artículo 6, "La integración del paisaje periférico en la ciudad (en referencia al artículo 5.1.b) de LOTPP)"; artículo 7, "La implantación y mejora de los servicios urbanos (en referencia al artículo 5.1.c) LOTPP)"; artículo 8, "Contaminación acústica (en referencia al artículo 5.1.d) LOTPP)"; artículo 9, "La compatibilidad de usos (en referencia al artículo 5.1.e) LOTPP)"; artículo 10, "La arquitectura de calidad (en referencia al artículo 5.1.e) LOTPP)"; y artículo 11, "La gestión de la mejora de entornos urbanos (en referencia al artículo 5.2 LOTPP)".

Respecto a la calidad de vida, la LOTPP dedica su Título IV, "Gestión Territorial", Capítulo II, "Acciones para la sostenibilidad y calidad de vida", que contiene los artículos 72, "Objeto, fines y ámbito", la Sección primera, "Programas para la sostenibilidad y para la calidad de vida", con los artículos 73, "Funciones"; artículo 74, "Iniciativa y gestión"; artículo 75, "Documentación y contenido"; artículo 76, "Tramitación"; Sección segunda, "Proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida", artículo 77, "Funciones", artículo 78, "Promoción"; artículo 79, "Documentación y contenido de los proyectos", y artículo 80, "Tramitación".

Esta normativa de la LOTPP ha sido desarrollada en el Reglamento de OGTU, Libro I, Título IV, "Fondo para la Equidad Territorial", Capítulo I, "Creación y regulación del Fondo para la Equidad territorial", artículos 66 a 68, ambos inclusive. El Capítulo II, "Régimen jurídico", con el artículo 69. El Capítulo III, "Acciones para la sostenibilidad y calidad de vida", Sección 1ª, "Determinaciones generales. Acciones para la sostenibilidad y calidad de vida", artículos 70, 71 y 72. La Sección 2ª, "Programas para la sostenibilidad y calidad de vida", artículos 73 y 74. El Capítulo IV, "Proyectos para la sostenibilidad y calidad de vida", artículos 75 y 76. El Capítulo V, "Proposición, tramitación y aprobación", Sección 1ª, "Determinaciones comunes a los Programas para la sostenibilidad y la calidad de vida", artículos 77 y 78. La Sección 2ª, "Determinaciones especiales para los programas de gestión autonómica", artículos 79, 80, 81, 82 83 85 y 85. La Sección 3ª, "Proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida", artículo 86. El Capítulo VI, "Publicación, vigencia y ejecutividad de las acciones", artículos 87, 88 y 89. El Capítulo VII, "Gestión de los programas y proyectos para la sostenibilidad y calidad de vida", artículos 90, 91, 92 y 93. El Capítulo VIII, "Modificación de las acciones", artículo 94.

Dedica varios preceptos al desarrollo sostenible¹⁶⁸, como el artículo 11 "Protección del paisaje", el artículo 12, "Utilización racional de los recursos naturales", el artículo 13, "Utilización racional del suelo"¹⁶⁹, el artículo 14, "Prevención de riesgos naturales o inducidos"¹⁷⁰, y el artículo 15, "Ordenación del litoral"¹⁷¹.

¹⁶⁵ En congruencia con este precepto, la Ley 10/2004, de SNU, artículo 2, "Objetivos de la clasificación como SNU", artículo 10, "Contenido del planeamiento territorial sobre el SNU", y 11, "Contenido del planeamiento urbanístico respecto del SNU".

¹⁶⁶ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 9, " Acceso a la vivienda", desarrollado en el Reglamento OGTU, Título I, "La calidad de vida de los ciudadanos", Capítulo III, "Acceso a la vivienda", artículo 14, "La reserva de vivienda sometida a protección pública (en referencia al artículo 9.1,2 y 3 LOTPP)"; artículo 15, "Vivienda en alquiler" y artículo 16, "Promoción de viviendas protegidas como criterio para la adjudicación de Programas".

¹⁶⁷ LSNU, artículo 18, "Zonificación":

¹⁶⁸ Considera al desarrollo sostenible y la calidad de vida como objetivos de la Gestión Territorial en su artículo 69, "Objeto de la gestión territorial", y una finalidad, artículo 70, "Finalidades de los poderes públicos para la gestión del territorio". Estos preceptos han sido desarrollados en el Reglamento OGTU, en su Título III, "Gestión territorial", Capítulo I, "Disposiciones generales", artículo 54, "Objetivos (en referencia al artículo 69 LOTPP)"; y artículo 55, "Finalidades de los poderes públicos en la gestión territorial (en referencia al artículo 70 LOTPP)".

¹⁶⁹ Desarrollado en el Reglamento OGTU, Título II, "Desarrollo sostenible", Capítulo I, "Utilización racional del suelo y de los recursos naturales", artículo 17, "Criterios para la utilización racional del suelo y de los recursos naturales"; artículo 18, "Ocupación del suelo (en referencia al artículo 13.4 LOTPP)"; artículo 19, "Directrices de ocupación del suelo (en referencia al artículo 13.5 LOTPP)"; artículo 20, "Cesión de parque público natural en las reclasificaciones de SNU (en referencia al artículo 13.6 de LOTPP)"; artículo 21, "Terrenos susceptibles de cesión para poder reclasificar y orden de preferencia (en referencia al artículo 13.6 LOTPP)"; artículo 22, "Identificación de los terrenos a ceder (en referencia al artículo 13.6 LOTPP)"; artículo 23, "Cumplimiento de la obligación de cesión de terrenos mediante expropiación (en referencia al artículo 13.6 LOTPP)"; y artículo 24, "Compensación económica (en referencia al artículo 13.6 LOTPP)".

¹⁷⁰ Desarrollado en el Reglamento OGTU, Título II; "Desarrollo sostenible", Capítulo I, "Utilización racional del suelo y de los recursos naturales", Sección 2, "Prevención de riesgos naturales o inducidos", artículo 25, "Régimen urbanístico de los suelos que hayan sufrido los efectos de un incendio (en referencia al artículo 14.1 LOTPP)"; artículo 26, "Reflejo en el planeamiento urbanístico y territorial de los suelos que hayan sufrido los efectos de un incendio (en referencia al artículo 14.1 LOTPP)"; artículo 27, "Protección de las masas arbustivas (en referencia al artículo 14.2 LOTPP)"; artículo 28, "Régimen de las masas arbustivas en los instrumentos de planeamiento (en referencia al artículo 14.2 LOTPP)"; artículo 29, "Riesgos sísmicos (en referencia al artículo 14.3 LOTPP)"; artículo 30, "Actuaciones de la Administración en municipios con riesgo sísmico (en referencia al artículo 14.3 LOTPP)"; artículo 31, "Medidas activas del planeamiento territorial y urbanístico contra la erosión (en referencia al artículo 14.4 LOTPP)"; artículo 32, "Sistema de indicadores y acciones relativos a la erosión (en referencia a los artículos 14.4 y 82 LOTPP)"; artículo 33, "Clasificación

Propugna la regulación de los aprovechamientos minerales y energéticos, (artículo 16), mediante planes de acción territorial, de carácter sectorial¹⁷². En sus artículos 17 y 18 contempla el "Uso eficiente de los recursos hídricos" y la "Protección de la calidad de los recursos hídricos"¹⁷³. La Ley 16/2005, Urbanística Valenciana, ha modificado su artículo 19.¹⁷⁴

urbanística de los cauces públicos (en referencia al artículo 14.5 LOTPP); artículo 34, "Condiciones de funcionalidad de los cauces (en referencia al artículo 14.5 LOTPP); artículo 35, "Reflejo en el planeamiento de los riesgos de inundación (en referencia al artículo 14.6 LOTPP); y el artículo 35, "Riesgos de accidentes graves en que intervengan sustancias peligrosas (en referencia al artículo 14.7 LOTPP)".

¹⁷¹ Desarrollado en el Reglamento OGTU, Título II, "Desarrollo sostenible", Capítulo I, "Utilización racional del suelo y de los recursos naturales", Sección 3ª, "Ordenación del litoral", artículo 37, "Normas de aplicación directa en las zonas del litoral (en referencia al artículo 15 LOTPP)".

¹⁷² El artículo 17 de la Ley 4/1992, para la "Atribución del uso y aprovechamiento para las actividades mineras", para la explotación de canteras y extracción de áridos o tierras, sólo exigía la previa autorización, mientras que la Ley 10/2004, de SNU, en su artículo 24, incluye en un mismo régimen a la explotación de canteras y extracción de áridos y tierras, junto a los "recursos geológicos, mineros o hidrológicos, y generación de energía renovable", para los que exige la DIC, salvo si cuentan con un plan especial específicamente aprobado.

¹⁷³ Desarrollados en el Reglamento OGTU, Título II, "Desarrollo sostenible", Capítulo II, "Recursos hídricos", artículo 38, "Protección de los recursos hídricos (en referencia a los artículos 17 y 18 LOTPP); artículo 39, "Uso sostenible del agua (en referencia al artículo 19.1 LOTPP); artículo 40, "Métodos para contrastar la idoneidad de las técnicas de generación de recursos hídricos (en referencia al artículo 19.2 LOTPP); artículo 41, "Suficiencia de recursos hídricos para nuevos usos en el territorio (en referencia al artículo 19.2 LOTPP); artículo 42, "Limitación de nuevas clasificaciones de suelo (en referencia al artículo 19.3 LOTPP)".

¹⁷⁴ Ley 16/2005, LUV, Disposición Adicional Octava, "Modificación de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de OTPP": *"El apartado 2 del artículo 19 queda redactado en los siguientes términos: "2. La implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que impliquen un incremento del consumo de agua, requerirá la previa obtención de informe del organismo de cuenca competente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro, sobre su disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afectación o menoscabo a otros usos existentes legalmente implantados.*

Dicho informe se emitirá en los plazos y con los efectos establecidos por la normativa estatal vigente en la materia.

La suficiente disponibilidad a la que se refiere el párrafo primero podrá ser justificada mediante el compromiso de ejecución de infraestructuras generadoras de recursos hídricos a través de la aplicación de nuevas tecnologías, como la desalación de agua de mar o aguas subterráneas salobres, aprovechamiento de aguas depuradas, potabilización o alternativas similares.

Su Título V, "Gobernanza del territorio y paisaje" establece las competencias en materia ordenación territorial y su ejercicio. Y determina los principios que han de regir la toma de decisiones en la materia ¹⁷⁵ y las finalidades a perseguir por los poderes públicos (artículo 89), asignando las competencias al Consell de la Generalitat, que dirimirá las discrepancias ¹⁷⁶, cuya política territorial será impulsada por la Consellería competente en materia de ordenación del territorio, medio ambiente y urbanismo ¹⁷⁷, y en la que deberán integrarse el resto de órganos de la Generalitat ¹⁷⁸, participando la Administración Local en los procesos de toma de decisiones ¹⁷⁹. Y las relaciones entre todas las Administraciones citadas se regirán por los principios de coordinación y cooperación.¹⁸⁰

La Ley contempla determinados instrumentos de gestión territorial ¹⁸¹ o al servicio del sistema de información territorial¹⁸², como el Sistema de Información Territorial¹⁸³, obligatorio para la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico y

Reglamentariamente, o a través de instrucciones técnicas, se establecerán los métodos para contrastar la idoneidad de las técnicas de generación de recursos hídricos que permitan acreditar la compatibilidad de las nuevas actuaciones consumidoras de agua potable u otros usos, debiendo garantizarse el uso sostenible y eficiente del agua.

No será necesaria la emisión del informe previsto en el párrafo anterior cuando la implantación de los referidos usos se verifique en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe".

¹⁷⁵ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 89, establece los "Principios de gobernanza".

¹⁷⁶ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 91, "Competencias del Consell de la Generalitat en materia de ordenación territorial y paisaje".

¹⁷⁷ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 92, "Competencias de la Conselleria competente en materia de territorio, medio ambiente y urbanismo".

¹⁷⁸ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 93, "Otros órganos de la Generalitat".

¹⁷⁹ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 94, "Competencias de la administración local".

¹⁸⁰ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 90, "Concertación y armonización de las competencias administrativas con transcendencia territorial":

¹⁸¹ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 71, "Instrumentos de gestión territorial".

¹⁸² Ley 4/2004, de OTPP, artículo 61, "Instrumentos al servicio del sistema de información territorial":

¹⁸³ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 62, "El Sistema de Información Territorial":

territorial¹⁸⁴. Otros preceptos a destacar son el artículo 20, "Protección del medio natural"; y el artículo 21, "Conservación y puesta en valor del patrimonio cultural".

El Reglamento OGTU (Decreto 67/2006, de 19 de mayo), se estructura en dos Libros, el primero de los cuales, "Ordenación y gestión del territorio", en líneas generales incorpora el desarrollo reglamentario de la LOTPP.

La Ley dedica especial atención al suelo rústico, utilizando la expresión "*medio natural*", cuya protección, conservación y regeneración, garantizando el mantenimiento del equilibrio ecológico, asigna a la planificación territorial y urbanística¹⁸⁵, que a tal efecto incorporará la red de espacios naturales protegidos, La red de espacios que integran Natura 2000¹⁸⁶, las zonas húmedas, las cuevas y las vías pecuarias de interés natural¹⁸⁷, el Catálogo de Montes de Dominio Público y de Utilidad Pública o Protectores¹⁸⁸, y la Red de Microrreservas Vegetales de la Comunidad Valenciana.

La LOTPP contempla el paisaje del suelo rústico en su Título II, "Protección y Ordenación del Paisaje", integrado por los Capítulos I, "Objetivos y ámbito de aplicación"¹⁸⁹, II, "Políticas de paisaje"¹⁹⁰, y III, "Instrumentos de ordenación paisajística"¹⁹¹

¹⁸⁴ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 63, "Obligatoriedad del Sistema de Información Territorial":

¹⁸⁵ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 20, "Protección del medio natural".

¹⁸⁶ Conforme a las previsiones de las directivas 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, y 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, incorporando la delimitación de dichos espacios conforme a la propuesta del Consell de la Generalitat, y previendo un régimen adecuado a lo establecido en el artículo 6 de la referida Directiva 92/43/CE, en el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, y en las normas y planes que se aprueben en su desarrollo.

¹⁸⁷ Asignándoles el régimen de protección previsto para cada uno de estos espacios en la Ley de la Generalitat 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana.

¹⁸⁸ Asignándoles el régimen de protección previsto en la Ley 3/1993, Forestal de la Comunidad Valenciana, así como los terrenos que sean clasificados como Áreas de Suelo Forestal de Protección en el Plan de Ordenación Forestal de la Comunidad Valenciana, en desarrollo de la Ley Forestal.

¹⁸⁹ Con los artículos 25, "Objetivos" y 26, "Ámbito de aplicación".

¹⁹⁰ Con los artículos 27, "Políticas en materia de paisaje", 28, "Fines de las acciones públicas", y 29, "Acciones".

Finalmente, hay que destacar que los PAT previstos en ella pueden condicionar el SNU.

D) La Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de Suelo No Urbanizable (LSNU) ¹⁹².

a) Consideraciones generales.

La LSNU tiene por objeto *"el establecimiento del régimen del suelo no urbanizable"*, entendiéndose como tal *"aquel que, según el planeamiento territorial o urbanístico, debe ser destinado a los usos propios de la naturaleza rústica de los terrenos, ya sea por los valores y riquezas que en él residen o por la presencia de riesgos naturales, ya sea por ser inadecuados para su desarrollo urbano de conformidad con los objetivos y criterios establecidos en la legislación sobre ordenación del territorio o en los instrumentos de ordenación del territorio previstos en aquélla."* (artículo 1).

El concepto denota una vuelta al concepto de "suelo rústico" (se refiere a la *"naturaleza rústica de los terrenos"*, al *"medio rural"*, etc.), en el que reconoce que, tras la década de aplicación de la LSNU 1992, se han producido nuevas situaciones, que demandaban revisar su contenido, al menos 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.

b) Afectaciones al SNU.

Esta Ley es la principal regulación del SNU, la que detalla los aprovechamientos y las limitaciones de que es susceptible. Lo cual tiene especial trascendencia, puesto que así como en el suelo urbano y urbanizable las determinaciones concretas de

¹⁹¹ Con los artículos 30, "Instrumentos de ordenación y gestión del paisaje", 31, "Estudios de paisaje", 32, "Objeto de los estudios de paisaje", 33, "Normas generales de integración paisajística en la planificación territorial y urbanística", 34, "Normas de aplicación directa en medio rural", 35, "Normas en relación con el paisaje urbano", y 36, "Programas de imagen urbana".

¹⁹² Ha sido modificada en sus artículos 24, 30.3 y 34.2, por la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de GFAO de la Generalitat.

aprovechamiento y protección las determina pormenorizadamente el plan, en el SNU las determinaciones del Plan son pocas: salvo las referentes a la clasificación del SNU, en sus dos modalidades de común o de especial protección, pocas determinaciones más va a contener respecto a SNU (excepto la demarcación de zonas susceptibles de edificación de viviendas o de otro aprovechamiento).

La Ley admite la excepción a la regla general de inedificabilidad del medio rural de la legislación urbanística general, que la realidad ha venido desmintiendo, pues en el SNU se ubican con normalidad carreteras y otras infraestructuras, instalaciones de servicios y grandes obras públicas, siendo soporte de diversas actividades humanas, públicas y privadas, al igual que el suelo de vocación urbana. Por ello posibilita usos y aprovechamientos urbanísticos cuya localización en SNU sea estrictamente necesaria e imprescindible, con un tratamiento protector y restrictivo para su preservación, estrechamente vinculada a la protección del medio ambiente ¹⁹³, sin perjuicio de su especial protección cuando, desde la óptica integral de la ordenación del territorio, concurren determinados factores que impidan su urbanización.

La invocación al planeamiento ¹⁹⁴ es una postura firme y decidida de la Ley por conferirle un papel decisivo en la ordenación del SNU, asumiendo que su inevitable proceso de utilización no debe desarrollarse espontáneamente, sino conforme a la ordenación urbanística, a una ponderación y valoración conjunta de los intereses que pugnen por encontrar satisfacción en esta clase de suelo.

La LUV (como hacía la LRAU), atribuye al Plan la clasificación ¹⁹⁵ del suelo como urbano, urbanizable y no urbanizable, respetando éste lo dispuesto en la Ley SNU ¹⁹⁶. La clasificación como SNU se

¹⁹³ LSNU, Preámbulo, párrafo cuarto.

¹⁹⁴ Que era tímida en 1992 y adquiere mayor fuerza en 1997.

¹⁹⁵ Al igual que la LSNU 1992 y que la LRAU, la nueva LSNU sigue utilizando los conceptos urbanísticos de clasificación y calificación del suelo.

¹⁹⁶ Ley 16/2005, LUV, artículo 9, "Clases de suelo": "1. Los instrumentos de planeamiento clasifican el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable."

Artículo 36, "Ordenación estructural": "b) Clasificación del suelo. 2. Los Planes Generales establecerán la ordenación estructural para todo el territorio municipal."

producirá si el territorio considerado tiene riesgos, valores o riquezas naturales dignos de preservación, para asegurar su sostenibilidad en un contexto de desarrollo ordenado y equilibrado del territorio.

La Ley exige al planeamiento decisiones expresas de calificación del suelo, como:

a) La calificación del SNU como protegido o común, tras el análisis del territorio en el que opera, con un margen de discrecionalidad bien acotado.

b) La delimitación de zonas aptas para albergar los diferentes usos susceptibles de realizarse en esta clase de suelo o para prohibir usos indeseables.

c) Además de lo anterior, el planeamiento urbanístico ha de delimitar reservas de terrenos para la implantación de dotaciones públicas, regular las edificaciones existentes con anterioridad, y establecer acciones concretas para preservar el paisaje y los recursos naturales o históricos. Congruentemente, la Ley prevé la homologación del planeamiento urbanístico, como vía adecuada para la adaptación de aquél a su contenido, así como el establecimiento de un régimen transitorio en tanto no se produzca dicha adaptación.

Pero aparte de las referidas determinaciones, el planeamiento no contiene la determinación pormenorizada de usos y aprovechamientos como en suelo urbano y urbanizable. Por ello, la intervención en SNU ha de hacerse mediante autorizaciones concretas y específicas, con el control y protagonismo de la Administración, las instituciones de la autorización y de la DIC que estableció la LSNU 1992, que ya se han incorporado a la cultura jurídica de nuestra Comunidad, y que la LSNU mantiene, aunque es más rigurosa en la configuración de las actuaciones que las pretenden. Consecuentemente, adopta previsiones transitorias de tolerancia para industrias legalmente consolidadas en SNU con anterioridad a su entrada en vigor, y la homologación de las DIC otorgadas al amparo de la LSNU 1992.

La Ley contiene una notable ampliación de las competencias de los municipios.¹⁹⁷

Y en cuanto al recto uso del SNU, la Ley regula el régimen de parcelación de fincas o terrenos, el nuevo marco legal para la dotación de servicios de energía eléctrica, agua, gas y telefonía a las edificaciones en dicho suelo, atribuye la competencia para sancionar las transformaciones agrícolas ilegales, aborda la problemática de los núcleos de viviendas existentes en el SNU consolidados al margen de la legalidad urbanística¹⁹⁸, considerando imprescindible a priori garantizar su mínima afección territorial entendida en sentido amplio, sin perjuicio de que el planeamiento pueda, además, establecer una regularización urbanística conforme a la legislación vigente.

Pero hay dos supuestos en que la LSNU no afronta con decisión la protección del SNU, que son:

a) El deber de cesión gratuita a la Administración de suelo no urbanizable protegido en superficie igual a la reclasificada, que sí se contempla en el artículo 13 de la LOTPP.¹⁹⁹

b) La prohibición de reclasificar como suelo urbano o urbanizable al SNU que haya sufrido los efectos de un incendio, que ya se contemplaba en el artículo segundo, apartado 4, de la LSNU 1992, y desapareció en la actual LSNU, no obstante lo cual permanece en el ordenamiento jurídico al preverse específicamente en el Decreto 6/2004, de 23 de enero, del Gobierno Valenciano, por el que establecen normas generales de protección en terrenos

¹⁹⁷ LSNU, Preámbulo, párrafo undécimo.

¹⁹⁸ Lo que supone una innovación respecto de la legislación de SNU que deroga, que desde una perspectiva exclusivamente urbanística, estableció un riguroso régimen excepcional transitorio para su regularización, lo que condujo en la práctica a su inaplicación.

¹⁹⁹ LOTPP, artículo 13, "Utilización racional del suelo":

forestales incendiados²⁰⁰ y, con más detalle que en la regulación anterior, en el artículo 14 de la LOTPP.²⁰¹

Finalmente, la LSNU no contempla la atribución de utilidad pública o interés social a efectos de la expropiación del suelo necesario para la ejecución de las Declaraciones de Interés Comunitario, que sí contemplaba la LSNU de 1992, lo que dificulta la actuación del promotor de la DIC, que tendrá que negociar con los propietarios de dicho suelo.

E) La Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana.²⁰²

a) Consideraciones generales.

La Generalitat aprobó la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, cuyo artículo 1.3 define como: *"las áreas o hitos geográficos que contengan elementos o sistemas naturales de particular valor, interés o singularidad, tanto debidos a la acción y evolución de la naturaleza, como derivados de la actividad humana, que se consideren merecedores de una protección especial"*, con la finalidad de su protección, conservación, restauración, mejora y uso sostenible, clasificándolos en varias categorías según sus características²⁰³: a) Parques naturales²⁰⁴; b) Parajes naturales²⁰⁵;

²⁰⁰ Decreto 6/2004, de 23 de enero, del Gobierno Valenciano, normas de protección en terrenos forestales incendiados, artículo 3: "1. Los terrenos forestales clasificados como suelo no urbanizable que hayan sufrido los efectos de un incendio no podrán clasificarse o reclasificarse como urbano o urbanizable, ni se podrán minorar las protecciones derivadas de su uso y aprovechamiento forestal".

²⁰¹ Ley 4/2004, de OTTP, artículo 14, "Prevención de riesgos naturales o inducidos": "1. Los terrenos forestales clasificados como suelo no urbanizable que hayan sufrido los efectos de un incendio no podrán clasificarse o reclasificarse como urbano o urbanizable...."

²⁰² A nivel estatal, rige la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

²⁰³ Ley 11/1994, de Espacios Naturales, artículo tercero, "Clases de espacios naturales protegidos".

²⁰⁴ La regulación de los parques naturales de la Comunidad Valenciana se contiene en las disposiciones que se reseñan a continuación, que se han de considerar vigentes en lo que no se oponga a la Ley 11/1994:

- Parque Natural del Penyal d'Ifac, creado por Decreto 1/1987, de 19 enero (DOGV

514, de 28.01.1987). El Decreto 260/1993, de 30 diciembre, aprueba su Plan Rector de Uso y Gestión.

- Parque Natural del Montgó, creado por Decreto 25/1987, de 16 marzo (DOGV 556, de 30.3.87), siendo derogado su artículo octavo por el Decreto 70/1987, de 25 de mayo, y modificado por el Decreto 110/1992, de 6 de julio. El Decreto 180/2002, de 5 de noviembre, aprueba su Plan de Ordenación de Recursos Naturales.

- Parque Natural del Carrascar de la Font Roja, creado por el Decreto 49/1987, de 13 de abril (DOGV nº 591, de 21.05.1987), siendo derogados sus artículos segundo y tercero por el Decreto 121/2004, de 16 de julio, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y la revisión del Plan Rector de Uso y Gestión. La Orden de 22 de septiembre de 1994, de la Conselleria de Medio Ambiente, aprueba el Plan de Prevención de Incendios del Parque y de su zona de entorno, siendo modificada por la Orden de 9 de enero de 1995, de la citada Conselleria.

- Parque Natural de l'Albufera, regulado por el Decreto 71/1993, de 31 de mayo (DOGV nº 2.057, de 30.06.1993), modificado en su artículo 3 por el Decreto 258/2004, de 19 de noviembre. El Decreto 259/2004, de 19 de noviembre, aprueba su Plan Rector de Uso y Gestión.

- Parque Natural del Fondó, creado por el Decreto 187/1988, de 12 de diciembre (DOGV nº 991, de 25.01.1989). El Decreto 232/1994, de 8 de noviembre, aprueba su Plan Rector de Uso y Gestión, modificado en su artículo 3 por el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, que aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de la Mata y el Fondó).

- Parque Natural del Prat de Cabanes-Torreblanca creado por Decreto 188/1988, de 12 de diciembre (DOGV nº 990, de 24.01.1989), modificado por el Decreto 264/1994, de 20 de diciembre. El Decreto 4/2003, de 21 de enero, aprueba su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Rector de Uso y Gestión.

- Parque Natural de las Lagunas de la Mata y Torrevieja, regulado por el Decreto 49/1995, de 22 de marzo, que aprueba su Plan Rector de Uso y Gestión (DOGV nº 2.489, de 12.04.1995), modificado en su artículo 3 por el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, que aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de la Mata y el Fondó), y el Decreto 237/1996, de 10 de diciembre, de declaración del Parque Natural de las Lagunas de la Mata y Torrevieja.

- Parque Natural de les Salines de Santa Pola, creado por Decreto 190/1988, de 12 de diciembre (DOGV nº 992, de 26.01.1989). El Decreto 202/1994, de 13 de septiembre, aprueba su Plan Rector de Uso y Gestión, modificado en su artículo 3 por el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, de ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de la Mata y el Fondó).

- Parque Natural de Pego-Oliva, declarado por la disposición adicional tercera de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la GV, de Espacios Naturales Protegidos. El Decreto 280/2004, de 17 de diciembre, aprueba su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

- Parque Natural de la Sierra de Espadán, creado por Decreto 161/1998, de 29 de

c) Parajes naturales municipales²⁰⁶; d) Reservas naturales ²⁰⁷; e) Monumentos naturales; f) Sitios de interés; g) Paisajes protegidos.

septiembre (DOGV nº 3.347, de 08.10.98). El Decreto 218/1997, de 30 de julio, aprueba su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

- Parque Natural de la Sierra de Mariola, creado por Decreto 76/2001, de 2 de abril de 2001, que aprueba su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (DOGV nº 3978, de 11.04.2001), y el Decreto 3/2002, de 8 de enero, de Declaración del Parque Natural de la Sierra de Mariola (DOGV nº 4.167, de 14.01.2002).

- Parque Natural de la Sierra Calderona: Decreto 77/2001, de 2 de abril, aprueba su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (DOGV 3980, de 17.4.2001) y el Decreto 10/2002, de 15 de enero, lo declara Parque Natural (DOGV núm. 4.172. de 21.01. 2002).

- Parque Natural de la Sierra de Irta: Decreto 78/2001, de 2 de abril de 2001, aprueba su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (DOGV núm. 3.979, de 12.04.2001), y el Decreto 108/2002, de 16 de julio, lo declara Parque Natural así como la Reserva natural Marina de Irta.

²⁰⁵ La regulación de los parajes naturales de la Comunidad Valenciana se contiene en las disposiciones que se reseñan a continuación, vigentes en lo que no se opongan a la Ley 11/1994: Paraje Natural del Desert de les Palmes, creado por Decreto 149/1989, de 16 de octubre (DOGV núm. 1.173, de 31.10.1989). El Decreto 95/1995, de 16 de mayo, aprueba su Plan Rector de Uso y Gestión.

²⁰⁶ Véase Decreto 161/2004, de 3 de septiembre, de Regulación de los Parajes Naturales Municipales (DOGV núm. 4.837, de 08.09.2004). Véanse los siguientes Acuerdos por los que se declaran Parajes Naturales Municipales a diversos enclaves: de 8/02/2002, al Clot de La Mare de Déu, t.m. de Burriana.(DOGV núm. 4.191, de 15.02.2002); de 8 de febrero de 2002, al denominado Racó de Sant Bonaventura-Canalons, t.m. de Alcoy (DOGV núm. 4.191, de 15.02.2002); de 8/2/2002, al denominado Arenal de l'Amorxó, t.m. de Petrer (DOGV nº 4.191, de 15.02.2002); de 8 de febrero de 2002, al enclave Les Rodanes, t.m. de Vila marxant (DOGV nº 40191 de 15.02.2002); de 5 de noviembre de 2002, al enclave La Dehesa, en el t.m. de Soneja (DOGV núm. 4.374, de 08.11.2002); de 3 de diciembre de 2004, al denominado l'Estany en el término municipal de Nules (DOGV núm. 4.901, de 13.12.2004); de 26 de noviembre de 2004, al enclave denominado Peñaescabia, en el t. m. de Bejis. (DOGV núm. 4.894, de 30.11.2004); de 5 de noviembre de 2004, al enclave El Pozo Junco, en el término municipal de El Toro (DOGV nº 4879, de 9.11.2004); de 5 de noviembre de 2004, al enclave denominado la Murta y la Casella, en el t.m. de Alzira.(DOGV núm. 4.879, de 09.11.2004), Acuerdo de 30 de abril de 2004, al enclave denominado Parpalló-Borrell, en el t.m. de Gandía. (DOGV nº 4.745, de 04.05.2004), y de 2 de abril de 2004, al enclave denominado La Cabrentà, en el t.m. de Estubeny. (DOGV nº 4.728, de 07.04.2004).

²⁰⁷ La regulación de las reservas naturales de la Comunidad Valenciana se contiene en las disposiciones que se reseñan a continuación, que se han de considerar vigentes en lo que no se oponga a la Ley 11/1994:

- Reserva Natural de les Illes Columbretes, creada por Decreto 15/1988, de 25 de enero, de declaración del Parque Natural de las Islas Columbretes (DOGV nº 752, de 29-01-1998). El decreto 107/1994, de 7 de junio aprueba su Plan Rector de Uso y Gestión y la Disposición adicional segunda, apartado 3, de la Ley 11/1994;

Aunque la Ley prevé que dentro del ámbito de un espacio natural protegido podrán existir otros espacios protegidos de distinta categoría, e incluye otras áreas susceptibles de protección, así las zonas húmedas, las cuevas y las vías pecuarias. Y en todos ellos, cabe la delimitación de áreas de amortiguación de impactos, en la que se aplicarán medidas específicas para evitar impactos negativos.²⁰⁸

Además de los Espacios Naturales Protegidos antes descritos, La Ley contempla la "Protección de otras áreas" en su Capítulo III, que contiene los artículos 15, "Zonas húmedas"²⁰⁹, 16 "Protección de las cuevas", y 17 "Vías Pecuarias".

Como instrumentos para la ordenación de éstas áreas naturales, la Ley prevé (Título III, "Ordenación de recursos y espacios naturales protegidos) los Planes de ordenación ambiental, los Planes rectores de uso y gestión, los Planes especiales y las Normas de Protección. De ellos, los Planes de ordenación serán obligatorios y ejecutivos en todo lo que afecte a la protección o mejora de la flora, la fauna, los ecosistemas, el paisaje o los recursos naturales. Estos Planes, junto a los Planes Rectores de uso y gestión y las Normas de Protección, prevalecerán sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física²¹⁰.

- Reserva Marina de la Isla de Tabarca, establecida por Orden de 4.abril.1986, de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación (DOGV nº 397, de 27.06.1986), modificada por la Orden de 19 de octubre de 2000;

- Reserva Marina del Cabo de San Antonio, establecida por el Decreto 212/1993, de 9 de noviembre (DOGV nº 2.145, de 16.11.1993).

²⁰⁸ Ley 11/1994, artículo 29, "Áreas de amortiguación de impactos".

²⁰⁹ Ley 11/1994, artículo 15: "2. Las zonas húmedas deberán ser preservadas de actividades susceptibles de provocar su recesión y degradación, a cuyo fin los terrenos incluidos en las mismas serán clasificados en todo caso como suelo no urbanizable sujeto a especial protección, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo No Urbanizable. La clasificación de suelo se mantendrá aun en el supuesto de desecación por cualquier causa de la zona húmeda o parte de la misma". El mandato contenido en su Disposición Adicional Cuarta, que ordenaba al Gobierno la aprobación, en el plazo de un año, de los Catálogos de zonas húmedas, cuevas y vías pecuarias de interés natural, se cumplió tarde y parcialmente mediante el acuerdo del Gobierno Valenciano de 10 de septiembre de 2002, de aprobación del Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunidad Valenciana (DOGV nº 4.336, de 16.09.2002).

²¹⁰ Ley 11/1994, de Espacios Naturales, artículo treinta y cinco, "efectos": "2.... 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

Dedica su Título IV a la "Gestión de Espacios Naturales Protegidos", y el Título V a las "Infracciones y Sanciones".

b) Afectaciones al SNU.

La norma pretende la conservación del patrimonio natural valenciano con actuaciones dirigidas hacia la conservación de los elementos más significativos del mismo, bajo dos aspectos: protección de los ambientes particularmente valiosos y protección de una gama de unidades ambientales representativa de nuestros principales ecosistemas naturales, imponiendo, en ocasiones, condiciones muy particulares a las iniciativas de conservación, pues la fragilidad de muchos ecosistemas obliga a reconocer la necesidad y adquirir el compromiso de restaurar y recuperar espacios y hábitats degradados que hayan presentado o puedan presentar las características de las áreas reguladas por estas normas.

Con la aplicación de la Ley, se produce la declaración como espacios naturales protegidos de superficies de suelo rústico que pueden llegar a ser muy extensas, con la consecuencia de que este suelo rústico no podrá ser objeto de aprovechamiento urbanístico, ya que ha de ser clasificado necesariamente como SNU sujeto a especial protección²¹¹, determinación en que la Ley coincide plenamente con la LSNU.²¹²

como las normas aplicables hasta tanto la misma tenga lugar. 3. Las previsiones de los planes de ordenación de los recursos naturales tendrán carácter vinculante para cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales en todo lo relativo a las materias a que se refiere el párrafo 1 de este artículo, y revestirán carácter indicativo en todo lo demás." Y artículos cuarenta y cuarenta y seis.

²¹¹Así, en general, el Capítulo IV, "Efectos de la declaración de Espacio Natural Protegido", en particular el artículo 18 "Enumeración de los efectos". Y respecto a las zonas húmedas, el artículo 15.2 (antes transcrito).

²¹² LSNU artículo 4, "Suelo no urbanizable protegido": "1. Los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para clasificar suelo calificarán y ordenarán como suelo no urbanizable protegido, los siguientes terrenos: b) Los sujetos a un régimen específico de protección o mejora conforme a la correspondiente legislación administrativa, incluidas las limitaciones y servidumbres así como las declaraciones formales o medidas administrativas, que, de conformidad con dicha legislación tengan por objeto la conservación de la naturaleza, flora, fauna, agua o del territorio. d) Los comprendidos en espacios forestales, paisajísticos y ecológicos que estén sujetos a medidas de conservación o regeneración aprobadas conforme a su legislación protectora. e) Aquellos que estén sometidos a algún régimen de protección

F) El Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana.

El Decreto parte de reconocer el importante avance que ha supuesto la LOTPP en la protección paisajística. A ella hemos hecho referencia en el apartado C), subepígrafe b) precedentes.

a) Consideraciones generales.

La norma, constatando que la Comunitat Valenciana cuenta con una gran riqueza paisajística (a la vez expresión de la biodiversidad de su territorio, legado de su historia y recurso para su desarrollo económico), que se ve afectada por problemas de diversa índole acompañados de una escasa sensibilidad en la toma de decisiones y la carencia de una acción pública y privada en paisaje, pretende aplicar en el ámbito de la Comunidad Valenciana, los principios del Convenio Europeo del paisaje (Florenia, 20 de octubre 2000, asumido por el Consell en Acuerdo de 17 de septiembre de 2004), con las funciones de:

a) Desarrollar las Leyes LOTPP, la LSNU, y la LUV, en cuanto que las mismas contienen elementos directamente relacionados con la política de paisaje.

b) Completar las disposiciones que en materia de impactos visuales y de paisaje se contienen en la LVEIA 1989, en la LENP y en la LPCCA 2006.

c) Y coordinar las actuaciones con la aplicación de otras leyes que regulan aspectos íntimamente relacionados con los impactos visuales de obras y proyectos y con la regulación del territorio.²¹³

Define el paisaje²¹⁴ como "*cualquier parte del territorio, tal como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones*" (artículo 3, "Definición del paisaje), que debe integrar las

incompatible con su transformación de acuerdo con la legislación sectorial aplicable o con los planes de ordenación territorial."

²¹³ Como pueden ser la legislación de evaluación de impacto ambiental, la de desarrollo rural o la de conservación de la naturaleza.

²¹⁴ De conformidad con la LOTPP y el Convenio Europeo del Paisaje.

dimensiones perceptiva, natural, humana, y temporal, y regula el ejercicio de la política del paisaje como condicionante de la política territorial por los poderes públicos.²¹⁵

Asume que las características del paisaje son resultado de la acción de factores naturales y/o humanos, con un sentido territorial del paisaje, porque cada territorio se manifiesta por la identidad de su paisaje, independientemente de su calidad, y de que todo el territorio requiere por tanto gobierno y política de paisaje, por lo que todos los paisajes valencianos deben ser protegidos, gestionados /o ordenados. Incluye, pues, todos los espacios naturales, las áreas urbanas, periurbanas y rurales y alcanza a todos los espacios terrestres y del litoral marino, tanto a los paisajes notables como a los cotidianos y también degradados (artículo 4, "Ambito de aplicación").

Regula la "Intervención pública en materia de paisaje", en su Título I, que contiene dos Capítulos, el I titulado "Políticas y acciones de paisaje"²¹⁶, y el II "Participación pública"²¹⁷. El Título II "Normas de Aplicación Directa y de Integración del paisaje en el medio", dedica el Capítulo II a las "Normas de Integración Paisajística" que constituyen criterios a los que deben acomodarse los Estudios de Paisaje que acompañen a los planes territoriales y urbanísticos²¹⁸ garantizando la adecuada armonización del uso del territorio con los objetivos de calidad paisajística establecidos.

²¹⁵ RPaisaje, artículo 5, "El paisaje como criterio de ordenación territorial".

²¹⁶ Que comprende los artículos 6, "Políticas y acciones en materia de paisaje", 7 "Fines de las acciones sobre el paisaje", 8 "Política del Consell en Paisaje", y 9 "Políticas de sensibilización y educación".

²¹⁷ Con los artículos 10 " Participación pública en las políticas en materia de paisaje", 11 "Acceso Público a la información", 12 "Juntas de Participación de Territorio y Paisaje", 13 "Derechos de los ciudadanos en relación con la participación pública en los instrumentos de paisaje", 14 "Definiciones", 15 "Plan de Participación Pública de los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje", 16 "Contenido del Plan de Participación Pública ", y 17 "Actividades y métodos del Plan de Participación Pública"

²¹⁸ Con los artículos 19, "Alcance de las Normas de Integración Paisajística", 20 "Integración en la topografía y vegetación", 21 "Visualización y acceso al paisaje", y 22 "Paisaje Urbano".

El Título III ²¹⁹ regula los Instrumentos para la Protección, Ordenación y Gestión del Paisaje contemplados en la LOTPP: PAT del Paisaje de la Comunitat Valenciana, Estudios de Paisaje²²⁰, Estudios de Integración Paisajística²²¹, Catálogos²²² y Programas²²³.

²¹⁹ Con los artículos 23 "Instrumentos para la protección, ordenación y gestión del paisaje", 24 "Función de los instrumentos para la protección, ordenación y gestión del paisaje", 25 "Cartografía, técnicas de representación y simulación visual del paisaje", 26 "Plan de Acción Territorial del Paisaje de la Comunitat Valenciana", 27 "Estudios de Paisaje", 28 "Fines de los Estudios de Paisaje", 29 "Contenido del Estudio de Paisaje", 30 "Plan de Participación Pública", 31 "Información del territorio", 32 "Caracterización del paisaje", 33 "Delimitación del Ámbito", 34 "Caracterización de las Unidades de Paisaje", 35 "Caracterización de los Recursos Paisajísticos", 36 "Visibilidad del paisaje. Análisis visual", 37 "Valor Paisajístico", 38 "Fijación de los objetivos de calidad paisajística", 39 "Medidas y acciones necesarias para el cumplimiento los objetivos de calidad paisajística", 40 "Catálogo de Paisajes", 41 "Delimitación del Sistema de Espacios Abiertos", 42 "Normas de Integración Paisajística", 43 "Definición de los Programas de Paisaje", 44 "Documentación del Estudio de Paisaje", 45 "Tramitación de los Estudios de Paisaje de ámbito municipal", 46 "Modificación de los Estudios de Paisaje de ámbito municipal", 47 "Tramitación de los Estudios de Paisaje de ámbito intermunicipal", 48 "Estudios de Integración Paisajística", 49 "Objeto y determinaciones", 50 "Integración paisajística", 51 "Ámbito de los Estudios de Integración Paisajística", 52 "Contenido de los Estudios de Integración Paisajística", 53 "Alcance y descripción de la actuación", 54 "Valoración de la Integración Paisajística", 55 "Valoración de la Integración Visual", 56 "Medidas de Integración en el Paisaje y Programa de Implementación", 57 "Documentación de los Estudios de Integración Paisajística", 58 "Tramitación de los Estudios de Integración Paisajística", 59 "Catálogos de Paisaje", 60 "Tramitación de los Catálogos de Paisaje", 61 "Programas de Paisaje", 62 "Contenido de los Programas de Paisaje", 63 "Documentación de los Programas de Paisaje", 64 "Tramitación de los Programas de Paisaje", 66 "Programas de Restauración Paisajística".

²²⁰ Los Estudios de Paisaje preverán las medidas y acciones de gestión que deban acometerse, fijando los programas que deban desarrollarse para la consecución de los objetivos de calidad paisajística.

²²¹ El artículo 11.3 de la LOTPP se refiere a estudios sobre la incidencia de la actuación en el paisaje, que atañen a dos actuaciones en particular: los planes que prevean los crecimientos urbanos y los planes y proyectos de infraestructuras. Con el ánimo de simplificar la expresión, el RPaisaje los ha denominado Estudios de Integración Paisajística, que tienen por objeto analizar la incidencia de determinadas actuaciones en el paisaje y proponer las medidas correctoras y compensatorias de los impactos paisajísticos que hagan viable el proyecto. Contrastan la actuación propuesta con las Normas de Integración Paisajística y las restantes conclusiones resultantes del correspondiente Estudio de Paisaje y deben proponer medidas de integración o compensación cuando se produzca un impacto asumible o el rechazo de la actuación en determinadas circunstancias.

²²² Los Catálogos de Paisaje son instrumentos de gran trascendencia puesto que identifican y establecen el régimen jurídico necesario para la preservación y recuperación de los paisajes de mayor valor. Forman parte de los Estudios de Paisaje o pueden tramitarse de forma independiente. El capítulo V del título III del Reglamento los regula con entidad propia, remitiendo la metodología para su elaboración al capítulo anterior en aras a su más adecuado e integrado entendimiento metodológico.

El PAT del Paisaje CV, previsto en el artículo 11.2 de la LOTPP, deberá identificar y proteger los paisajes de relevancia regional en el Territorio valenciano, establecerá directrices y criterios de elaboración de los estudios de Paisaje, de su valoración y de su consecuente protección.²²⁴

La LOTPP confía a los Estudios de Paisaje el control paisajístico de cualquier actuación con incidencia en el territorio, y sus artículos 30.1 y 2 y 11.1 les otorgan una función coadyuvante en esta materia de la planificación territorial y de la urbanística de ámbito municipal o supramunicipal en su caso, y deben acompañar a los PAT, a los Planes Generales y a los instrumentos de planificación urbanística que prevean un crecimiento urbano. Por tanto son los instrumentos que mayor complejidad presentan en su desarrollo reglamentario, como se comprueba por el elevado número de preceptos que el Decreto les dedica (algunos, además, de considerable extensión).

B) Afectaciones al SNU.

Respecto a la protección del paisaje del suelo rústico, el contenido normativo de la LOTPP, que el presente Decreto viene a desarrollar, se ha expuesto en el epígrafe E) precedente.

Los objetivos del RPaisaje (artículo 2, "Objetivos del Reglamento"), informarán y condicionarán los nuevos crecimientos urbanos (residenciales e industriales), así como las áreas de actividades terciarias o de servicios, la implantación de infraestructuras, la gestión y conservación de espacios naturales, la conservación y puesta en valor de espacios culturales, y las actuaciones de mejora de imagen urbana y regeneración de espacios degradados. Por tanto han de tenerse en cuenta por los

²²³ Los Programas de Paisaje materializan las acciones de gestión que se deriven, bien de las conclusiones de los Estudios o políticas de Paisaje, bien de acciones públicas. Forman parte de los Programas para la Sostenibilidad y la Calidad de vida de los Ciudadanos previstos por el artículo 72 y siguientes de la LOTPP.

²²⁴ En tal sentido, le corresponde, junto con otros posibles mecanismos, delimitar ámbitos supramunicipales de intervención paisajística tales como recorridos escénicos zonas de afección visual de las vías de comunicación, cuencas hidrográficas y similares. catalogar los espacios de interés relevante o extraordinario, tipificar los paisajes de relevancia local, e inventariar los conocimientos, prácticas y usos más representativos y valiosos del paisaje así como las formas de vida tradicionales valencianas vinculadas al mismo.

Planes Generales al determinar las zonas de SNU susceptibles de uso y aprovechamiento urbanístico.

Por otra parte, el Título II del Decreto establece las Normas de Aplicación Directa y las Directrices de Integración. Las primeras son de aplicación inmediata al suelo rústico y obligada observancia en cualquier procedimiento, y las segundas constituyen criterios a los que deben acomodarse los Estudios de Paisaje²²⁵ que acompañen a los planes territoriales y urbanísticos y que, de conformidad con la LOTPP establecen los principios, estrategias y directrices que permitan adoptar medidas específicas destinadas a la catalogación, valoración y protección del paisaje en su ámbito de aplicación. Con tal fin (artículo 31 LOTPP) deben fijar los objetivos de calidad paisajística del ámbito de estudio analizando las actividades y procesos que inciden en el paisaje y proponer las medidas y acciones necesarias para alcanzar los objetivos de calidad fijados. El Reglamento contiene una metodología para su elaboración (concretando en secuencia lógica las previsiones de la Ley), para caracterizar y valorar²²⁶ el paisaje, identificando, delimitando y definiendo individualizadamente las características de las Unidades de Paisaje y los recursos Paisajísticos, conceptos instrumentales que la Ley utiliza (artículos 32.1.a) y 30.3 LOTPP). Fijado el valor de cada paisaje²²⁷, hay que determinar los objetivos de calidad para cada uno de ellos.²²⁸

Por su parte, los Estudios de Integración Paisajística, de conformidad con lo establecido en la LOTPP (artículo 11) deben acompañar a los planes que prevean los crecimientos urbanos y a

²²⁵ Los Estudios de Paisaje preverán las medidas y acciones de gestión que deban acometerse, fijando los programas que deban desarrollarse para la consecución de los objetivos de calidad paisajística, que podrán ser tanto los específicamente previstos en la LOTPP en materia paisajística (Programas de Imagen Urbana, artículo 36, y Programas de Restauración Paisajística, artículo 27.3.), como cualquier otro enmarcable en los Programas para la Sostenibilidad y la Calidad de Vida de los Ciudadanos (artículos 73 y ss LOTPP) que tengan por objeto la consecución de tal fin.

²²⁶ Basándose en tres factores: la calidad atribuida por los expertos, las preferencias visuales manifestadas por las poblaciones concernidas y la visibilidad de los mismos.

²²⁷ Su valoración puede ser desde altamente positiva a muy negativa y, consecuentemente los objetivos que se fijan podrán determinar desde su máxima protección hasta su necesaria redefinición.

²²⁸ Cumpliendo el primero de los fines que les atribuye el artículo 31 de la LOTPP. El concepto de Objetivo de Calidad es traído directamente de la Convención Europea del Paisaje por el texto reglamentario.

los planes y proyectos de infraestructuras. Ese objeto, es asimismo válido para efectuar, de forma estructurada y coherente la justificación del cumplimiento de integración en el paisaje abierto o urbano, que se deriva de otros textos legislativos, tales como las actuaciones sometidas a EIA, las DIC en SNU, o las actuaciones en áreas o perímetros especialmente sensibles tales como las llevadas a cabo dentro de los conjuntos históricos .incluidos sus entornos. declarados bien de interés cultural o las llevadas a cabo en espacios naturales protegidos.

Las Disposiciones Transitorias del RPaisaje prevén la adaptación al mismo del planeamiento urbanístico municipal, distinguiendo los municipios con PG vigente a la entrada en vigor del RPaisaje, al que deben adaptarse cuando redacten o revisen su PG, y entre tanto los municipios pueden aprobar un Catálogo de Paisaje con delimitación de Sistema de Espacios Abiertos.²²⁹

Para los procedimientos de redacción o revisión iniciados con posterioridad a la entrada en vigor del RPaisaje, y en los municipios sin Estudio de Paisaje, el estudio de Paisaje a que se refiere el artículo 74.3.f) de la LUV, estará constituido por un Estudios de Integración Paisajística, con el contenido y tramitación previstos en la DT Segunda del RPaisaje.

3. NORMAS SECTORIALES CON ESPECIAL INCIDENCIA EN EL SNU.

A) La Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias.

Establece el régimen jurídico de las vías pecuarias²³⁰, por la competencia exclusiva que al Estado le atribuye el artículo 149.1.23.^a de la Constitución para dictar la legislación básica sobre esta materia, y las define atendiendo al uso al que tradicionalmente se han hallado adscritas, el tránsito ganadero, sin perjuicio de los

²²⁹ Cuya tramitación se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 59 RPaisaje.

²³⁰ La red de vías pecuarias presta un servicio a la cabaña ganadera nacional que se explota en régimen extensivo, con favorables repercusiones para el aprovechamiento de recursos pastables infrutilizados; para la preservación de razas autóctonas; también han de ser consideradas las vías pecuarias como auténticos «corredores ecológicos», esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres.

usos compatibles y complementarios. Prosiguiendo con una caracterización jurídica ya centenaria, se establece la naturaleza demanial de estas vías²³¹, cuya titularidad se atribuye a las Comunidades Autónomas, cuya actuación deberá estar orientada hacia la preservación y adecuación de la red viaria, así como garantizar el uso público de la misma.

Su artículo 12 regula las "Modificaciones del trazado como consecuencia de una nueva ordenación territorial": *"En las zonas objeto de cualquier forma de ordenación territorial, el nuevo trazado que, en su caso, haya de realizarse, deberá asegurar con carácter previo el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como los demás usos compatibles y complementarios de aquél"*. Y el artículo 47 del Reglamento de Gestión Urbanística, R.D. 3288/1978, de 25 de agosto, contempla el régimen de sustitución de las superficies de los bienes de dominio y uso público como consecuencia de la ejecución del Plan.

Cabe la especial protección de estas vías mediante su designación como "de interés natural", conforme al artículo 17²³² de la Ley GV 11/1994, de Espacios Naturales Protegidos, lo que comporta la imposibilidad de su enajenación o de dedicarse a otros usos.

B) Protección del Medio Ambiente y Evaluación de Impacto Ambiental.

El suelo rústico es uno de los elementos fácticos del medio ambiente, cuya conservación exige el artículo 45 de la CE. Como hemos visto, la legislación urbanística considera protegido este suelo, que se ha "preservar" de actuaciones de tipo urbano.

Para que las actuaciones sobre el medio ambiente sean racionales y adecuadas, se exige su evaluación, ambiental,

²³¹ Respecto a la tipología de las vías pecuarias, mantiene, con carácter general, la división tripartita tradicional en cañadas, cordeles y veredas, con las anchuras máximas reconocidas, cuyas denominaciones se declaran compatibles con aquellas otras que bajo las denominaciones de azagadores, cabañeras, caminos ganaderos, carreradas, galianas, ramales, traviesas, etc., reciben en castellano y en las demás lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas correspondientes.

²³² Ley GV 11/1994, de Espacios Naturales Protegidos, artículo 17, "Vías pecuarias".

estratégica, y la prevención de la contaminación de la calidad ambiental.

La LSNU exige la evaluación de Impacto ambiental en varios supuestos, como el artículo 24, el 33, el 38, y en su DT Séptima, "Evaluación ambiental estratégica", dispone: *"Hasta tanto no se aprueben las disposiciones legales necesarias para dar cumplimiento a la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio²³³, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, los estudios y evaluaciones ambientales estratégicos previstos en la presente ley se registrarán por lo establecido por la legislación sobre impacto ambiental.*

a) La Evaluación de Impacto Ambiental. El RD Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, y la Ley 2/1989, de 3 de marzo Evaluación del Impacto Ambiental en la Comunidad Valenciana

La directiva sobre evaluación de los impactos sobre el medio ambiente de ciertas obras públicas y privadas (del Consejo, de 27 de junio de 1985), introdujo la variable ambiental en los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente, para proporcionar mayor fiabilidad a las decisiones a adoptar, al poder elegir, entre las alternativas seleccionadas, aquélla que en su conjunto produzca menor impacto. La directiva fué transpuesta a nuestro Derecho interno por el RD Legislativo 1302/1986, de 28 de junio (RDLEIA 1986)²³⁴, que reguló el proceso a seguir (modificado posteriormente por la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, de EIA²³⁵), y estableció un

²³³ La Ley valenciana 2/1989, de EIA sometió los instrumentos de planeamiento a ésta técnica de EIA. La Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, supone el sometimiento generalizado de las técnicas de planificación a éste instrumento de EIA, puesto que entre los planes y programas que según el artículo 2.a) de esta normativa, deben ser objeto de evaluación previa figuran los relativos a la "ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo". La nueva Directiva eleva, pues, a normativa europea las determinaciones ya contenidas en la Ley Valenciana de 1989, y se incorpora al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril.

²³⁴ Modificado parcialmente (artículos 1 bis, 3, 6, DA Primera, DA Segunda; y Anexo I, apartado e), grupo 9, y Anexo II), por la Disposición Final Primera de la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio, de participación pública en materia de medio ambiente.

²³⁵ La ley estatal 9/2006, de 28 de abril, de EIA, modifica el RD Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de EIAI, dando nueva redacción a los artículos 1, 2, 3, 4 y 7 e introduciendo un nuevo artículo 4 bis (Disposición Final Primera). La finalidad de esta

anexo en el que incluye aquellos proyectos que de manera preceptiva requerirán la declaración de impacto ambiental.²³⁶

En el ámbito autonómico valenciano, la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Evaluación del Impacto Ambiental en la Comunidad Valenciana (LVEIA 1989)²³⁷, contiene un anexo en el que, partiendo de las pautas marcadas por la legislación estatal, se introduce la necesidad de aplicar el Estudio del Impacto Ambiental a una serie de proyectos que no estando recogidos en el RDLEIA 1986, son sin embargo posibles en el ámbito de la Comunidad. Así, exige la EIA para los PAT y los Planes Generales municipales que afecten a SNU, en su Anejo I "Especificaciones relativas a las obras, instalaciones o actividades comprendidas en el anexo de la Ley de la Generalitat Valenciana 2/1989", g) Instrumentos de ordenación del territorio²³⁸, y también para muchos de los Proyectos implantables en el SNU (bien mediante informe/licencia o DIC). Junto con su Reglamento, (aprobado por Decreto del Consell 162/90 de 15 octubre, RLVEIA), son en principio, la legislación sobre impacto ambiental a que se refiere la DT Séptima de la LSNU 2004.²³⁹

modificación es atender la demanda interpuesta contra el Reino de España por la Comisión Europea con fecha 27 de julio de 2004, por la incompleta transposición de la Directiva 85/337/CEE, modificada por la Directiva 97/11/CE, en aquellos aspectos necesarios para dar cumplimiento estricto a las exigencias comunitarias establecidas en estas directivas, sin perjuicio de una posible reforma posterior que fuera necesaria para aplicar los nuevos criterios que exija una adecuada política de evaluación ambiental.

²³⁶ Ver MARTIN MATEO, Ramón, "Tratado de Derecho Ambiental", Ed. Trivium, Madrid, 1991. MORENO TRUJILLO, EULALIA, "La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro", Bosch Editor, Barcelona, 1991. VALERIO MARTINEZ DE MUNIAIN, Emilio, "La legislación europea del medio ambiente: su aplicación en España", Ed. Colex, Madrid, 1991. DELGADO DE MIGUEL, Juan Francisco, "Derecho Agrario Ambiental. Propiedad y ecología", Ed. Aranzadi, 1992.

²³⁷ LV 2/1989, de Evaluación Impacto Ambiental, artículo 1: "2. *La presente Ley se aplicará a los Proyectos Públicos o privados consistentes en la realización de obras, instalaciones, o cualesquiera otras actividades enumeradas en el Anexo, que se pretendan llevar a cabo en el ámbito de la Comunidad Valenciana*".

²³⁸ Decreto del Consell 162/90 de 15 octubre, Reglamento de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, ANEXO I "Especificaciones relativas a las obras, instalaciones o actividades comprendidas en el anexo de la Ley de la Generalitat Valenciana 2/1989",

g) Instrumentos de ordenación del territorio

Además de la normativa general de EIA señalada, también cabe considerar legislación sobre impacto ambiental al Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, sobre Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas²⁴⁰, así como determinadas normas de ámbito sectorial (Ley de Minas, Orden Ministerial de Contaminación Atmosférica Industrial, Aguas, etc.).²⁴¹

b) La Autorización Ambiental Integrada. La Ley estatal 16/2002, de 1 de julio.

También regula la EIA la Directiva 96/61/CE²⁴² relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación atmosférica

Planes de Ordenación del Territorio, Planes de Acción Territorial, Programas de Ordenación del Territorio y Proyectos de Ejecución del Plan de Ordenación del Territorio de Coordinación.

Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana y Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, así como sus modificaciones y revisiones que afecten a suelos no urbanizables o supongan alteración o implantación de uso global industrial en suelo urbanizable.

9. Cualquier otro proyecto o actividad que mediante Decreto del Consell de la Generalitat Valenciana se considere que directa o indirectamente pueda tener efectos sobre la salud, el bienestar humano o el entorno."

²⁴⁰ Cuyo Título II "Régimen Jurídico", ha sido dejado sin aplicación en la Comunidad Valenciana por la Disposición Final Cuarta de la Ley GV 2/2006, de 11 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental .

Ver LOPEZ NIETO, Francisco, "Manual de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas", Ed. Tecnos, Madrid, 1986. El título II, "Régimen jurídico", de dicho Decreto ha quedado sin aplicación en la Comunidad Valenciana por la Disposición Final Cuarta de la Ley 2/2006, de 11 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental.

²⁴¹ Ver FUERTES, Mercedes, "Evaluación de impacto ambiental e instalaciones eléctricas". Civitas, nº 114/2002, págs. 265 y ss.

²⁴² La Orden de 3 de enero de 2005, de la Consellería de Territorio y Vivienda (DOG 12 enero 2005) establece el contenido mínimo de los estudios de impacto ambiental que se hayan de tramitar ante dicha Consellería.

²⁴² Sobre la Directiva IPPC, véase, los siguientes estudios específicos de la doctrina española, ALENZA García, "Prevención y control integrados de la contaminación", Manual de Derecho ambiental, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2001; DELGADO PIQUERAS, F., "La Directiva 96/61/CE, de prevención y control integral de la contaminación", Justicia Administrativa, núm. 7, abril, 2000; FERNÁNDEZ DE GAITA, Dionisio, "Régimen Jurídico del Control Integrado de la Contaminación", RD Amb, núm. 22; FUENTES BODELÓN, "Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación", RD Amb, núm. 19, 1997, y "El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre prevención y control integrado

²⁴³ (DIPPC), que nace de la consideración de que el tratamiento sectorial del control de las emisiones a los distintos vectores (agua, atmósfera o suelo) podía potenciar la transferencia de contaminación entre los diferentes ámbitos del medio ambiente.²⁴⁴

La transposición de la Directiva se hizo mediante la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, del mismo nombre (LPCIC 2002)²⁴⁵,

de la contaminación", Editorial Comares, Granada, 1999; GARCIA URETA, Agustín, "Evaluación de impacto ambiental y control integrados de la contaminación: algunos aspectos sobre su transposición en el ordenamiento estatal", Transposición y Control de la Normativa Ambiental Comunitaria, IVAP, Oñati, 1998; GARCIA URETA, Agustín, y LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, "Intervención de los poderes públicos en materia ambiental: principios generales", Derecho ambiental, Oñati, 2001; PÉREZ FERNÁNDEZ, José.: "La Directiva relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación (IPPC)" 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre: su contenido, RDU, Diciembre 2000; RIAÑO PAMBA, M., "El enfoque integrado en la protección del medio ambiente. La Directiva IPPC", Revista de Estudios Locales, CUNAL, núm. extraordinario, 2001; VALENCIA MARTIN, Germán, "El régimen jurídico del control integrado de la contaminación", NUE, núm. 153, 1997, Y "Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación", NUE, núm. 190, 2000.

²⁴³ DOCEL 257, 10 de octubre de 1996. Los plazos de aplicación de la Directiva son los siguientes: entrada en vigor (artículo 22), 20 días después de su publicación (10/10/1996), es decir, el 30/10/1996; plazo de transposición (artículo 21), tres años desde la entrada en vigor, 30/10/1999; plazo de aplicación a nuevas instalaciones (artículo 4), tres años después desde la entrada en vigor, 30/10/1999; plazo para las existentes (artículo 5), ocho años desde la fecha de puesta en aplicación, 30/10/2007; primer informe a la Comisión sobre los valores límites (artículo 16), 18 meses desde la fecha de aplicación, 30/4/2001; Y primer informe de aplicación (artículo 16), tres años desde la aplicación, 30/10/2002.

²⁴⁴ Ver REVUELTA PEREZ, Inmaculada. "El control integrado de la contaminación en el Derecho Español". Ed. Marcial Pons, Madrid, 2003, y PERNAS GARCIA, J. Jose, "Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada". Ed Atelier, Barcelona, 2004. Páginas 42 y 43."Se basa en el recurso a un instrumento clásico de intervención pública en materia ambiental: la autorización administrativa. La novedad se percibe en su enfoque integrado; en la necesidad de abordar el control de la polución desde una perspectiva política, lo cual tendrá repercusiones notables en la normativa interna de los Estados miembros desarrolladas desde un planteamiento sectorial. También destaca la iniciativa de la Directiva para incluir en su ámbito de aplicación un sector ambiental, el suelo, que hasta ese momento era prácticamente ignorado en la Política ambiental de la UE. La doctrina es unánime al señalar que la Directiva IPPC representa un punto de ruptura importante en la Política ambiental comunitaria, tanto desde un punto de vista cualitativo como conceptual.

²⁴⁵ BOE, núm. 157, martes 2 de julio de 2002, p. 23910. El legislador aprovecha, también, la oportunidad para realizar la transposición de aquellos aspectos de la Directiva 1999/13/CE, de 11 de marzo, sobre emisiones industriales de compuestos orgánico volátiles, que están sometidos al principio de reserva de Ley. No parece una técnica legislativa adecuada aprovechar la aprobación de una Ley con vocación de

que indica su objeto²⁴⁶, que no es otro que hacer realidad el enfoque integrado y preventivo de la contaminación de origen industrial para evitar su transferencia de un medio a otro. Su ámbito de aplicación lo determina su artículo 2²⁴⁷, en relación con el Anejo 1, y establece que los titulares de las instalaciones en donde se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en su ámbito de aplicación deberán: "a) *Disponer de la autorización ambiental integrada y cumplir las condiciones establecidas en la misma*" (artículo 5). Y define dicha autorización (AAI) en su artículo 3²⁴⁸.

Esta Ley 16/2002 ha sido modificada (artículos 3, 14, 23, 27, DT Segunda, Anexo 1 y 5), por la Ley 27/2006, de 18 de julio, de participación en materia de medio ambiente.

La Ley (DF sexta) tiene la consideración de legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23 CE de la Constitución). Las CCAA podrán desarrollar el régimen general

generalidad para la transposición forzada de determinadas disposiciones de una Directiva específica.

²⁴⁶ Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, artículo 1, "Objeto": "*Esta Ley tiene por objeto evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto.*"

²⁴⁷ Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, artículo 2, "Ámbito de aplicación": "*Sin perjuicio de lo establecido en la disposición final quinta, esta Ley será aplicable a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo 1, con excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos.*"

ANEXO 1. Categorías de actividades e instalaciones contempladas en el artículo 2: 1. Instalaciones de combustión. 2. Producción y transformación de metales. 3. Industrias minerales. 4. Industrias químicas. 5. Gestión de residuos. 6. Industria del papel y cartón. 7. Industria textil. 10. Consumo de disolventes orgánicos. 11. Industria del carbono.

²⁴⁸ Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, artículo 3, "Definiciones", "A efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá por: a) «Autorización ambiental integrada»: *es la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta Ley. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular.*"

adoptando un sistema propio de prevención y control integrado de la contaminación. Pero la competencia legislativa autonómica trasciende el propio desarrollo de la legislación básica estatal, pudiendo aprobar normas adicionales de protección y elevar así el estándar de protección básico marcado por la LPCIC 2002. Extender, por ejemplo, el régimen de la LPCIC 2002 a otras instalaciones no recogidas en su Anexo 1, o reforzar las exigencias del régimen jurídico de la autorización ambiental integrada.²⁴⁹

En la Comunidad Valenciana regula el régimen de prevención y control integrado el Decreto 40/2004, de 5 de marzo, (DVPCIC 2004), primera norma reglamentaria que desarrolla directamente el régimen básico de la LPCIC 2002. A diferencia de las leyes autonómicas de desarrollo, su ámbito de aplicación se circunscribe a las instalaciones del Anexo 1 de la Directiva IPPC y desarrolla, únicamente, el régimen jurídico-procedimental de la autorización ambiental integrada, es decir, crea un modelo de intervención ambiental integrado, aunque de aplicación limitada a las grandes instalaciones industriales. Para simplificar y reducir las cargas burocráticas del administrado, el Reglamento coordina e integra en la resolución de la autorización ambiental integrada, las exigencias en materia de evaluación de impacto ambiental y de prevención de riesgos mayores.²⁵⁰

²⁴⁹ Ver PERNAS GARCIA, J. José, "Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada". Ed. Atelier, Barcelona, 2004. Páginas 46 y 47. "La LPCIC tiene un marcado carácter procedimental y un escaso contenido sustantivo, heredado de la Directiva IPPC. Esto se justifica por la necesidad de contar con una norma flexible que se adapte a la evolución de la técnica y cuya aplicación tenga en cuenta las condiciones locales del medio ambiente. La LPCIC tiene vocación de permanencia, frente al dinamismo y la complejidad científica y técnica vinculada al control de la contaminación industrial. Atender a esa movilidad corresponde a la legislación sectorial, al desarrollo reglamentario de la LPCIC y a las normas adicionales de protección de las CCAA, y un plano extra jurídico, al "paraordenamiento de la técnica" ".

²⁵⁰ Mantiene, también, la exigencia de licencia municipal de actividades clasificadas. Desde un plano sustantivo, el Decreto pretende incorporar las mejores técnicas disponibles a las instalaciones industriales afectadas (artículo 4). Es clara, esquemática y novedosa en algunos aspectos, sin embargo es un mero desarrollo reglamentario, que no profundiza en las posibilidades integradoras abiertas por la LPCIC. Su rango reglamentario ha limitado las posibilidades de integración de otros instrumentos de intervención administrativa, como la evaluación de impacto o la licencia de actividades clasificadas, y, consecuentemente, ha mermado las posibilidades de simplificación del sistema.

c) La evaluación ambiental estratégica. La Ley estatal 9/2006, de 28 de abril.

La ley estatal 9/2006, entró en vigor el 29 de abril de 2006, introduciendo en la legislación española la evaluación ambiental de planes y programas, también conocida como evaluación ambiental estratégica, como un instrumento de prevención que permita integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos, basándose en la larga experiencia en la evaluación de impacto ambiental de proyectos, tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como en el ámbito autonómico, e incorpora a nuestro derecho interno la 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.). Con ella se cumplen las previsiones de la DT Séptima de la LSNU 2004, y pasa a ser la normativa aplicable a *"los estudios y evaluaciones ambientales estratégicos previstos en la presente ley"*.

La Ley pretende integrar los aspectos ambientales en la elaboración y aprobación de planes y programas²⁵¹ para alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible en su triple dimensión económica, social y ambiental, a través de un proceso continuo de evaluación en el que se garantice la transparencia y la participación. Su título II contiene las previsiones que, con carácter básico, integran el régimen jurídico de la evaluación ambiental, y el título III regula la evaluación ambiental de los planes y programas promovidos por la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

Y para atender la demanda interpuesta contra el Reino de España por la Comisión Europea el 27 de julio de 2004, por la incompleta transposición de la Directiva 85/337/CEE, modificada por la Directiva 97/11/CE, la disposición final primera modifica el RD Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto

²⁵¹ Como antes se ha expuesto, la Ley 2/1989, de 3 de marzo Evaluación del Impacto Ambiental en la Comunidad Valenciana (LVEIA 1989) ya contiene un anexo en el que, partiendo de las pautas marcadas por la legislación estatal, se introduce la necesidad de aplicar el Estudio del Impacto Ambiental para los PAT y los Planes Generales municipales que afecten a SNU, en su Anejo I "Especificaciones relativas a las obras, instalaciones o actividades comprendidas en el anexo de la Ley de la Generalitat Valenciana 2/1989", g) Instrumentos de ordenación del territorio. Por tanto, cabe decir que la Ley valenciana 2/1989 se adelantó en la implantación de la EA Estratégica a la Ley estatal 9/2006.

Ambiental, en aquellos aspectos necesarios para dar cumplimiento estricto a las exigencias comunitarias establecidas en estas directivas, sin perjuicio de una posible reforma posterior que fuera necesaria para aplicar los nuevos criterios que exija una adecuada política de evaluación ambiental.

d) La Ley GV 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental y su reglamento de 15 de septiembre de 2006

La Ley (LPCCA 2006) define, reestructura y clarifica el sistema autorizatorio ambiental vigente en la Comunitat Valenciana, con el objeto de implantar un nuevo modelo de intervención administrativa ambiental aplicable a todo tipo de actividades que puedan afectar al medio ambiente, caracterizado por la adopción de un enfoque integrado y preventivo en el tratamiento de la contaminación, así como por su coordinación, simplicidad y agilidad, reduciendo, de este modo, las cargas burocráticas que el administrado está obligado a soportar previamente a la puesta en marcha y funcionamiento de una actividad.²⁵²

Regula tres procedimientos de intervención administrativa ambiental a los que deberán someterse las instalaciones donde se desarrollen alguna de las actividades incluidas en su ámbito de aplicación, de acuerdo con su incidencia ambiental. Estos procedimientos son: la autorización ambiental integrada (AAI), la licencia ambiental, y la comunicación ambiental.²⁵³

²⁵² Como órganos administrativos prevé la constitución en cada una de las tres provincias de las Comisiones Territoriales de Análisis Ambiental Integrado. Hasta entonces, ejercerán sus funciones las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades previstas en el Decreto 43/1998, de 31 de marzo, del Consell (Disposición Transitoria Sexta).

²⁵³ LPCCA 2006, artículo 6, "Instrumentos de intervención administrativa ambiental", "1.

a) Autorización ambiental integrada, para las instalaciones en que se desarrolle alguna de las actividades contenidas en los anexos I y II de la presente Ley.

b) Licencia ambiental, para las instalaciones en que se desarrolle alguna de las actividades no sometidas a autorización ambiental integrada y que figuren en la relación de actividades que se aprobará reglamentariamente.

c) Comunicación ambiental, para las instalaciones en que se desarrolle alguna de las actividades no sometidas a autorización ambiental integrada ni a licencia ambiental conforme a lo dispuesto en esta Ley.

c) La evaluación ambiental estratégica. La Ley estatal 9/2006, de 28 de abril.

La ley estatal 9/2006, entró en vigor el 29 de abril de 2006, introduciendo en la legislación española la evaluación ambiental de planes y programas, también conocida como evaluación ambiental estratégica, como un instrumento de prevención que permita integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos, basándose en la larga experiencia en la evaluación de impacto ambiental de proyectos, tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como en el ámbito autonómico, e incorpora a nuestro derecho interno la 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.). Con ella se cumplen las previsiones de la DT Séptima de la LSNU 2004, y pasa a ser la normativa aplicable a *"los estudios y evaluaciones ambientales estratégicos previstos en la presente ley"*.

La Ley pretende integrar los aspectos ambientales en la elaboración y aprobación de planes y programas²⁵¹ para alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible en su triple dimensión económica, social y ambiental, a través de un proceso continuo de evaluación en el que se garantice la transparencia y la participación. Su título II contiene las previsiones que, con carácter básico, integran el régimen jurídico de la evaluación ambiental, y el título III regula la evaluación ambiental de los planes y programas promovidos por la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

Y para atender la demanda interpuesta contra el Reino de España por la Comisión Europea el 27 de julio de 2004, por la incompleta transposición de la Directiva- 85/337/CEE, modificada por la Directiva 97/11/CE, la disposición final primera modifica el RD Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto

²⁵¹ Como antes se ha expuesto, la Ley 2/1989, de 3 de marzo Evaluación del Impacto Ambiental en la Comunidad Valenciana (LVEIA 1989) ya contiene un anexo en el que, partiendo de las pautas marcadas por la legislación estatal, se introduce la necesidad de aplicar el Estudio del Impacto Ambiental para los PAT y los Planes Generales municipales que afecten a SNU, en su Anejo I "Especificaciones relativas a las obras, instalaciones o actividades comprendidas en el anexo de la Ley de la Generalitat Valenciana 2/1989", g) Instrumentos de ordenación del territorio. Por tanto, cabe decir que la Ley valenciana 2/1989 se adelantó en la implantación de la EA Estratégica a la Ley estatal 9/2006.

Ambiental, en aquellos aspectos necesarios para dar cumplimiento estricto a las exigencias comunitarias establecidas en estas directivas, sin perjuicio de una posible reforma posterior que fuera necesaria para aplicar los nuevos criterios que exija una adecuada política de evaluación ambiental.

d) La Ley GV 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental y su reglamento de 15 de septiembre de 2006

La Ley (LPCCA 2006) define, reestructura y clarifica el sistema autorizador ambiental vigente en la Comunitat Valenciana, con el objeto de implantar un nuevo modelo de intervención administrativa ambiental aplicable a todo tipo de actividades que puedan afectar al medio ambiente, caracterizado por la adopción de un enfoque integrado y preventivo en el tratamiento de la contaminación, así como por su coordinación, simplicidad y agilidad, reduciendo, de este modo, las cargas burocráticas que el administrado está obligado a soportar previamente a la puesta en marcha y funcionamiento de una actividad.²⁵²

Regula tres procedimientos de intervención administrativa ambiental a los que deberán someterse las instalaciones donde se desarrollen alguna de las actividades incluidas en su ámbito de aplicación, de acuerdo con su incidencia ambiental. Estos procedimientos son: la autorización ambiental integrada (AAI), la licencia ambiental, y la comunicación ambiental.²⁵³

²⁵² Como órganos administrativos prevé la constitución en cada una de las tres provincias de las Comisiones Territoriales de Análisis Ambiental Integrado. Hasta entonces, ejercerán sus funciones las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades previstas en el Decreto 43/1998, de 31 de marzo, del Consell (Disposición Transitoria Sexta).

²⁵³ LPCCA 2006, artículo 6, "Instrumentos de intervención administrativa ambiental", "1.

a) Autorización ambiental integrada, para las instalaciones en que se desarrolle alguna de las actividades contenidas en los anexos I y II de la presente Ley.

b) Licencia ambiental, para las instalaciones en que se desarrolle alguna de las actividades no sometidas a autorización ambiental integrada y que figuren en la relación de actividades que se aprobará reglamentariamente.

c) Comunicación ambiental, para las instalaciones en que se desarrolle alguna de las actividades no sometidas a autorización ambiental integrada ni a licencia ambiental conforme a lo dispuesto en esta Ley.

a) Corresponde a la Generalitat la resolución de los procedimientos de AAI para aquellas industrias o actividades de alta incidencia ambiental, contempladas en el anexo I de la Ley, coincidentes con las del anexo I de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación²⁵⁴, que amplía a aquellas industrias o actividades incluidas en el anexo II que, por su potencial contaminante e incidencia ambiental, exigen igualmente refundir en una sola todas las autorizaciones necesarias, por motivos ambientales, para su puesta en funcionamiento, con objeto de garantizar una visión global e integrada de todas las facetas de la contaminación procedente de las mismas. En este sentido, se prevé la concesión de la AAI por el órgano autonómico competente con un informe previo del ayuntamiento, de carácter preceptivo y obstativo en todas las materias de su competencia, que sustituye al pronunciamiento final de éste.

b) Regula también el procedimiento de concesión de la licencia ambiental, instrumento aplicable a aquellas actividades no sujetas a AAI actualmente contempladas en el Nomenclátor de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por el Decreto 54/1990, de 26 de marzo²⁵⁵ (actividades calificadas), atribuyendo a todos los ayuntamientos la competencia para su tramitación y resolución.²⁵⁶

2. Cuando, de acuerdo con la normativa estatal y autonómica vigente en materia de impacto, el proyecto deba someterse a evaluación de impacto ambiental, deberá obtenerse el correspondiente pronunciamiento con carácter previo a la concesión del correspondiente instrumento de intervención ambiental regulado en esta Ley".

²⁵⁴ La Ley 16/2002 ha resuelto el problema de la articulación de la AAI con las competencias locales implicadas de forma que ha previsto distintos momentos para la intervención de las autoridades locales: el informe urbanístico previo, el informe de los ayuntamientos sobre los aspectos ambientales que sean de su competencia, y la licencia municipal de actividades calificadas, al dejar a salvo, tras la AAI, la resolución definitiva de la autoridad municipal, si bien la autorización condiciona todo su posible contenido sustantivo al ser vinculante para la autoridad municipal "cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22".

²⁵⁵ Que seguirá vigente mientras no se apruebe reglamentariamente la relación de actividades sujetas a licencia ambiental. (Disposición Transitoria Quinta).

²⁵⁶ El procedimiento incluye un trámite de informe ambiental que debe preceder al otorgamiento de la licencia ambiental, que se emitirá por los ayuntamientos de municipios con población de derecho igual o superior a 50.000 habitantes, y también

c) Y regula la comunicación ambiental prevista para actividades inocuas no sujetas a licencia ambiental, cuya recepción deja en manos de los Ayuntamientos.

La Ley incluye en el procedimiento de otorgamiento de la AAI el trámite de evaluación de impacto ambiental (EIA) cuando haya de efectuarla el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma mediante un informe previo, de carácter preceptivo y vinculante, sustituyéndose el procedimiento contemplado en la normativa vigente en materia de impacto ambiental por el establecido para el otorgamiento de la AAI.²⁵⁷

Finalmente, en su Capítulo II contiene un acabado régimen sancionador (artículos 76 a 94, inclusive), Y en la Disposición Final Quinta establece la duración máxima y el régimen del silencio administrativo de determinados procedimientos.

Consecuentemente:

por los ayuntamientos con población de derecho inferior a 50.000 e igual o superior a 10.000 habitantes, pero con la particularidad de que puedan solicitar que dicho informe, en atención a la insuficiencia de medios personales y técnicos, sea emitido por la Comisión Territorial de Análisis Ambiental Integrado. Para los municipios de población inferior a 10.000 habitantes se prevé que el informe ambiental lo emita la mencionada comisión, si bien se abre la posibilidad de que soliciten la delegación del ejercicio de dicha competencia cuando acrediten disponer de los medios personales y técnicos suficientes.

²⁵⁷ Parece razonable la tramitación simultánea en un mismo procedimiento de la EIA y la AAI para agilizar los trámites administrativos y también por razones de fondo, pues la evaluación de impacto ambiental constituye un antecedente lógico, dada su naturaleza y su más amplio objeto, de la autorización ambiental integrada. Resulta también adecuado, por otra parte, integrar procedimentalmente la autorización ambiental integrada y las autorizaciones o controles preventivos basados en otros motivos, particularmente en materia de seguridad industrial y, concretamente, en accidentes graves. De hecho, ésta ha sido la opción del legislador estatal en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, en cuyo artículo 11.4 prevé que las Comunidades Autónomas dispondrán lo necesario para posibilitar la inclusión en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada de las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental cuando así sea exigible y la competencia para ello sea de la Comunidad Autónoma; las actuaciones de los órganos que, en su caso, deban intervenir en virtud de la normativa sobre medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas; así como aquellas otras actuaciones que estén previstas en la normativa autonómica ambiental.

a) Contiene un Anexo del que dice expresamente que *"La enumeración de las actividades incluidas en el presente anexo coincide íntegramente con la del anexo I de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, y se entenderá adaptado a las modificaciones o actualizaciones que del mismo efectúe la normativa básica estatal"*.

b) Deroga la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de la Generalitat, de Actividades Calificadas.

c) Se deja sin aplicación en la Comunidad Valenciana el título II "Régimen Jurídico", del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y peligrosas, aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre (Disposición Final Cuarta, "Actividades calificadas").

d) El Nomenclátor de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 54/1990, de 26 de marzo, del Consell de la Generalitat, será de aplicación en tanto no se apruebe reglamentariamente la relación de actividades sujetas a licencia ambiental a que se refiere la Ley.

La Ley ha sido desarrollada por el Decreto 127/2006, de 15 de septiembre, del Consell, con un título I, disposiciones generales²⁵⁸, y un título II que se ocupa de la regulación de la autorización ambiental integrada²⁵⁹. El título III regula el procedimiento de licencia ambiental, concretando algún aspecto procedimental. El título IV desarrolla la modificación de oficio tanto de la autorización ambiental integrada, como de la licencia ambiental, estableciéndose un procedimiento administrativo ágil para estos supuestos. El título V²⁶⁰, puntualiza algunos aspectos del procedimiento relevantes

²⁵⁸ Que incluye la regulación del Registro de Instalaciones de la Comunitat Valenciana y del Registro de Emisiones de la Comunitat Valenciana, así como la composición, funciones y régimen de funcionamiento de la Comisión de Análisis Ambiental Integrado y de las Comisiones Territoriales de Análisis Ambiental, previstas en la Ley y que se convierten en pieza clave para dotar de una visión integral a la protección del medio ambiente en el seno de los instrumentos de intervención ambiental.

²⁵⁹ Destacando el procedimiento para su renovación y modificación y la inserción del pronunciamiento del órgano competente en materia de impacto ambiental en el procedimiento, dotando de un mayor protagonismo a la Comisión de Análisis Ambiental Integrado y a las Comisiones Territoriales de Análisis Ambiental Integrado.

²⁶⁰ Referido a la autorización de inicio de la actividad y licencia de apertura, instrumentos necesarios para la puesta en marcha de las actividades sometidas al ámbito de aplicación del Decreto.

para dotarlo de mayor agilidad, sobre todo con la intervención de entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental. El título VI, desarrolla ciertos aspectos del procedimiento de comunicación ambiental, y la coordinación de los distintos trámites en su seno. Y por último, el título VII contempla la actuación de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental en el ámbito de las actuaciones de vigilancia, control y seguimiento de las instalaciones y actividades sometidas al ámbito de aplicación del Decreto.²⁶¹

e) 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

Pero esta normativa sobre impacto, evaluación y prevención ambiental queda incompleta si no se regula la participación efectiva de los ciudadanos en esa tarea de protección. Lo que viene a contemplar la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, incorporando las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

Su objeto es definir un marco jurídico que a la vez responda a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio de Aarhus, y trasponga al ordenamiento interno las Directivas europeas, para facilitar que todos los ciudadanos puedan participar en la tarea de protección del medio ambiente, de forma real y efectiva, proporcionándoles los medios instrumentales adecuados, entre los que adquiere especial significación la participación en el proceso de toma de decisiones públicas que, de conformidad con los artículos 9.2 y 105 CE, garantiza el funcionamiento democrático de las sociedades e introduce mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos²⁶².

²⁶¹ El Decreto incluye también cuatro disposiciones adicionales, concretando algunos valores límite de emisión desde el punto de vista de la contaminación atmosférica. Por otra parte, limita la emisión de compuestos orgánicos volátiles de aquellas instalaciones industriales no incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto 117/2003, de 31 de enero, sobre limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes en determinadas actividades.

²⁶² En esta materia ha progresado el Derecho Medioambiental Internacional y el Comunitario Europeo. Cabe destacar el Convenio de Aarhus, de 25 de junio de 1998, 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

Para la Ley (artículo 2), es información ambiental la que, "*en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:....*"²⁶³.

Y también otorga derechos en materia de participación pública, que afectan a la ordenación y régimen del suelo rústico, en su artículo 3²⁶⁴, que desarrolla en su Título III, "Derecho de participación pública en asuntos de carácter medioambiental" (artículos 16 a 19, ambos inclusive), a destacar su artículo 18, "Normas relacionadas con el medio ambiente", que impone a las Administraciones públicas el deber de asegurar la observancia de las garantías de participación "*en relación con la elaboración, modificación y revisión de las disposiciones de carácter general que versen sobre las materias siguientes:.....c) Protección de los suelos; e) Ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos. l) Evaluación de impacto medioambiental*".

C) Las "normas de aplicación directa".

La legislación urbanística ha venido estableciendo normas sustantivas de ordenación²⁶⁵, que son de directa aplicación incluso aunque exista Plan aprobado, que han tenido gran trascendencia al

justicia en materia de medio ambiente, ratificado por España en diciembre de 2004, entrando en vigor el 31 de marzo de 2005.

La Unión Europea, al igual que todos los estados miembros, también firmó este Convenio condicionada a su adecuación al derecho Comunitario. Los puntos fundamentales del acceso a la información y de la participación, se contienen en la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental (derogando la Directiva 90/313/CEE, del Consejo), y en la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, de medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, y el acceso a la justicia.

²⁶³ Ley 27/2006, de 18 de julio de acceso a la información mediambiental: artículo 2, "Definiciones".

²⁶⁴ Ley 27/2006, de 18 de julio de acceso a la información mediambiental, artículo 3, "Derechos en materia de medio ambiente".

²⁶⁵ Que se configuran en base a: 1. La existencia de un presupuesto de hecho que considera merecedor de una protección especial.

2. La prohibición expresa y contundente que establece para lograr aquella protección especial: "*no se permitirá*", "*no puede edificarse*", "*deberán ser acordes*", "*no podrán levantarse construcciones*", dicen los preceptos que las establecen.

permitir la preservación de valores medioambientales. Así, las que se contienen en el apartado b) del artículo 73 TRLS 1976, reproducido literalmente en el artículo 138, b) TRLS 1992²⁶⁶, y el apartado 3 del artículo 98 del RPlaneamiento, que han quedado vigentes tras la STC 61/1997, de 20 de marzo.²⁶⁷

La legislación valenciana también contiene normas de aplicación directa en la LUV²⁶⁸, la LOTPP²⁶⁹, y la propia LSNU 2004²⁷⁰, aplicables al SNU, admitiendo la acción pública para exigir su respeto²⁷¹ ii. El Reglamento OGTU les dedica su Libro II, "Ordenación y gestión urbanística", Título I, "Ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico", Capítulo I, "Normas de

3. Las consecuencias concretas que pretende evitar con la prohibición. O dicho de otro modo, el bien jurídico que se intenta proteger con aquéllas prohibiciones, configurado en los supuestos que se corresponden con las circunstancias de hecho que consideran los preceptos aplicables. Todos estos supuestos son conceptos jurídicos indeterminados, cuya concurrencia se ha de demostrar en cada caso concreto.

²⁶⁶ TRLS de 1992, artículo 138: "*Las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieren situadas, y a tal efecto: "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.*" "Las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieren situadas, y a tal efecto:

²⁶⁷ Real Decreto 2159/1978, de 23 junio, R. Planeamiento, artículo 98: "*3. Las limitaciones a que se refieren los dos números anteriores tendrán aplicación en todo caso, existan o no aprobados Planes de Ordenación o Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento.*"

²⁶⁸ Ley 16/2005, LUV, artículo 8, "Normas de aplicación directa": Precepto desarrollado en el Reglamento OGTU: artículo 119, "Las normas generales de aplicación directa (en referencia al artículo 8 LUV)"; artículo 120, "Las normas de aplicación directa en los núcleos históricos tradicionales (en referencia al artículo 8 LUV)"; artículo 121, "Las normas de aplicación directa respecto a los Catálogos de Bienes y Espacios protegidos (en referencia al artículo 77 LUV)".

²⁶⁹ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 34, "Normas de aplicación directa en medio rural".

²⁷⁰ Ley 10/2004, de SNU, artículo 12, "Normas de aplicación directa a las construcciones y edificaciones en el SNU", precepto desarrollado en el Reglamento OGTU, artículo 100, "Normas de aplicación directa en SNU (en referencia al artículo 12 LSNU)".

²⁷¹ Sentencia nº 248/2005, de 19 de abril, Sección 1ª, Ponente Sr. Gómez-Moreno Mora, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

directa aplicación"²⁷². Y el RPaisaje, su artículo 18, "Normas de aplicación directa".

El TSupremo, en reiterada jurisprudencia, declaró que el fundamento del precepto del artículo 73.b) de la LS de 1976 era un..."*claro designio de la defensa de... las bellezas naturales o de la armonía del paisaje*"²⁷³ y que contenía una regla sustantiva de ordenación directamente aplicable, con independencia de lo establecido en cualquier Plan, e imponiéndose en su caso a las determinaciones de éste²⁷⁴, e invocable por los Ayuntamientos para denegar licencias de obra, doctrina seguida por la SCA del TSJCV, declarando que la normativa urbanística aplicable para conceder o denegar las licencias municipales de construcción, incluye también

²⁷² Artículos 95 "Obligatoria observancia de los umbrales de sostenibilidad (en referencia al artículo 82.2 LOTPP)"; 96, "Justificación pormenorizada de los indicadores de sostenibilidad en el planeamiento urbanístico (en referencia al artículo 82.3 LOTPP)"; 97, "Normas generales de aplicación directa (en referencia al artículo 8 de la LUV); 98, "Normas de aplicación directa en los núcleos históricos o tradicionales (en referencia al artículo 8 de la LUV); 99, "Normas de directa aplicación respecto a los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos (en referencia al artículo 77 de la LUV); y 100, "Normas de aplicación directa en SNU (en referencia al artículo 12 de la LSNU)

²⁷³ STS de 27 de febrero de 1976; y Sala 4ª, de 30-noviembre-1985 (A.6311), Ponente Sr. Garayo. FD. "TERCERO. La limitación de alturas es una facultad establecida por el artículo 73 de la vigente LS de aplicación directa, como lo corrobora el epígrafe del capítulo donde se encuentra el artículo 98 del R. Planeamiento que desarrolla el citado artículo 73 con la finalidad entre otras de evitar la existencia de construcciones que rompan la armonía y uniformidad de edificaciones;.." STS de 27 de febrero de 1976.

²⁷⁴ STS, Sala 4ª, de 11-febrero-1985 (A.1022) y 20-abri-1985 (A. 2214), Ponente Sr. Rodríguez García. FD Segundo: "...habida cuenta de que el artículo 73 del TRLS contiene una regla sustantiva de ordenación -que reproduce el artículo 98.2 del R. Planeamiento- directamente aplicable, es decir, aunque el edificio o conjunto de edificios en que concurren los valores que la norma trata de proteger no se encuentren incluidos en los correspondientes catálogos, pues de no ser así carecería de sentido que los mentados preceptos precisen con todo detalle los caracteres que deben reunir aquéllos para que las construcciones en lugares inmediatos a los mismos deban adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieren situadas".

STS, Sala 4ª, de 14-noviembre-1986 (A.8082), Ponente Sr. García Estartús, FD: "SEGUNDO (De la Sentencia apelada, aceptado por el TS): Que el artículo 73 de la LRSOU, al igual que el artículo 98.2 del R. Planeamiento, contiene una norma sustantiva de ordenamiento en la que, con el fin de proteger el patrimonio artístico y el paisaje, impone en todo caso la adaptación de las construcciones, en lo básico, al ambiente en que han de situarse....."

STS de 22-febrero-1988 (A. 1382); Sala 3ª, Sección 1ª, de 1-marzo-1989 (A. 2229), Ponente Sr. Gordillo García; Sala 3ª, Sección 1ª, de 31-marzo-1989 (A. 2444), Ponente Sr. De Oro Pulido y López; Sala 3ª, Sección 6ª, de 24-octubre-1990 (A. 8329), Ponente Sr. Barrio Iglesias; Sala 3ª, Sección 6ª, de 8-noviembre-1990, (A. 8820), Ponente Sr. De Oro Pulido y López.

las determinaciones contenidas²⁷⁵ en dicho precepto²⁷⁶, que formaba parte del bloque de la normativa urbanística aplicable a una petición de licencia, junto a los Planes de Ordenación Urbana, cuya inobservancia comporta la imposibilidad de entender obtenida

²⁷⁵ Sentencia de 1-octubre-1987, Sala 1ª de lo CA de la AT de Valencia, FD: "TERCERO.....sin embargo, aparte de los planes generales o especiales, existen otras normas legales de obligado cumplimiento en todo caso, cual es la disposición contenida en el artículo 73 de la LS, la cual es de directa aplicación, con independencia de lo aprobado en cualquier Plan, con el fin de proteger el paisaje, a tenor de lo dispuesto en el artículo 98.3 del R. Planeamiento, de 23 de junio de 1978; y el referido precepto de la LS en su apartado b) establece que "no se permitirá que la situación...altura de los edificios, muros y cierres... limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, o rompan la armonía del paisaje o desfiguren la perspectiva propia del mismo"; y es evidente que las obras cuya licencia se solicitó y que ya se encuentran construidas, como revelan las fotografías aportadas, concretamente el muro de 50 metros por cuatro de altura, al menos limitaba ostensiblemente el campo visual de la parcela colindante, cuando no rompen también la perspectiva del paisaje, de ahí que la denegación municipal fuera correcta".

"CUARTO. Por el recurrente se estima adquirida la licencia de obras por silencio administrativo, a tenor del... art. 9 del Regto. de Servicios de las C. Locales; y sin necesidad de entrar en el cómputo de plazos, basta con la aplicación del art. 178.3 LS para desestimar dicha pretensión, toda vez que a tenor del mismo "en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de de las prescripciones de dicha Ley, Planes...."; y como las obras infringen el artículo 73.b) LS, nunca ha podido adquirirse licencia para las mismas por silencio positivo".

STS, Sala 3ª, Sección 1ª, de 1 de Marzo de 1989 (A. 2229), Ponente Sr. Gordillo García, que confirma la anterior, acepta los FFDD de la Sentencia apelada y en: "FD SEGUNDO:... debiendo significarse, al decidir el presente recurso de apelación, que...el artículo 73.b) del TRLRSOU 1976 -de obligada "aplicación en todo caso, existan o no aprobados Planes de ordenación" (Artículo 98.3 del R. Planeamiento de 23 de junio de 1978)- establece que en los lugares de paisaje abierto y natural, así como en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco- como son sin duda los terrenos situados escalonadamente a ambos lados del Barranco de Avens- no se permitirá que la altura de los edificios o la construcción de muros y cierres "limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, o rompan la armonía del paisaje o desfiguren la perspectiva propia del mismo", cual ocurre con los muros indebidamente construidos por el apelante; sin que -como ha sido declarado con reiteración por esta Sala- pueda legalizarse una infracción urbanística por la alegación o, incluso, la constatación de otras posiblemente cometidas con anterioridad.

²⁷⁶ Sentencia de 6-febrero-1989, Sala 2ª de lo CA de la AT de Valencia, confirmada por STS, Sala 3ª, Sección 6ª, de 8-noviembre-1990 (A. 8820), Ponente Sr. De Oro Pulido y López, FD. "TERCERO....En efecto, los artículos 73 del TRLS y 98 del R. Planeamiento contienen una norma sustantiva de ordenación directamente aplicable, y pueden por ello ser invocados por los Ayuntamientos para fundamentar denegaciones de licencia de obras,..."

²⁷⁶ Sentencias SCA del TSJCV nº 259/2002, de 28-febrero, Sección 1ª, Ponente Sr. Belmont y Mora; nº 558/2002, de 14-mayo, Sección 1ª, Ponente Sr. Belmont y Mora; y nº 558/2002, de 14-mayo, Sección 1ª, Ponente Sr. Sr. Belmont y Mora.

la licencia por silencio administrativo positivo, dado el carácter reglado de las licencias municipales de obra.²⁷⁷

El Tribunal Constitucional, corroboró la doctrina del TS²⁷⁸, y la opinión doctrinal más autorizada (GARCÍA DE ENTERRÍA, PAREJO ALFONSO²⁷⁹ y GONZÁLEZ PÉREZ), coincide con la doctrina jurisprudencial. GONZALEZ PEREZ²⁸⁰ va más allá,

²⁷⁷ Sin embargo, una sentencia aislada de 1991 rompe la línea anterior con el criterio de que la aplicación del artículo 73 para la denegación de licencias sólo sería posible en ausencia de planeamiento. Entendemos que es errónea y contraria a la doctrina del Alto Tribunal. Es la Sentencia nº 330/1991, de 22 de marzo, Sección 1ª, Ponente Sr. Soler Margarit, SCA del TSJCV, FD SEGUNDO. "El motivo que opone la Corporación demandada se funda en la protección del paisaje que se divisa desde el paraje denominado Punta de Ambolo...y cita como aplicable el contenido del artículo 73 LS, referido a la protección y defensa del Patrimonio Artístico y del Paisaje, que en este caso concreto, esas construcciones limitarían el campo visual para contemplar las bellezas naturales desfigurando la perspectiva del mismo".

QUINTO....no cabe interpretar el art. 73 LS como lo hace el Ayuntamiento demandado para apoyar la suspensión de licencias, que sólo sería posible en ausencia de planeamiento, y aún en ése último supuesto tampoco quedaría totalmente prohibida la edificabilidad, ya que deberían ser permitidas aquéllas construcciones que armonizasen con el entorno..."

²⁷⁸ Sentencia TC 48/91, de 4-julio (BOE de 29 de julio), recaída en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Asamblea Canaria 3/1985, de 29-julio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y de protección de la Naturaleza. dice del artículo 73 de la LS: "No es impertinente recordar que esta norma de la LS, cuyo grado de indeterminación es evidente, constituye una norma sustantiva directamente aplicable a todas las construcciones que se lleven a cabo en cualquier lugar del territorio nacional, independientemente de que el mismo esté o no sometido a un plan de ordenación urbanístico, y al margen de que esté calificado como suelo urbano, urbanizable o no urbanizable".

²⁷⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano, "Lecciones de Derecho Urbanístico", Editorial Civitas, Madrid, 1981, páginas 229 y 230.

²⁸⁰ GONZALEZ PEREZ, Jesús: "Comentarios a la Ley del Suelo", Ed. Civitas, Madrid, 1981, págs, 622 y ss, , del siguiente modo: "En consecuencia, si se levantase alguna construcción o instalación que contraviniese lo dispuesto en este artículo, estaríamos ante un acto ilegal, con las consecuencias que ello comporta, esto es:

a) La nulidad de los actos de Derecho Común. Así lo impone el artículo 4.3 del Código Civil.

b) La anulabilidad de los actos administrativos (art. 48, LPA).

Por tanto, si se hubiera otorgado una autorización, licencia o permiso que legitimara una actuación material que infringiera la norma del art. 73 L.S., tal acto administrativo infringiría el Ordenamiento jurídico. Aún cuando se ajustase al Plan que estuviera vigente, aún cuando no infringiese la ordenación urbana concretamente

previando el régimen de las construcciones que contravinieren el precepto del artículo 73 de la Ley del Suelo.

D) Normativa reguladora de las propiedades públicas.

Esta normativa incide sobre las actuaciones autorizables en SNU y sobre su reclasificación.²⁸¹

aplicable, sería inválido. Porque el artículo 73 es aplicable directamente, además de la ordenación urbana que pueda estar vigente en la zona".

²⁸¹ Normativa reguladoras de las propiedades públicas.

Aguas. RDLegislativo 1/2001, de 20 de julio, TR de la Ley de Aguas, modificada por la Ley 11/2005, de 22 de junio, que modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. Ley de la Generalitat 7/1986, de 22 de diciembre, de utilización de aguas para riego. Decreto del Consell 47/1987, de desarrollo de la anterior. Ley de la Generalitat 2/1992, de 26 de marzo, de Saneamiento de las Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana.

Carreteras. Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras y Caminos. Ley de la Generalitat 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana, modificada por la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa, y de Organización de la Generalitat

Costas. Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Hidrocarburos. Ley 34/1998, de 7 de octubre, de Hidrocarburos.

Minas. Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, reformada por Ley 54/1980, de 5 de noviembre.

Montes. Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Ley de la Generalitat 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana.

Patrimonio. Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. RD 1372/1986, de 13 de junio, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Ley Generalitat 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat.

Puertos. Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Ley Generalitat 11/2002, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de GAFO de la Comunidad Valenciana, Capítulo VIII, Puertos de la Generalitat Valenciana. Decreto del Consell 79/1989, de 30 de mayo, Plan de Puertos e Instalaciones Náutico-deportivas de la Comunidad Valenciana.

E) Normativa reguladora de actividades.

Incide sobre las actuaciones realizables en SNU que son sumamente diversas, pues abarcan prácticamente todos los ámbitos de actuación humana.²⁸²

²⁸² Normativa reguladora de actividades.

Actividades Calificadas. Decreto del Consell 54/1990, de 26 de marzo, Nomenclátor de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

Cementerios. Decreto 2263/1974, de 20 de julio Reglamento estatal de Policía Sanitaria Mortuoria. Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, de liberalización de los servicios funerarios. Ley 4/1999, de 3 de noviembre, regula los enterramientos en los cementerios municipales. Decreto del Consell 12/1995, de 10 de enero, autoriza la instalación de tanatorios en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, y se regulan los requisitos mínimos que deben cumplir dichos establecimientos funerarios para su funcionamiento.

Comunicaciones. Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

Deporte. Ley Generalitat 4/1993, de 20 de diciembre, del Deporte en la Comunidad Valenciana.

Energía. Ley 54/97, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico. RD. 1955/2000, de evaluación del impacto ambiental, la información pública, las alegaciones de interesados y la información a otras Administraciones Públicas afectadas. Ley 16/2003 de la Generalitat, de 17 de diciembre, de Medidas Fiscales, de GAFO de la Generalitat Valenciana, regula las "Infraestructuras del sector energético" en su capítulo XX.

Ganadería. Ley 6/2003, de 4 de marzo, de Ganadería de la Comunidad Valenciana.

Impacto ambiental. Ley Generalitat 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental. Decreto del Consell 162/1990, de 15 de octubre, Reglamento de la Ley anterior.

Residuos. Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. Ley de la Generalitat 10/2000, de 12 diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana.

Sanidad. Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Ley Generalitat 3/2003, de 6 de febrero, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad Valenciana. Ley Generalitat 6/1998, de 22 de junio, de ordenación farmacéutica de la Comunidad Valenciana, los centros, servicios y establecimientos que prestan la atención farmacéutica. Ley Generalitat 4/2005, de 17 de junio, de Salud Pública de la Comunidad Valenciana. Decreto del Consell 27/1987, de 30 de marzo, regula la autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios. Decreto del Consell 108/2000, de 18 de julio, regula la autorización de los laboratorios clínicos.

Transportes. Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

F) Normativa de protección.

Incide sobre las actuaciones autorizables en SNU y sobre su reclasificación.²⁸³

4. LAS REGLAS DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD APLICABLES AL SUELO RUSTICO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

Las conductas antijurídicas en suelo rústico pueden ser sancionadas por los ordenamientos sectoriales correspondientes, incluido el penal²⁸⁴. Pero es claro que las infracciones de tipo urbanístico han de ser sancionadas conforme a las disposiciones de

Turismo. Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana. Decreto 119/2002, de 30 de julio, del Consell, regulador de los Campamentos de Turismo de la Comunidad Valenciana, Decreto 253/1994, de 7 de diciembre, del Consell, regulador del Alojamiento Turístico Rural en el Interior de la Comunidad Valenciana. Decreto 233/1994, de 8 de noviembre, del Consell, de zonas de acampada, áreas recreativas y acampadas itinerantes en montes o terrenos forestales de la Comunidad Valenciana.

²⁸³ Normativa de Protección.

Animales de Compañía. Ley Generalitat 4/1994, de 9 de diciembre, de protección de Animales de Compañía. Decreto del Consell 139/2001, de 5 de septiembre, desarrolla la Ley anterior.

Atmósfera. Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico.

Colombicultura. Ley Generalitat 10/2002, de 12 de diciembre, de protección de la Colombicultura y del Palomo Deportivo.

Palmerales. Ley Generalitat 1/1986, de 9 de mayo, de tutela del Palmeral de Elche. Decreto del Consell 133/1986, de 10 de noviembre, de desarrollo de la ley anterior. Decreto del Consell 131/2003, de 11 de julio, Plan de Protección integral fitosanitario para los palmerales de relevancia histórica, económica, social y cultural de la Comunidad Valenciana.

Patrimonio Cultural. Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico español. Ley Generalitat 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, modificada parcialmente por la Ley Generalitat 7/2004, de 19 de octubre.

Ruido. Ley Generalitat 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la Contaminación Acústica.

²⁸⁴ Ley 16/2005, LUV, artículo 232: "2. Cuando un mismo hecho pueda ser tipificado como infracción en distintas leyes protectoras del territorio, del urbanismo, de los recursos naturales o del patrimonio histórico, se aplicará sólo la sanción más severa de las previstas."

este ordenamiento, aunque de entrada, cabe decir que es generalmente admitido que los actos contrarios al Ordenamiento Urbanístico cometidos en suelo urbano y urbanizable²⁸⁵, producirán normalmente unos resultados en la práctica menos graves y de más fácil restitución que los producidos por actuaciones ilegales en suelo rústico.

En el aspecto jurídico-urbanístico, ni la LRAU contemplaba dicha protección, ni la Ley 8/2002 ni la LOTPP²⁸⁶ establecen un régimen de infracciones y un sistema disciplinario.

A) Régimen vigente.

El sistema de protección de la legalidad urbanística en la LSNU además de parco es provisional, a la espera de que en un futuro se establezca adecuadamente²⁸⁷. En su DT Novena se mantiene el régimen de la legislación anterior de SNU²⁸⁸, vigente por decisión expresa de su Disposición Derogatoria²⁸⁹. Sólo su artículo 8 contiene una referencia genérica respecto a dicha protección y a la disciplina urbanística²⁹⁰, y su DA Novena prevé²⁹¹ que se pueden imponer multas coercitivas para el cumplimiento de la obligación de restitución del suelo a su estado anterior que, de modo complementario, se contemplan en la LUV²⁹². A destacar que

²⁸⁵ Ley 16/2005, LUV, artículo 232: "1. Son infracciones urbanísticas las acciones y omisiones tipificadas y sancionadas en esta Ley".

²⁸⁶ No obstante, su predecesora la Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio, en su Capítulo V, "Régimen Disciplinario", lo regulaba con bastante detalle, en sus artículos 95 a 130, ambos inclusive.

²⁸⁷ Ley 10/2004, de SNU, Preámbulo, párrafo décimo cuarto.

²⁸⁸ Ley 10/2004, de SNU, Disposición Transitoria Novena, "Infracciones y sanciones en el SNU", dispone: "Las infracciones a la presente Ley se sancionarán de conformidad con lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat, sobre SNU, o con la normativa urbanística aplicable en la materia",

²⁸⁹ Ley 10/2004, de SNU, Disposición derogatoria primera. "Derogación de normas": "Queda derogada la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat, sobre Suelo No Urbanizable, con excepción de la disposición adicional tercera".

²⁹⁰ Ley 10/2004, de SNU, artículo 8, "Deberes".

²⁹¹ Ley 10/2004, de SNU, Disposición Adicional Novena, "Imposición de multas coercitivas".

²⁹² Ley 16/2005, LUV, artículo 228, "Incumplimiento por el interesado de la orden de restauración o de suspensión".

en materia de Espacios Naturales Protegidos, la propia Ley contiene el régimen de infracciones, sanciones y procedimiento sancionador.²⁹³

Este vacío legal ha venido a llenarlo la Ley 16/2005, LUV, que, con el necesario rango de ley formal para cumplir las exigencias del principio de legalidad, dedica su Título IV, "Actividad administrativa de garantía de la legalidad urbanística"²⁹⁴, estableciendo el régimen de protección de la legalidad, con el cierre de su Capítulo V, "Inspección Urbanística" (artículos 256, "Concepto", y 257, "Competencia sobre inspección urbanística"²⁹⁵), y el reconocimiento en su artículo 7 de la acción pública para exigir ante las Administraciones y la Jurisdicción contencioso-administrativa el cumplimiento de la legislación urbanística.^{296 iii}

La LUV desarrolla su Título IV con los Capítulos I, "Actividad administrativa de control de la legalidad urbanística" (artículos 191 a 218 ambos inclusive); el Capítulo II, "Protección de la legalidad urbanística (Sección 1ª, "Disposiciones generales"²⁹⁷ y Sección 2ª, "Obras ejecutadas sin licencia o disconformes con la misma"²⁹⁸).

²⁹³ Ley 11/1994, de Espacios Naturales Protegidos, Título V, "Infracciones y sanciones".

²⁹⁴ Con un artículo, el 190, "Actividad administrativa de garantía de la legalidad urbanística", desarrollado por el borrador de Reglamento OGTU en su Capítulo V, "La protección de la legalidad urbanística", con una Sección 1ª, "Disposiciones generales", artículo 558, "La actividad administrativa de protección de la legalidad urbanística (en referencia al artículo 190 LUV)".

²⁹⁵ El Reglamento de GOTU, en su Título VII, Capítulo V, contiene la Sección 3ª, "Protección y restauración de la legalidad urbanística", con los artículos 514, "Objeto y funciones de la inspección urbanística (en referencia a los artículos 190 y 256 LUV)"; 515, "Competencia en materia de inspección urbanística (en referencia a los artículos 190 y 257 LUV)"; 516, "Personal inspector (en referencia a los artículos 190 y 257 LUV)"; 517, "Funciones de la inspección (en referencia a los artículos 190 y 256 LUV)"; 518, "Actas de inspección (en referencia a los artículos 190 y 257 LUV)"; 519, "Diligencias de inspección (en referencia a los artículos 190 y 257 LUV)"; y 520, "Deber de colaboración con la inspección urbanística (en referencia a los artículos 190 y 257 LUV)".

²⁹⁶ Sentencia nº 248/2005, de 19 de abril, Sección 1ª, Ponente Sr. Gómez-Moreno Mora, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

²⁹⁷ Artículos 219, "Reacción administrativa ante la actuación ilegal" y 220, "Carácter inexcusable del ejercicio de la potestad". El Reglamento GOTU desarrolla el artículo 219 de la LUV en su Libro II, "Ordenación y gestión urbanística", Título VII "Intervención en el uso del suelo", Sección 3ª, "Protección y restauración de la legalidad urbanística", en sus artículos 521; "Protección y restauración de la legalidad urbanística", 522, "Competencia de la Administración autonómica en materia de

Contempla su Capítulo III las "Infracciones y Sanciones urbanísticas", con las Secciones 1ª "Régimen general de las infracciones y sanciones urbanísticas"²⁹⁹ (cuyo artículo 233 considera muy graves las acciones y omisiones tipificadas que afecten al SNU protegido, y las parcelaciones ilegales en SNU. Como se ha dicho en otro lugar, a nuestro juicio sobra el calificativo de "protegido", pues por su propia definición todo el SNU está protegido. Lo procedente sería utilizar la expresión "de especial

protección y restauración de la legalidad urbanística", 523, "Averiguaciones previas", 524, "Incoación del procedimiento", y 525, "Comunicación al Registro de la Propiedad", todos ellos en referencia al artículo 219 LUV

²⁹⁸ Artículos 221, "Obras de edificación sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones en curso de ejecución", 222, "Actos en curso de ejecución en SNU", 223, "Requerimiento de legalización"; 224, "Obras terminadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones", 235, "Restauración de la legalidad urbanística", 226, "Medidas cautelares", 227, "Procedimiento de restauración de la legalidad urbanística", 228, "Incumplimiento por el interesado de la orden de restauración", y 229, "Sujeción a otros regímenes".

Preceptos estos desarrollados, junto con otros, por el Reglamento OGTU, en sus artículos 526, 527, 528, "Medidas cautelares respecto a actuaciones urbanísticas carentes de licencia que estén en curso de ejecución", 529, "Medidas cautelares respecto a actuaciones urbanísticas que estén en curso de ejecución y sean disconformes con la licencia urbanística otorgada", 530, "Consecuencias del incumplimiento de las medidas cautelares", 531, "Medidas cautelares en caso de incumplimiento por el interesado de la orden de restauración de la legalidad urbanística", 532, "Suspensión de la ejecución de la orden de restauración de la legalidad urbanística"; y 533, "Régimen de las edificaciones una vez transcurrido el plazo para dictar la orden de restauración de la legalidad urbanística".

De ellos se refieren expresamente al SNU el artículo 526, "La protección de la legalidad urbanística en SNU (en referencia a los artículos 221, 222, 224 y 231 LUV)", y el artículo 527, "Requerimiento de legalización de actuaciones realizadas en SNU (en referencia a los artículos 223 y 224.1 LUV)".

²⁹⁹ Artículos 232, "Concepto"; 233, "Infracciones muy graves, graves y leves"; 234, "Tipos de sanciones"; 235, "Cuantía de las multas"; 236, "Inhabilitación para asumir la condición de Urbanizador"; 237, "Los sujetos responsables"; 238, "La prescripción de las infracciones"; 239, "La prescripción de la sanción"; 240, "Circunstancias agravantes y atenuantes"; 241, "La graduación de la responsabilidad"; 242, "Reglas para la determinación de la sanción"; 243, "Procedimiento sancionador"; 244, "Infracciones conexas"; 245, "Cuestiones incidentales del procedimiento sancionador"; 246, "Resarcimiento de daños y perjuicios".

Preceptos desarrollados por el Reglamento OGTU en sus artículos 534, "Personas responsables" y 535, "Muerte de la persona responsable o la extinción de la persona jurídica responsable", ambos en referencia al artículo 237 LUV. Y los artículos 536, "Tramitación del procedimiento sancionador", 537, "Exacción forzosa de las multas", y 538, "Coordinación del procedimiento sancionador con el de protección de la legalidad urbanística", todos ellos en referencia al artículo 243 LUV.

protección"); 2ª, "De las infracciones muy graves y sus sanciones"³⁰⁰; 3ª, "De las infracciones graves y sus sanciones"³⁰¹, y 4ª, "Las infracciones leves y sus sanciones".³⁰²

El Capítulo IV regula las "Administraciones competentes en materia de disciplina urbanística" con la referencia de dos premisas inevitables: el principio de autonomía local en el ámbito de sus competencias urbanísticas y, en segundo lugar, el carácter subsidiario-subrogatorio en dichas competencias de la Administración autonómica, como tiene reconocido la Jurisprudencia³⁰³ iv, que considera que no existe una competencia directa de la Administración Autonómica en materia de disciplina urbanística³⁰⁴, y las atribuciones de sus órganos. Y finalmente, el Capítulo V, "Inspección urbanística", (artículos 256 y 257).

El Capítulo V, "Inspección urbanística" contiene los artículos 256, "Concepto", y 257, "Competencia sobre inspección urbanística".

En lo no previsto en este régimen de protección de la legalidad urbanística, serán de aplicación supletoria, en general, las disposiciones vigentes del Capítulo II, "Infracciones urbanísticas", artículos 225 a 231, del TRLS 1976³⁰⁵ v, y las del RD 2187/1978, de 23 de junio, Reglamento de Disciplina.³⁰⁶

³⁰⁰ Con los artículos 247, "Actuaciones ilegales en suelos protegidos" y 248, "Parcelaciones en suelo no urbanizable".

³⁰¹ Artículos 249, "Infracciones en materia de edificación"; 250, "Actuación en edificios catalogados"; 251, "Otras infracciones", cuyo apartado 7 dispone: "7. Las obras de urbanización e implantación de servicios sin la correspondiente autorización urbanística que se realicen en SNU o urbanizable sin programar se sancionarán con multa del 25 al 50 por ciento del valor de las mismas. La cuantía mínima de estas sanciones es, en todo caso, de 600 euros. "

³⁰² Con el artículo 252, "Actuaciones sin licencia legalizables y otras infracciones":

³⁰³ Sentencia nº 637/2002, de 20 de mayo, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Albiñana, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial..

³⁰⁴ El artículo 253 establece las "Competencias de los municipios"; el 254, la "Sustitución autonómica en las competencias municipales", y el 255 las "Competencias de la Generalitat". El Reglamento OGTU desarrolla el artículo 253 de la LUV en su artículo 539, "Organos municipales competentes en materia de disciplina urbanística". Y el artículo 255 LUV, en sus artículos 540, "Competencias accesorias de la Administración autonómica", y 541, "Organos competentes en materia de disciplina urbanística".

³⁰⁵ Sentencia nº 1073/2001, de 15 de octubre, Sección 2ª, Ponente Sr. Manzana

La SCA del TSJCV se ha manifestado sobre algunas cuestiones relacionadas con el procedimiento sancionador, así sobre el apremio por sanción de obras realizadas sin licencia o sin ajustarse a las condiciones de la misma³⁰⁷, a la cuantía máxima de la multa³⁰⁸ que no puede incluir el "coste de restauración" (cuyo

Laguada, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial..

³⁰⁶ Que la Jurisprudencia entiende aplicable. Así la Sentencia nº 1122/2001, de 10 de octubre, Sección 1ª, Ponente Sr. Bellmont y Mora, SCA del TSJCV. "FD PRIMERO:...la COPUT, ... impone una sanción...por obras realizadas....sin licencia, en SNU, alegando....la prescripción, al afirmar que las obras ya estaban terminadas en 1991, y que parte de ellas, habían sido ya ejecutadas por el transmitente de la parcela, y....el recurrente no ha conseguido probar ni que las obras estaban ya terminadas en 1991, ni que parte de ellas las ejecutó el vendedor de la parcela, mientras que, por el contrario, de un lado en la denuncia inicial del SEPRONA, se hace constar que las obras del chalet no están concluidas, al decir, están casi acabadas, y de otro, en la escritura de compra, solo se refiere a la adquisición de tres hanegadas, sin referencia a edificación alguna, y habiendo sido las obras ejecutadas en suelo no urbanizable, sin licencia, y sin apreciarse concurren circunstancias atenuantes ni agravantes a tenor del art. 90.2 en relación con el 76.1 del RDU, y concordantes, procede declarar conforme a derecho la resolución impugnada, y consecuentemente, desestimar el recurso."

³⁰⁷ Sentencia nº 764/2000, de 12 de mayo, Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV. "FD Segundo.... Entiende la Sala por el contrario que -conforme al artículo 138.3 de la Ley 30/1992 - las resoluciones sancionadoras no son firmes en tanto no agotan la vía administrativa, sin que pueda entenderse esta agotada por el mero transcurso del plazo para resolver el recurso administrativo en virtud del silencio administrativo negativo. ...como ha tenido ocasión de apreciar...la Jurisprudencia Constitucional y del T. Supremo, por cuanto la obligación de resolver expresamente de la Administración (artículo 42 de la Ley 30/1992) no desaparece por el transcurso del plazo para resolver, teniendo el silencio administrativo negativo un mero efecto de garantía del ciudadano a efectos de poder iniciar la vía impugnatoria jurisdiccional.

Consecuentemente, la sanción no era ejecutable en tanto no se resolviera el recurso y, por ende, improcedente la vía de apremio -..artículo 99.1 b) del RG de Recaudación-,....la resolución sancionadora originaria era insusceptible de ejecución, debiendo de haberse dictado y notificado la resolución desestimatoria del recurso administrativo que -una vez interpuesto éste- es el único título que permite acudir a la ejecución de la sanción conforme al expresado artículo 138.3 de la Ley 30/1992."

³⁰⁸ Sentencia nº 743/2000, de 12 de mayo, Sección 1ª, Ponente Sr. Altarriba Cano, SCA del TSJCV. "FD. Ahora bien, con la anulación del artículo 269 del TRLS de 1992, en virtud de la sentencia del TC de 20 de marzo de 1997, y dado el pronunciamiento tercero de dicho fallo, recobró plena vigencia el art. 76.1º del RDU, con lo que la cuantía máxima de la multa,...debe quedar circunscrito al 20% del valor de la obra, que....se fija en la suma....deducible del expediente administrativo..el artículo 225 del TRLS RD 1346/1976, vigente a la fecha de producción de los hechos..., en virtud de la sentencia del TC antes citada, ponía de manifiesto que la vulneración de las prescripciones urbanísticas "... llevarán consigo la imposición de sanciones, así como la obligación de resarcimiento de daños e indemnización de los perjuicios..". Todo ello sin perjuicio de las medidas de restauración de la legalidad que pudieran acordarse.

contenido real se desconoce), la motivación del valor de las obras³⁰⁹, la inexistencia de infracción cuando se trata de obras necesarias para el cultivo normal³¹⁰, la infracción producida por una casa prefabricada sin licencia³¹¹.

B) Potestad sancionadora en SNU.

En SNU, cuando se trate de infracciones graves o muy graves, corresponde a la Generalitat el ejercicio de la potestad sancionadora y el de las potestades administrativas de protección de la legalidad urbanística³¹², con el carácter de competencia propia en concurrencia con la municipal (artículo 255.1 LUV).³¹³

La administración sancionadora integra en la sanción, lo que denomina coste de restauración, que cifra en.... Ignora...la sala por qué, de dónde y cómo cuantifica la administración esa cantidad. No...costes de demolición..., porque...puede ser asumida por el propio infractor, y sólo en su defecto ejecutada subsidiariamente por la administración, pero hasta el momento de la ejecución de la demolición no se pueden conocer sus costes. ...tampoco pueden conocerse hoy, cuáles son los daños derivados de la infracción que se sanciona, cuando aún no se ha producido la restauración del orden urbanístico infringido, y que pueden ser de muy diverso tipo, inclusive daños medioambientales, consistentes en la destrucción o el desmerecimiento de un entorno protegido.la cantidad cuantificada en estos autos, es apriorística, no determinada causalmente, anticipada, y...expectante de unos contenidos que todavía no se han materializado, ni se conocen aún en la realidad.

Por estas circunstancias, esta cantidad debe excluirse, no puede integrarse en lo que constituye sanción, y en este sentido debe estimarse el recurso, dejando reducida en consecuencia la sanción a la suma de 331.513 pesetas."

³⁰⁹ Sentencia nº 755/2001, de 15 de junio, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Albiñana, SCA del TSJCV. Que incide en la necesidad de motivación del valor de las obras para evaluar la sanción, y cuya inexistencia determina la reducción de la sanción.

³¹⁰ Sentencia nº 462/2001, de 24 de abril, Sección 1ª, Ponente Sr. Bellmont Mora, SCA del TSJCV. "Los trabajos de referencia, son los que se realizan normalmente para mejorar las condiciones de cultivo de cítricos en las zonas que el nivel freático se encuentra muy alto, resultancia esta de la que cabe deducir, dentro del expediente sancionador que contemplamos, que las obras realizadas se limitaron a llevar a cabo las normales mejoras en las condiciones de cultivo de cítricos, especialmente, cuando se cambia el arbolado viejo por otro joven".

³¹¹ Sentencia nº 126/2001, de 2 de febrero, Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada. SCA del TSJCV. Estima procedente el requerimiento de legalización.

³¹² Entendemos que se refieren a la restauración del orden infringido, restituyendo el estado de las cosas a su ser y estado primitivo, conforme al artículo 219 "Reacción Administrativa ante la actuación ilegal": "*Las actuaciones que contravengan la ordenación urbanística darán lugar a la adopción por la administración competente de las siguientes medidas:*

a) *Las dirigidas a la restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada o transformada como consecuencia de la actuación ilegal.*

En consecuencia, en ambos supuestos, cuando la Generalitat haya iniciado el ejercicio de su competencia³¹⁴, el Municipio, desde el momento en que reciba la oportuna comunicación, deberá abstenerse de toda actuación en el mismo asunto, remitiendo a la administración autonómica las actuaciones que hasta el mismo hubiera, en su caso, desarrollado.

Y cuando la Generalitat haya elaborado la propuesta de resolución procedente, dará también traslado de ella al Municipio afectado en el mismo trámite de audiencia a los imputados, para que pueda alegar lo que estime oportuno.

Determina la LUV que corresponde el ejercicio de la potestad sancionadora a la Consellería competente en materia de urbanismo y establece los órganos competentes para incoar (el director general competente en materia de Urbanismo) y resolver los

b) La iniciación de los procedimientos de suspensión y anulación de los actos administrativos en los que pudiera ampararse la actuación ilegal."

³¹³ ROGTU, artículo 540, "Competencias accesorias de la Administración autonómica (en referencia al artículo 255 de la LUV)", "1. Cuando la Administración autonómica sea competente para tramitar el procedimiento de protección de la legalidad urbanística conforme a lo establecido en el artículo 255 de la LUV, también lo será para tramitar el procedimiento sancionador que hubiera que iniciar por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 251.5 de la LUV".

³¹⁴ La competencia de la Generalitat en materia de protección de la legalidad urbanística, la aclara el Reglamento OGTU, artículo 541, "Órganos autonómicos competentes en materia de disciplina urbanística (en referencia al artículo 255 de la LUV)", al disponer: "Las competencias autonómicas de protección de la legalidad urbanística previstas en la LUV se ejercerán por el Director General competente en materia de urbanismo, que será competente para adoptar las resoluciones previstas en los artículos del 221 al 228 de la LUV.

2. Corresponderá a los Servicios Territoriales, o al Servicio o unidad administrativa que en su caso se determine, efectuar las averiguaciones previas y la tramitación de los correspondientes procedimientos, hasta la propuesta de resolución.

3. El nombramiento de instructor de los procedimientos sancionadores tramitados por la Consellería recaerá en personal adscrito a los Servicios Territoriales o al Servicio o unidad administrativa que en su caso se determine. La resolución de los expedientes sancionadores no requerirá previo informe de las Comisiones Territoriales de Urbanismo

4. Corresponderá a los Servicios Territoriales efectuar la comunicación a los Municipios prevista en el artículo 254.1 de la LUV, así como también formular los requerimientos de información a los que se refieren el artículo 257.3 de la LUV, la Disposición Adicional Cuarta de la LSNU".

expedientes sancionadores, cuando sea competencia autonómica³¹⁵. Y el Reglamento OGTU los establece (artículo 541), como antes se ha dicho, para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística.

Esta regulación por la LUV denota que se inmiscuye indebidamente en las potestades de autoorganización que corresponden al Gobierno Valenciano, al concretar los órganos del ejecutivo que son competentes.

Hay que entender derogada la LSNU 2004 en esta materia³¹⁶, sobre la que manifestó la SCA³¹⁷ del TSJCV³¹⁸. No obstante, la

³¹⁵ Artículo 255 LUV: "*– Al director general competente en materia de Urbanismo cuando el importe de la sanción sea inferior a 30.000 euros.*

– Al conseller competente en materia de Urbanismo cuando el importe de la sanción sea mayor de 30.000 euros e inferior a 600.000 euros.

– Al Consell de La Generalitat, cuando el importe de la sanción sea superior a 600.000 euros."

³¹⁶ LUV, Disposición Derogatoria Segunda. Cláusula general de derogación": "*Quedan derogadas cuantas disposiciones legales o reglamentarias se opongan o contradigan lo dispuesto en la presente ley"*

³¹⁷ Sentencia nº 963/1998, de 16 de octubre, Sección 1ª, Ponente Sr. Ayuso Ruiz-Toledo, SCA del TSJCV, considera adecuado el ejercicio de la potestad sancionadora por la Generalitat. "FD SEGUNDO...la Administración autonómica fue requerida para ejercitar sus potestades de disciplina urbanística, en relación con las obras realizadas... en la calle ... de B. ... competencias de la Administración demandada en la materia...definidas en...el Título III, capítulo IV del Regto. de Disciplina Urbanística - en lo no afectado por el RD 3031/1.993 y dentro de la interpretación constitucional..., en lo relativo al principio de autonomía local, conforme a la doctrina jurisprudencial sobre la materia- así como, en caso de tratarse de SNU por la Ley 4/1.992, reguladora del mismo. Conforme a (ellas) ... la competencia de la Administración autonómica comprende la indagación de la realidad de la denuncia, recabando del Ayuntamiento ...la ... información y realizando actos instructorios propios; si de... de tal actividad indagatoria se apreciase la...conurrencia de infracción administrativa, la Administración autonómica debería requerir al Ayuntamiento para el ejercicio de la potestad sancionadora y, ante la inobservancia del requerimiento, subrogarse en dicha potestad ejercitándola por sí, con la salvedad prevista para el SNU en la DA Tercera de la mencionada Ley valenciana.

En el ... caso, la Consellería...utilizó los mecanismos...para determinar la existencia de...ilícitos urbanísticos y ante la información...de haberse concedido licencia (en 4-07-1.995) no procedió al ejercicio de sus potestades. Ello es,...correcto, pues la...concesión de la licencia excluye la prosecución del...procedimiento, sin prejuzgar (su) legalidad...y su posibilidad de impugnación. Consecuentemente, es pertinente la desestimación de la demanda, sin perjuicio del derecho de la...actora –o de la...Administración autonómica- al ...la acción impugnatoria de la...licencia, ...así como... la solicitud de revisión de oficio de la licencia municipal otorgada...y la petición de responsabilidad patrimonial (al) Ayuntamiento." Se desestima el recurso.

LSNU considera que la potestad sancionadora puede encomendarse por la Generalitat a la Diputación Provincial³¹⁹. Esta previsión legal sólo será de aplicación en cuanto no se oponga o contradiga las previsiones de la LUV.

La SCA del TSJCV ha abordado algunas cuestiones relacionadas con la competencia sancionadora en SNU, como la competencia sancionadora municipal, sustituible por la Comunidad Autónoma, mediante requerimiento, y en caso contrario la falta de competencia autonómica.³²⁰

³¹⁸ Sentencia nº 1666/2002, de 9 de diciembre, Sección Primera, Ponente Sr. Ayuso Ruiz-Toledo, SCA del TSJCV. FD. PRIMERO....recurso...interpuesto por...la Generalitat....contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Ibi...., que .. acordó no atender el requerimiento de anulación del Decreto del Sr. Teniente de Alcalde ..., de concesión de licencia urbanística a la mercantil...

SEGUNDO. Centrada así la cuestión...la misma es una pura cuestión probatoria de... si la licencia impugnada se ajusta o no al planeamiento urbanístico, por cuanto....el Ayuntamiento concedente y el solicitante (ambos demandados) entienden....es conforme a Derecho..., mientras que los actores entienden que no...., siendo el impugnado un acto administrativo -asistido, por tanto, de la presunción de veracidad y legalidad...conforme al artículo 56 de la Ley 30/1992- la carga de probar la incorrección de la licencia es de los impugnantes..../...TERCERO. Por lo expuesto, procede la desestimación de la demanda."

³¹⁹ Ley 4/1992, de SNU, DA Tercera, "Medidas de protección de la legalidad urbanística y de sanción de las infracciones a la misma", apartado 6.

³²⁰ Sentencia nº 1704/2000, de 15 de diciembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV. "FD En relación a la competencia de la Administración autonómica para....un expediente sancionador,.... Así, declarada la inconstitucionalidad..., tanto el artículo 248 como el 253 del TRLS 1992, ello no vendrá a suponer la ausencia de cobertura legal en la actuación de la demandada, habida cuenta que si bien la competencia sancionadora es inicialmente municipal,el artículo 60 de la LB de Régimen Local de 1985 y la Disposición Adicional Tercera apartados 6, 7 y 8 de la Ley 4/1992, LSNU..., permite a la Consellería competente..., ante la notoria negligencia en el ejercicio de las potestades sancionadoras municipales y previo requerimiento al Municipio afectado, proceder al ejercicio de dichas potestades sancionadoras en sustitución de la entidad municipal.

No es cierto... que ...se requiera al Ayuntamiento de B. para que comunique....si ha incoado algún...expediente sancionador; ni que en el Decreto de 22-marzo-1996 se haga constar que se instruirá expediente sancionador. El requerimiento lo es para que adopte las medidas en orden al restablecimiento de la legalidad urbanística, que son distintas a la incoación de procedimiento sancionador". Estima el recurso.

Sentencia nº 1033/2000, de 30 de junio, Sección 1ª, Ponente Sr. Belmont Mora, SCA del TSJCV. "FD SEGUNDO. Que....la falta absoluta de competencia de la Comunidad Autónoma para instruir el procedimiento sancionador.el artículo 140 de la Constitución sienta....que...los ayuntamientos gozan de total y plena autonomía y competencia en la esfera de sus potestades urbanísticas, de forma exclusiva y

C) La restauración del orden urbanístico infringido.

En suelo rústico, sin embargo, adquiere especial importancia la protección de la legalidad mediante a la restitución del suelo a su ser y estado primitivo, anterior a la infracción, precisamente porque dicho suelo debe ser preservado permanentemente del proceso urbanizador (artículo 16 LUV).

La actividad administrativa de garantía de la legalidad urbanística (artículo 190 LUV) se desarrollará, entre otras formas, mediante la restauración del orden urbanístico infringido, y de la realidad física alterada o transformada por la actuación ilegal (artículos 190.2 y 219. a) LUV), y la adopción de medidas de restauración se configura por la LUV como competencia irrenunciable y de inexcusable ejercicio por la administración actuante.³²¹

excluyente. Principio...de autonomía local....sistemáticamente definido por reiteradas sentencias del T. Constitucional, entre las que merecen citarse una de 11-noviembre-1988 y, otra de 2-abril-1992.

Estos principios determinan la correcta interpretación que debe hacerse de los artículos 5, 33, 179, 187, 217, 218 y 210 del TRLS 1976, en relación con...los artículos 36, 37 y 63 del R. Disciplina Urbanística. y,...las administraciones autónomas no pueden operar sino por subrogación con...cumplimiento de...el artículo 60 de la LBR Local, ...y, para que...se opere el mecanismo subrogante, y la C. Autónoma asuma competencias instructivas, es preciso que ésta requiera de la Administración Municipal la necesaria actualización de sus competencias, concediéndole para ello el término que fuera necesario, nunca inferior a un mes. Transcurrido dicho término y, sólo (si)...la administración Municipal persistiera en...el ejercicio...competencias que tiene encomendadas, se produciría la sustitución o subrogación competencial, pudiendo la administración Autónoma instruir el correspondiente procedimiento sancionador.

...los mecanismos de subrogación vienen...impuestos a la... Comunidad Autónoma por...el art. 42 en relación con...el 37 letra "d" del Reglamento de Disciplina Urbanística y, (en el) expediente brillan por su ausencia.la Consellería de OP, tras un...informe de la DGB., acuerda la incoación de expediente sancionador, nombrando instructor, y terminó dictando las resoluciones que se combaten,...sin haber requerido....al Ayuntamiento sin haberle concedido término, para que ejerza sus potestades urbanísticas, limitándose a solicitar información y notificarle la incoación del Expediente Sancionador y en fin invadiendo...competencias municipales, sin atender a los mecanismos subrogatorios apuntados, lo que (es)..una clarísima falta de competencia,...procede estimar el recurso, sin que queden desvirtuados...por la circunstancia de ser la C. Autónoma la...competente para imponer la sanción por su cuantía; ni por....existir un reglamento Autonómico que atribuya la instrucción del procedimiento en estos casos a la Consellería, dado que dicho reglamento se opondría frontalmente a los preceptos constitucionales normativos.

³²¹ Ley 16/2005, LUV, artículo 220, "Carácter inexcusable del ejercicio de la potestad": *"La adopción de las medidas de restauración del orden urbanístico infringido es una competencia irrenunciable y de inexcusable ejercicio por la administración actuante. Ni*

Para la efectividad de la restauración de la legalidad infringida, la LUV regula detalladamente los instrumentos de intervención administrativa, tanto de las medidas cautelares a adoptar para las obras y actividades en curso de ejecución, como de los medios de restauración de la realidad física alterada, previos los requerimientos de legalización, habilitando incluso la posibilidad de imponer multas coercitivas y llegar, en casos extremos, a la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad cuando se incumpla por el interesado la orden de restauración acordada previamente.

No obstante, hay que recordar que la demolición no es una sanción administrativa, sino una medida de restauración del orden urbanístico violado, la última medida de protección de la legalidad urbanística³²². Por ello, esta medida puede concurrir con la sanción administrativa, sin menoscabo del principio "non bis in idem", y no cabe hablar de su "prescripción" (como en las infracciones urbanísticas), sino de caducidad de la acción administrativa o del presupuesto temporal habilitante de la reacción³²³, que no se inicia de forma automática a partir de la total terminación de las obras, sino a partir de la fecha en que hubiera podido iniciarse el procedimiento, cuando aparezcan signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción, en definitiva, cuando la autoridad tuvo conocimiento de la comisión de la infracción, correspondiendo la carga de la prueba del "dies a quo" al administrado que invoca la caducidad³²⁴.

Antes de acordar la demolición se precisa el requerimiento previo de legalización³²⁵, y resolver este expediente, tomando en consideración el principio de proporcionalidad.

la instrucción del expediente sancionador, ni la imposición de multas exonera a la administración de su deber de adoptar las medidas tendentes a la restauración del orden urbanístico infringido, en los términos establecidos en esta Ley. Las sanciones por las infracciones urbanísticas que se aprecien se impondrán con independencia de dichas medidas."

³²² STS de 22 de febrero de 1984, declara que no es posible confundir lo que es medida de restablecimiento de la legalidad urbanística con lo que es medida punitiva de la conducta infractora del ordenamiento urbanístico.

³²³ STS de 17 de octubre de 1991 (Ar. 7.843).

³²⁴ SSTS de 14 de mayo y 10 de julio de 1990, y 16 de mayo de 1991 (Ar. 4.281)

³²⁵ SSTS de 24 de mayo de 1990 (Ar.4.279), 20 de marzo (Ar. 2.009), 8 de julio (Ar. 5.736), 7 y 17 de octubre de 1991 (Ar. 7.792 y 7.843).

La posición jurisprudencial de la SCA del TSJCV es inequívoca por la restauración del orden jurídico infringido mediante la demolición de lo indebidamente construido³²⁶, demolición que no ha de ejecutarse prematuramente³²⁷, y la existencia de prescripción por el transcurso de plazo superior a 4 años ante la plena inactividad administrativa³²⁸.

D) Supuestos específicos de infracciones y sanciones contenidos en la LSNU valenciana.

Y, en particular, además de las específicamente previstas en el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, Reglamento de

³²⁶ Sentencia nº 134/2001, de 9 de febrero, Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV. "FD.2. El recurrente construyó la casa sin haber obtenido la preceptiva licencia urbanística, sin haber siquiera aportado proyecto de obras. 3. La...construcción no es susceptible de legalización por estar situada sobre SNU, (sin) ... la autorización preceptiva de la Administración autonómica para edificar en ese tipo de suelo. Tanto la normativa estatal (art. 86.1 en relación al art. 85.1-2ª LS 1976 como la autonómica (arts. 5, 7, 9 y 10 de la Ley 4/1992, LSNU) no habilitan la legalización de unas obras ejecutadas sin más sobre SNU.

4. La conclusión....obvia, pues los arts. 184.3 LS y 29.4 RDU establecen para el presente supuesto la demolición de las obras como forma de restaurar la legalidad vulnerada..., sin que quepa otra opción por tener carácter imperativo la reposición de la legalidad urbanística infringida (art. 52 RDU). Por todo ello, la actuación administrativa (es)...ajustada al ordenamiento jurídico". Desestima el recurso.

³²⁷ Sentencia nº 21/2006, de 17 de enero, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV. Recurso de apelación interpuesto contra Auto del Juzgado de lo CA número 2 de Valencia, en recurso interesando la suspensión de Resolución municipal que acordó la demolición de obras ejecutadas consistentes en vallado de parcela... y construcción de nave industrial de 310 m2 en el plazo de un mes. "FD. TERCERO. Conforme a ya reiterada doctrina del TS "toda orden de demolición de un edificio, por su propia naturaleza, si se ejecuta prematuramente, antes de la culminación del proceso sobre la legalidad originaria o sobrevenida de tal situación, puede dar lugar, en el caso de quedar revocada jurisdiccionalmente, a perjuicios de incuestionable dificultad de reparación... siempre de difícil evaluación reparadora. Si...añadimos, que no ha quedado acreditada...la prevalencia de interés público de entidad suficiente, justificadora de la inmediatez de la ejecución de la demolición, no procede estimar la infracción denunciada del artículo 122 de nuestra Ley Jurisdiccional"...y si a ello unimos...que la duración del proceso en que se examinará la legalidad del acto impugnado no será excesiva -de manera que la "ilegalidad" urbanística no se consolidará durante un excesivo lapso temporal- resulta más acorde con los principios citados y con la propia naturaleza de la media suspensiva resolver en sentido afirmativo y con estimación de la apelación entablada, acordar la suspensión interesada."

³²⁸ Sentencia nº 1329/2000, de 29 de septiembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV.

Paisaje de la Comunitat Valenciana, subsisten las normas concretas contenidas en la LSNU 2004 que se indican a continuación:

a) Actos de parcelación, división o segregación de fincas en contra de lo dispuesto en la Ley.

Los define como infracción la DA Tercera de la LSNU 1992³²⁹, en relación con la DA Segunda de la LSNU 2004, respecto a los notarios y registradores de la propiedad³³⁰, que determina las sanciones aplicables³³¹, los sujetos responsables de la infracción y el órgano competente para imponerlas, que es la consellería competente en materia de urbanismo.³³²

³²⁹ Ley 4/1992, de SNU, Disposición Adicional Tercera, "Medidas de protección de la legalidad urbanística y de sanción de las infracciones a la misma", vigente conforme a lo dispuesto en la Disposición Derogatoria Primera de la LSNU 2004: "*Queda derogada la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat, sobre SNU, con excepción de la disposición adicional tercera.*"

³³⁰ Ley 4/1992, de SNU, Disposición Adicional Tercera, apartado relativo a las obligaciones de los notarios y registradores de la propiedad.

³³¹ Sentencia nº 247/1999, de 31 de marzo, Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV. "FD 3. En base a la...LS de 1976...vigente...para construir en SNU era necesaria la previa autorización de la CPU (actualmente CTU), imperando el principio de no edificabilidad en SNU....si las construcciones...y la propia parcelación realizada de facto no contaron....con la necesaria autorización y licencia, contraviniendo el ordenamiento urbanístico, su situación era de fuera de ordenación (art. 60 LS) y de mera tolerancia administrativa.

4. El art. 8.1 a) de la Ley 4/1992....exige para la construcción de una vivienda aislada que no contribuya a la formación de núcleo, la necesaria licencia municipal... y, además, la autorización previa de la Administración autonómica [art. 8.1 e)...(y) una parcela mínima de 10.000 m² (art. 10.1º), condiciones no cumplidas por la recurrente.

... no cabrá aplicar el....art. 82 de la Ley Valenciana 6/1994,.....sólo será de aplicación el art. 83.2, que establece que en SNU se estará...a la disposición adicional 3ª a) y b) de la Ley 4/1992.la disposición adicional 3ª.2 b) de la Ley 4/1992 regula que no podrá autorizarse la segregación de las fincas en las que ya existan construcciones ilegales,....afirmar la precedente denegación de la licencia de segregación resuelta por el Ayuntamiento.... por no haber una segregación en SNU cuando la finca cuenta con una construcción ilegal y no es susceptible de legalización por carecer de una superficie mínima de una hectárea."

³³² Ley 4/1992, de SNU, Disposición Adicional Tercera, "Medidas de protección de la legalidad urbanística y de sanción de las infracciones a la misma": "*La realización de parcelaciones contrarias a lo anteriormente establecido,.....Para la imposición de las sanciones previstas en el presente número 2 será competente el Conseller responsable del urbanismo, quien se abstendrá de hacerlo cuando la misma conducta sea objeto de sanción por otra autoridad distinta de la urbanística.*"

b) Obligaciones de las compañías de suministros y servicios, y su incumplimiento.

Dichas obligaciones las establece la DA Cuarta de la LSNU 2004³³³, que también califica las infracciones y determina las sanciones aplicables, con la posibilidad de multas coercitivas.

c) Transformaciones ilegales de regadíos.

Las configura como infracción la DA Quinta de la LSNU 2004, que igualmente establece las sanciones correspondientes, los órganos competentes para imponerlas, y la obligación de restituir a su estado anterior los terrenos afectados.³³⁴

d) Extracciones de áridos y talas o abatimientos de árboles que constituyan masa arbórea, espacio boscoso, arboleda parque y aquellos ejemplares que por sus características posean interés botánico o ambiental especial sin previa licencia municipal.

La realización de estas actividades sin licencia municipal o con infracción de las condiciones de la misma, se configura como infracción en la vigente DA Tercera de la LSNU 1992³³⁵, que igualmente determina las sanciones procedentes y la obligación de restitución de las características del suelo, con la imposición de multas coercitivas para ello.

e) Realización en SNU sin haber obtenido la DIC, de obras para las que la Ley la exige.

La Ley califica estas actuaciones como infracciones urbanísticas graves, y establece las sanciones correspondientes,

³³³ Ley 10/2004, de SNU, Disposición Adicional Cuarta, "Obligaciones de las compañías de suministros y servicios".

³³⁴ Ley 10/2004, de SNU, Disposición Adicional Quinta, "Órganos competentes para imponer sanciones en las transformaciones de regadíos ilegales y las cuantías de éstas".

³³⁵ Ley 4/1992, DA Tercera, "Medidas de protección de la legalidad urbanística y de sanción de las infracciones a la misma": "3. Sin perjuicio de lo que puedan disponer los planes urbanísticos o la legislación agraria, no podrán realizarse extracciones de áridos y talas o abatimientos de árboles que constituyan masa arbórea, espacio boscoso, arboleda parque y aquellos ejemplares que por sus características posean interés botánico o ambiental especial sin previa licencia municipal....."

distinguiendo si son en suelo no urbanizable común o protegido, regulando igualmente la prohibición definitiva y la clausura de los usos y actividades, así como la obligación de restitución del suelo a su estado anterior, aunque en algún supuesto no se ha adoptado la resolución de restitución³³⁶ por apreciar la posible independencia del expediente de restauración de la legalidad urbanística.³³⁷

5. LA ORDENACION DEL SUELO RUSTICO.

Al contrario de lo que ocurre en el suelo urbano y en el urbanizable, en los que la mayor parte de las determinaciones

³³⁶ Que el TSJCV estima procedente, así en Sentencia nº 1474/2005, de 16 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Martínez Arenas, SCA. "FD SEGUNDO. El objeto del recurso lo constituye el examen de la adecuación a derecho de la Sentencia apelada en virtud de la cual se desestimó el recurso interpuesto por VPC, S.L. contra el acuerdo del ayuntamiento de P, que ordenó la restauración de la legalidad urbanística en la parcela 284, polígono 11 del SNU, ocupada por una actividad de venta de casas de madera. La Sentencia basa su fundamentación en que la actora no atendió los requerimientos municipales para la obtención de licencia ni solicitó la DIC ante la Conselleria correspondiente..La...apelante alega en defensa de su pretensión que está realizando los trámites pertinentes para la obtención de la DIC y que la industria a realizar puede encuadrarse en lo permitido, no debiendo ejecutarse el acto recurrido por el principio de proporcionalidad.

TERCERO. Las propias alegaciones de la...apelante en su escrito de recurso, relativas a que se están realizando los trámites pertinentes para la obtención de la DIC,... unidas al oficio remitido por la Conselleria de Territorio de 20 de abril de 2.005 (en el que se desconoce tal solicitud) y a la copia aportada por la.... apelante el 19 de mayo de 2.005 de recibo de entrega en la Conselleria de la solicitud en día anterior, indican claramente que lo resuelto por la sentencia de instancia era más que ajustado a derecho dada la inexistencia no sólo de resolución de DIC sino de solicitud ante la Conselleria competente.

³³⁷ Sentencia nº 273/1999, de 13 de abril, Sección 1ª, Ponente Sr. Bellmont y Mora, SCA del TSJCV. "FD Que la...actora impugna la primera Resolución de 21-12-1993, del Ayuntamiento de B., en la que...considerando que...cometió una infracción urbanística por construir un palomar en SNU, sin...la previa DIC, exigida por la Ley 4/1992,... instruye un expediente sancionador, que concluye con la Resolución impugnada,...que le impone....una sanción de multa del 25% del valor de la obra y le prohíbe los usos y actividades, en armonía con lo dispuesto en la DA tercera, punto 8 de...Ley 4/1992,.....el recurrente considera, que tal Resolución no es conforme a derecho, en cuanto omite decretar la restauración del orden urbanístico perturbado, sin embargo, pudiendo ser distintos e independientes la incoación, tramitación y resolución, con motivo de una eventual infracción urbanística, de un lado un expediente sancionador, y de otro un expediente de restauración de la legalidad urbanística, y contemplando en el presente caso una Resolución recaída en un expediente sancionador, no cabe estimar el motivo....de que se omite resolver sobre la restauración del orden urbanístico..., lo que de otro lado, es objeto de otro recurso seguido ante esta misma Sección, y habrá que estar a lo que en su día se resuelva respecto a la conformidad o no a derecho, de dicho acuerdo.....procede desestimar el recurso."

urbanísticas se contienen en los planes (planos y normas), en SNU la mayor parte de las determinaciones de uso y aprovechamiento, o de prohibición, se establecen en las disposiciones legales y reglamentarias.

En la evolución de la regulación del SNU, encontramos que la LS 1956 otorgaba directamente una edificabilidad de 1 metro cuadrado por 5 metros cuadrados, lo que favoreció la redacción de planes parciales sin una planificación general.

Pero a partir de 1976, la Ley suprime dicha edificabilidad, y sólo permite usos y aprovechamientos concretos en ámbitos territorialmente indeterminados, cuya determinación queda a la iniciativa particular, que ha de pasar un proceso ante la Administración para que ésta reconozca su utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en medio rural. Es decir, caben aprovechamientos puntuales si se autorizan expresamente por la Administración, en un sistema casuístico y carente de toda perspectiva ordenadora.

Frente al abuso de los procedimientos autorizatorios, la LSNU 1992 trata de regular lo desregulado imponiendo criterios de racionalidad en los precedentes procesos caóticos, y para ello comienza por implantar en el SNU las técnicas de clasificación y calificación del suelo, tratando de aplicar al SNU el régimen del suelo urbano y urbanizable, y también de crear el estatuto del propietario de SNU, recabando para ello mayor participación del planeamiento.

Es decir, en el SNU se produce una evolución desde la ausencia total de determinaciones del planeamiento, hacia una intervención del planeamiento similar en intensidad a la del suelo urbano o urbanizable, que no se ha conseguido todavía y dista mucho de poder llegar a las determinaciones pormenorizadas de éstos últimos.

No obstante, la LSNU intenta asignar un papel preponderante al planeamiento, al que exige decisiones expresas:

a) La primera, y fundamental, clasificar el suelo, y dentro del SNU, establecer dos categorías: el protegido y el común, en función del grado de preservación del suelo y régimen limitativo establecido para su utilización

b) En SNU protegido, prever las actuaciones que, siendo compatibles con las normas de protección correspondientes, sean necesarias para el mejor aprovechamiento, cuidado y restauración de los recursos naturales o para su disfrute público y aprovechamiento colectivo.

c) En SNU común, determinar aquellas actuaciones de carácter aislado que en los términos previstos en la LSNU sean compatibles con el sostenimiento y el mantenimiento del medio rural. A tal efecto, 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.

d) Prevé la homologación del planeamiento urbanístico, como vía adecuada para la adaptación de aquél al contenido de la LSNU, así como el establecimiento de un régimen transitorio en tanto no se produzca dicha adaptación.

Por tanto, la LSNU no sólo atribuye al planeamiento la decisión esencial de clasificar lo que sea el SNU, y sus dos modalidades de protegido y común, sino que además le confía las actuaciones concretas que van a posibilitar:

1) Los proyectos públicos (estableciendo reservas de suelo para infraestructuras y dotaciones de interés supramunicipal, y obras públicas que precisen emplazarse en el SNU.

2) Las previsiones programáticas contenidas en otras leyes como la LOTPP, y la Ley 8/2002, de 5 de diciembre:

a) Estableciendo programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida que tengan por objeto la recuperación y revitalización del patrimonio arquitectónico, el territorio, los recursos naturales y el paisaje.

b) Regulando el uso, destino, conservación o reforma de las edificaciones existentes con anterioridad a la aprobación del planeamiento, contemplando medidas para la recuperación y revitalización del patrimonio arquitectónico radicado en el SNU.

c) Acciones concretas para preservar o mejorar el paisaje y salvaguardar los recursos naturales o históricos.

3) Los usos y aprovechamientos en SNU común, haciendo recomendaciones sobre las actividades futuras que pudieran declararse de interés comunitario.

4) La delimitación de zonas en el SNU, regulando los distintos usos y aprovechamientos permitidos para cada zona³³⁸ para:

a) Aprovechamientos agropecuarios, forestales o cinegéticos.

b) La explotación de canteras, extracciones de áridos o de tierras, o con recursos geológicos o hidrológicos.

c) El uso de vivienda, diferenciando las áreas en las que sea posible la vivienda aislada y familiar, aquellas en las que sea posible la vivienda rural vinculada a explotación agrícola y aquellas en las que se delimiten los asentamientos rurales tradicionales e históricos existentes.

d) Excepcionalmente y en las condiciones establecidas en esta Ley, implantar actividades industriales, productivas, terciarias o de servicios, de necesario emplazamiento en el medio rural o que requieran una posición aislada en el territorio.

e) Excluir todo tipo de edificación o sujetarla a limitaciones específicas, de acuerdo con la estrategia de ocupación del territorio definida en el planeamiento.

f) Establecer incompatibilidades de usos, en los entornos de influencia de los terrenos clasificados como SNU protegido y en las zonas en las que la implantación de usos y actividades pueda afectar a la calidad de las aguas destinadas a consumo humano.³³⁹

³³⁸ Ley 16/2005, LUV, artículo 49, "Zonificación y usos globales": "Los Planes Generales dividirán el territorio en zonas diferenciadas por su uso global o dominante, entendiéndose por tal, el mayoritario o el que defina su función urbana en relación con el conjunto del territorio. Para cada una de ellas se establecerán las zonas de ordenación compatibles".

³³⁹ A tal efecto, y salvo estudios específicos que lo justifiquen, se considerarán zonas vulnerables las delimitadas en la cartografía referida a la vulnerabilidad a la contaminación de las aguas subterráneas por actividades urbanísticas declarada de necesaria observancia mediante Orden de 8 de marzo de 1999, de la COPUT.

Para la ordenación del SNU (Título II LSNU)³⁴⁰ la Ley toma en consideración los siguientes instrumentos (artículo 9): a) Planes de acción territorial. b) Planes generales y c) Planes especiales.

Por su parte la LOTPP, prevé la posibilidad de una "Estrategia territorial de la Comunidad Valenciana" a la que deberán someterse los PAT y, a través de ellos, los planes urbanísticos.³⁴¹

La LUV dedica su Título II a la "Actividad administrativa de planeamiento urbanístico" (artículo 35).³⁴²

A) Los Planes de Acción Territorial.

No los define la LSNU, pero sí el artículo 43 de la LOTPP³⁴³, que atribuye su elaboración y tramitación a la Consellería

³⁴⁰ Dedicada al planeamiento su Título II, "Ordenación del SNU", Capítulo I, "Instrumentos de ordenación", lo que no ocurría en la anterior Ley 4/1992, de SNU.

³⁴¹ Ley 4/2004, de OTTP, Título III "Instrumentos de ordenación territorial", dedica su Capítulo I a la "Estrategia territorial de la Comunidad Valenciana, y en el artículo 37, define su "Concepto y ámbito": "1. La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana establece los objetivos, criterios y directrices para la ordenación territorial de la Comunidad. Las estrategias se expresarán mediante propuestas de carácter orientador y dinamizador, cuyo nivel de vinculación será establecido en las mismas.

2. Podrán proponerse estrategias específicas para ámbitos menores cuando éstas aparezcan como factores necesarios para el logro de los objetivos globales del territorio.

3. La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana podrá concretarse en los demás instrumentos de ordenación territorial."

³⁴² Que contiene el Capítulo I, "La ordenación" (artículos 36 y 37); el Capítulo II, "Instrumentos de ordenación urbanística" (artículos 38 a 42); el Capítulo III, "Determinaciones de ordenación estructural" (artículos 43 a 56); el Capítulo IV, "Determinaciones de ordenación pormenorizada" artículos 57 a 60.; el Capítulo V, "Planes urbanísticos" (artículos 61 a 80); el Capítulo VI, "Promoción, tramitación y aprobación de los planes" (artículos 81 a 92); Capítulo VII, "Modificación de los planes" (artículos 93 y 94); Capítulo VIII, "Tramitación de los planes especiales y catálogos" (artículos 95 y 96).

El Reglamento OGTU desarrolla la LUV en su Libro II, "Ordenación y gestión urbanística", Título I, "Ordenación del territorio y planeamiento urbanístico", Capítulo II, "Ordenación estructural" (artículos 101 a 119); Capítulo III, "Ordenación pormenorizada" (artículos 120 a 132); Capítulo IV, "Función, determinaciones y documentación de los instrumentos de ordenación" (artículos 133 a 192); Capítulo VI, "Tramitación, aprobación y modificación de los Planes de carácter espacial" (artículos 213 a 224); Capítulo VII, "Cédula Territorial de Urbanización" (artículos 225 a 233).

³⁴³ Ley 4/2003, de OTTP, Preámbulo II. Los define como: "..... instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en el marco

competente en materia de territorio, medio ambiente y urbanismo, y su aprobación definitiva al Consell, mediante decreto. Los restantes órganos de la Generalitat han de integrar sus actuaciones con repercusiones territoriales en los criterios e instrumentos previstos en la LOTPP, siempre con la debida participación de las Entidades que integran la Administración Local.³⁴⁴

Los PAT pueden ser integrados o sectoriales. Los PAT integrados desarrollan varias políticas sectoriales y urbanísticas en un área territorial determinada. La LOTTP, no los define, pero sí el borrador de Reglamento OGTU³⁴⁵. *"...Deberán incluir, entre otros, los siguientes contenidos definición de objetivos, análisis, diagnóstico y estrategias del plan"*.³⁴⁶ (Artículo 48, LSNU 2004,

de sectores específicos, los objetivos y criterios de esta ley y de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. El ámbito de los planes de acción territorial puede comprender, en todo o en parte, varios términos municipales". y ".... serán de carácter sectorial o integrado, según sus objetivos y estrategias estén vinculados a uno o a varios sectores de la acción pública" (artículo 44, "Tipos").

³⁴⁴ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 92, "Competencias de la Conselleria competente en materia de territorio, medio ambiente y urbanismo". artículo 46, "Aprobación definitiva y efectos". artículo 93, "Otros órganos de la Generalitat". artículo 94, "Competencias de la administración local".

³⁴⁵ En términos similares al artículo 14 de la Ley 6/1989, de OTPP, los define el Reglamento OGTU, artículo 133, "Determinaciones de los PAT Integrados": "1. Los PAT son instrumentos de ordenación supramunicipal que desarrollan en ámbitos territoriales concretos los objetivos y criterios de la ley de Ordenación del Territorio y la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, de modo integrado y abarcando diferentes aspectos de la acción pública y la ordenación del territorio, ofreciendo una visión de la planificación territorial completa de su ámbito de actuación, estableciendo el modelo global de desarrollo y ocupación del suelo.

2. Los PAT Integrados trasladarán al territorio y aplicarán sus determinaciones y normativas del modo siguiente:.....b) En suelo no urbanizable de modo directo, sin perjuicio de que los Planes Generales de cada municipio las incorporen a su normativa y determinaciones.

c) En SNU podrán modificar los ámbitos definidos como de especial protección, establecer reservas para dotaciones públicas y modificar o implantar normativas de uso de esta clase de suelo, pudiendo modificar de modo directo las previsiones de los Planes Generales vigentes."

El Reglamento OGTU los contempla en su Libro II, "De la ordenación y gestión urbanística", Título I, "Ordenación del territorio y planeamiento urbanístico", Capítulo IV, "Función, determinaciones y documentación de los instrumentos de ordenación", Sección 1ª, "PAT Integrados", artículos 133, "Determinaciones de los PAT Integrados"; 134, "Documentación de los PAT Integrados"; y 135, "PAT Integrados de ámbito metropolitano".

"Contenido"). El artículo 55 LOTPP regula su formulación y tramitación.

Los PAT Sectoriales desarrollan una concreta política sectorial en un área determinada; sus objetivos y estrategias están vinculados a un sector de la acción pública. Los define el borrador del Reglamento OGTU³⁴⁷ que también determina su documentación (artículo 160). La LOTPP, regula su contenido, determinaciones, formulación y tramitación³⁴⁸. Cuando tienen finalidad urbanística, la LUV no los contempla especialmente, como hacía la LRAU detallando más su contenido y alcance. Los consideramos sustituidos por las Directrices contenidas en el Capítulo III, "Determinaciones de ordenación estructural", de la LUV, aunque queda vigente, sin anclaje legal en la LUV pero sí en la LOTPP, el Decreto del Consell 201/1998, de 15 de diciembre, Reglamento de Planeamiento, que sigue contemplando los Planes de Acción Territorial con finalidad Urbanística, en sus artículos 37 a 39.

Ejemplos de PAT de carácter sectorial son el Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana³⁴⁹, el PAT sobre prevención

³⁴⁶ Ley 4/2004, de OTPP, artículos 49, "Definición de objetivos"; 50, "Análisis territorial"; 51, "Diagnóstico del territorio"; 52, "Estrategias del plan".

³⁴⁷ En términos similares al artículo 13 de la Ley 6/1989, de OTPP, los define el Reglamento OGTU, artículo 136, "PAT Sectoriales. Determinaciones": "1. Los PAT Sectoriales son instrumentos de ordenación supramunicipal, que desarrollan en un concreto sector de la acción pública los objetivos y criterios de la LOTPP, y la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

2. Los PAT Sectoriales trasladarán sus contenidos al territorio y aplicarán sus determinaciones y normativa del mismo modo que el regulado en este Reglamento para los PAT Integrados.

3. La aprobación de un PAT Sectorial implicará, para las determinaciones que afecten a suelos no urbanizables y urbanizables sin programación, la declaración de utilidad pública con los efectos previstos en el artículo 109 de la LUV, respecto de las reservas dotacionales o de infraestructuras de nueva implantación, o de su modificación."

³⁴⁸ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 56, "Contenido"; 57, "Determinaciones"; 60, "Formulación y tramitación":

³⁴⁹ La Ley 10/2000, de 12 diciembre, de residuos, en su Disposición Adicional Tercera, "Vigencia del Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana.", dispone: "El Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana aprobado por el Decreto 317/1997, de 24 de diciembre, del Gobierno Valenciano, modificado por el Decreto 32/1999, de 2 de marzo, del Gobierno Valenciano, continuará en vigor en todo aquello que no se oponga a las determinaciones contenidas en la presente ley."

del riesgo de inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA)³⁵⁰, el PAT de Corredores de Infraestructuras de la Comunidad Valenciana³⁵¹, el PAT Plan Eólico de la Comunidad Valenciana³⁵², y las determinaciones en materia de Red Viaria contenidas en las Normas de Coordinación Metropolitana.³⁵³

El contenido de los PAT sobre el SNU, lo contempla por separado la LSNU 2004, en su artículo 10³⁵⁴: los Sectoriales en el número 1, y los Integrados, en el número 2.³⁵⁵

Los planes territoriales deben incorporar las previsiones que determina la LOTPP, sobre "Protección del medio natural", "Revitalización del patrimonio rural", y la definición y orientación de las políticas de paisaje en la Comunidad Valenciana³⁵⁶, y en todo

³⁵⁰ Aprobado por acuerdo del Gobierno valenciano de 28 de enero de 2003 (DOGV nº 4.429, de 30 de enero de 2003). Su artículo 1, "Naturaleza del Plan" dispone: *"El Plan de Acción Territorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA) es un PAT de carácter sectorial de los previstos en la Ley 6/1989, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana. La problemática sobre la que actúa el PATRICOVA es el riesgo de inundación a escala regional en la Comunidad Valenciana."*

³⁵¹ El Decreto 78/2005, de 15 de abril, del Gobierno Valenciano, aprueba definitivamente el PAT Sectorial de Corredores de Infraestructuras de la Comunidad Valenciana, cuyo objeto (Preámbulo) es *"mantener la base territorial por la que discurre el trazado del Proyecto de Transferencias de recursos hídricos desde la cuenca del Ebro a diversas cuencas, entre las que se encuentran las del Júcar y Segura en la Comunidad Valenciana"*.

³⁵² Aprobado por acuerdo de 26 de julio de 2001, del Gobierno Valenciano,

³⁵³ LEY núm. 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana, Disposición Transitoria 3.^a *"Tendrá el carácter de plan viario con carácter de Plan de Actuación Territorial de carácter integral de los previstos en la Ley de Ordenación del Territorio, las determinaciones en materia de Red Viaria contenidas en las Normas de Coordinación Metropolitana, en el ámbito de los Municipios integrantes del Consell Metropolità de l'Horta aprobadas definitivamente por el Decreto 103/1988, de 18 de julio, del Consell de la Generalitat."*

³⁵⁴ Ley 10/2004, de SNU, artículo 10, "Contenido del planeamiento territorial sobre el suelo no urbanizable".

³⁵⁵ La Ley 10/2004, de SNU, amplía los efectos de los PAT Sectoriales al permitirles "c) Establecer reservas de suelo para infraestructuras y dotaciones de interés supramunicipal que precisen emplazarse en el suelo no urbanizable.", posibilidad que les estaba vedada en la Ley 4/2004, de OTPP.

³⁵⁶ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 20, "Protección del medio natural"; artículo 22, "Revitalización del patrimonio rural", y artículo 30, "Instrumentos de ordenación y gestión del paisaje".

caso, las determinaciones contenidas en las normas de aplicación directa que se exponen en el apartado 3 del presente Capítulo. Y también las previsiones de la Ley 8/2002³⁵⁷, entre ellas las de su artículo 4.1, que declara de interés agrario determinadas funciones comprendidas en la ordenación sectorial.³⁵⁸

B) Los planes urbanísticos: Generales, Parciales y Especiales.

La LSNU 2004 (artículo 9) considera instrumentos de ordenación territorial a los Planes Generales y Especiales. Y que la planificación urbanística ha de ser, en todo caso, sostenible³⁵⁹, y tener en cuenta la necesaria participación de la Consellería competente en materia de agricultura, cuando aborde funciones declaradas de interés agrario por el artículo 4 de la Ley 8/2002, concretamente las contenidas en sus apartados b) y e)³⁶⁰, de acuerdo con las directrices establecidas por el Consell de la Generalitat (Consellería competente en materia de agricultura, artículo 8, "Directrices de coordinación", de la Ley 8/2002, de Estructuras agrarias).

La LUV contiene un Título II, "Actividad administrativa de planeamiento urbanístico"³⁶¹, en el que después de distinguir la ordenación estructural (artículo 36) y la pormenorizada (artículo 37), contiene el Capítulo II, "Instrumentos de ordenación urbanística", cuyo artículo 38, "Instrumentos de planeamiento de carácter

³⁵⁷ Ley 8/2002, de Estructuras agrarias, artículo 3.a): "3º Funciones de interés agrario de la Comunidad Valenciana: responden a criterios técnicos que colaboran en el desarrollo y concreción de los criterios materiales de competencia autonómica sobre el sector agrario".

³⁵⁸ Ley 8/2002, de Estructuras agrarias, artículo 4: "1. Se declaran de interés agrario de la Comunidad Valenciana las siguientes funciones:..."

³⁵⁹ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 82, "Planificación urbanística sostenible". Sobre el urbanismo sostenible, vide MENÉNDEZ REXACH, Angel, "Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas", en RDUMA, número 200, marzo 2003, páginas 135 y siguientes

³⁶⁰ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, artículo 4.

³⁶¹ Que define su artículo 35, "Actividad urbanística de planeamiento": "La actividad urbanística de planeamiento comprende todas las actuaciones tendentes a ordenar el destino de los terrenos, su utilización y las construcciones en ellos previstas, así como las acciones públicas o privadas precisas para su transformación o conservación, y las condiciones y plazos en que éstas han de cumplirse, atendiendo a las necesidades de la población y del equilibrio territorial."

espacial", incluye en ellos los Planes Generales ³⁶², Parciales, de Reforma Interior, Especiales, los Catálogos de Bienes y Espacios protegidos y los Estudios de Detalle.

Los Planes Generales "*son instrumentos que fijan la estrategia de evolución urbanística del municipio y los procesos de ocupación del suelo, en relación con el consumo de otros recursos y emisión de contaminantes*" (LUV, artículo 61), "*establecerán para todo el territorio municipal su ordenación urbanística estructural en los términos establecidos en el capítulo II del presente título. Potestativamente, también podrán ordenar de forma pormenorizada todo o parte del suelo urbano, o asumir, total o parcialmente, la ordenación del suelo urbano del plan general anterior*" (LUV, artículo 62³⁶³). Los límites a la potestad de planeamiento los contempla el artículo 63 LUV.³⁶⁴

En lo que concierne al SNU cabe destacar la necesidad de que los PG dividan el territorio en zonas diferenciadas por su uso global o dominante (denominadas zonas primarias), estableciendo para cada una de ellas las zonas de ordenación compatibles, debiendo corresponderse los usos asignados con los establecidos en el RZOUCV y en la LSNU.³⁶⁵

³⁶² LUV, artículo 38: "a) *Planes generales, que definen el modelo de evolución urbana y su ordenación urbanística estructural, para términos municipales completos y los desarrollan pormenorizadamente en todo o parte del suelo urbano*".

³⁶³ El Reglamento OGTU la desarrolla en sus artículos 139: "Determinaciones del Plan General (en referencia al artículo 62 LUV)", y 140, "Tratamiento en el Plan General de la ordenación urbanística anterior a su vigencia (en referencia al artículo 62 LUV)".

³⁶⁴ Ley 16/2005, LUV, artículo 63, "Límites a la potestad de planeamiento", que desarrolla el Reglamento OGTU en su artículo 141, "Límites a la potestad de planeamiento (en referencia al artículo 63 de la LUV", que también dedica a los Planes Generales los artículos 142, "Documentos de información del Plan General", 143, "Información urbanística relativa a las condiciones geográficas del territorio ordenado"; 144, "Información urbanística relativa a las condiciones institucionales del territorio ordenado"; 145, "Planos de información"; 146, "Memoria Justificativa"; 147, "Directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio"; 148, "Normas urbanísticas"; 149, "Contenido de las normas urbanísticas de carácter estructural"; 150, "Contenido de las normas urbanísticas propio de la ordenación pormenorizada"; 151, "Fichas de planeamiento"; 152, "Fichas de gestión"; artículo 153, "Planos de ordenación estructural"; y 154, "Planos de ordenación pormenorizada".

³⁶⁵ Ley 16/2005, LUV, artículo 49, "Zonificación y usos globales". Desarrollado por el artículo 106 del RGOTU, "Zonas primarias de uso global o dominante (en relación al artículo 49 LUV)". El Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística de la Comunidad Valenciana se aprobó por Orden de 26 de Abril de 1999, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

En cualquier caso, en la tramitación de los Planes no se puede utilizar la suspensión de licencias para otros fines, como la evitación de licencia para ampliación de vertedero, pues ello constituye una desviación de poder.^{366 vi}

Los Planes Parciales (artículo 65 LUV) son los *"instrumentos de ordenación que definen la ordenación pormenorizada del suelo urbanizable, siguiendo los criterios y directrices que al efecto haya establecido el Plan General"*.³⁶⁷

La LUV, artículo 75, contempla los Planes Especiales como *"instrumento de ordenación que complementa, desarrolla, mejora o modifica el planeamiento general y parcial. Su objeto es satisfacer los fines públicos definidos en el artículo 38.d). Asimismo podrán*

³⁶⁶ Sentencia nº 1339/2002, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

³⁶⁷ La LUV dedica a los Planes Parciales los artículos 66, "Ambito y determinaciones de los Planes Parciales"; 67, "Determinaciones mínimas exigibles al planeamiento parcial"; 68, "Documentación de los Planes Parciales". Que desarrolla el Reglamento OGTU en sus artículos 155, "Relación entre los PP y los PG (en referencia al artículo 65 LUV)"; 156, "Determinaciones de los PP (en referencia a los artículos 66 y 67 LUV)"; 157, "Memoria informativa del PP (en referencia al artículo 68 LUV)"; 158, "Planos de información del PG (en referencia al artículo 68 LUV)"; 159, "Memoria justificativa del PP (en referencia al artículo 68 LUV)"; 160, "Normas urbanísticas de los PP (en referencia al artículo 68 LUV)"; 161, "Catálogo de Bienes y Espacios protegidos del PP (en referencia al artículo 68 LUV)"; y 162, "Planos de ordenación del PP (en referencia al artículo 68 LUV)".

La LUV, además, dentro del Título II "Actividad administrativa de planeamiento urbanístico", Capítulo IV, "Planes Urbanísticos", la Sección 4ª, "Planes parciales y de reforma interior modificativos de la ordenación estructural", con los artículos 72, "Función y contenido"; 73, "Planes modificativos de la clasificación y calificación del suelo"; 74, "Documento de justificación de la integración territorial". Que desarrolla el Reglamento OGTU en sus artículos 168, "PP y de Reforma Interior modificativos de la ordenación estructural (en referencia al artículo 72 LUV)"; 169, "Ambito de los PP y de Reforma Interior modificativos (en referencia al artículo 72 LUV)", 170, "Incidencia de los Planes modificativos en la delimitación sectorial y de áreas de reparto y en la determinación de aprovechamiento tipo (en referencia al artículo 72 LUV)"; 171, "Documentación adicional para los PP y de Reforma Interior modificativos (en referencia al artículo 72 LUV)"; 172, "PP modificativos de la clasificación del suelo (en referencia al artículo 73 LUV)"; 173, "PP modificativos de la clasificación del suelo colindantes con áreas de reserva para la implantación de infraestructuras o dotaciones (en referencia al artículo 73 LUV)", 174, "Documento de Justificación de la Integración Territorial (en referencia al artículo 74 LUV)"; 175, "Determinaciones del Documento de Justificación de Integración Territorial (en referencia al artículo 74 LUV)"; y 176, "Documentación de los Documentos de Justificación de Integración Territorial (en referencia al artículo 74 LUV)".

*tener por objeto complementar las medidas previstas en los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos*³⁶⁸.

Los Planes Generales y Especiales pueden también establecer ciertas determinaciones de ordenación territorial, como prevé la LOTPP, en sus artículos 95³⁶⁹ y 96³⁷⁰. En tal caso *"justificarán su adecuación a las previsiones establecidas en esta ley y en los instrumentos de ordenación del territorio que les afecten"* (artículo 97³⁷¹). Su relación con los PAT Integrados se regula en el artículo 54 de la LOTPP, y con los PAT Sectoriales, en el artículo 59³⁷² de la citada Ley.

El alcance de los PAT Sectoriales es menor que el de los PAT Integrados, pues los Sectoriales no pueden llevar a cabo una función de coordinación supramunicipal, integrando políticas sectoriales y prefigurando las determinaciones de la ordenación estructural de los planes generales, ni reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, ni clasificar directamente terrenos, ni articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal.³⁷³

³⁶⁸ LUV, artículo 76: "Documentación de los Planes Especiales".

³⁶⁹ Ley 4/2004, de OTHP, artículo 95, "Ordenación del territorio mediante la planificación urbanística":

³⁷⁰ Ley 4/2004, de OTHP, artículo 96, "Determinaciones de ordenación territorial en el planeamiento municipal: "1. Los planes generales y, en su caso, los planes especiales actúan como instrumentos de ordenación del territorio cuando adoptan decisiones y establecen propuestas en su propio ámbito que, por su importancia, resultan de trascendencia supramunicipal.

2. Se consideran propuestas de trascendencia supramunicipal el establecimiento de reservas de suelo para infraestructuras, zonas verdes y espacios libres, dotaciones y equipamientos susceptibles de vertebrar el territorio o para el emplazamiento de actuaciones estratégicas de interés público. Además de aquellas determinaciones de los planes municipales, que conforme a la legislación urbanística, la administración de la Generalitat está facultada para formular reparos u objeciones en los actos de competencia autonómica de aprobación definitiva de dichos planes."

³⁷¹ Ley 4/2004, de OTHP, artículo 97, "Adecuación de los planes municipales a los instrumentos de ordenación del territorio".

³⁷² Ley 4/2004, de OTHP, artículo 54, "Relación de los planes de acción territorial integrados con otros instrumentos de ordenación territorial y urbanística", y artículo 59, "Relación de los planes de acción territorial sectoriales con otros instrumentos de ordenación territorial y urbanística".

³⁷³ Los planes urbanísticos han de respetar las determinaciones del PAT sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA),

La LOTPP, regula la adecuación de los planes urbanísticos municipales a los instrumentos de ordenación del territorio, siempre que no hayan sido sometidos al trámite de información pública en el momento de la publicación de la aprobación definitiva de los correspondientes PAT.³⁷⁴

El contenido del planeamiento urbanístico general respecto del SNU lo determina el artículo 11 de la LSNU³⁷⁵, y la LUV dispone que *"clasificarán el territorio de su término municipal*

acuerdo del Gobierno valenciano de 28-enero-2003 (DOGV nº 4.429, de 30-enero-2003), entre ellas las de su artículo 22, "Limitaciones en suelo no urbanizable afectado por el riesgo de inundación": "1. *El SNU afectado por riesgo de inundación no podrá ser objeto de reclasificación como suelo urbano o urbanizable, excepto en los municipios con elevado riesgo de inundación, que se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 19 de esta Normativa.*

2. *En SNU afectado por riesgo de inundación de nivel 2, 3 ó 4, se prohíben los siguientes usos y actividades:.....*

3. *En SNU afectado por riesgo de inundación de nivel 5 ó 6, se prohíben los mismos usos y actividades señalados en el apartado anterior excepto las viviendas y los establecimientos hoteleros, que si son autorizables, previa adopción de las medidas de adecuación de la edificación que se impongan.*

4. *Cualquier otro uso o actividad que se pretenda implantar en SNU afectado por riesgo de inundación que no haya sido expresamente señalado en los dos apartados anteriores, deberá justificar la procedencia de ubicación en el mismo.*

5. *Las limitaciones de uso en el SNU afectado por riesgo de inundación señaladas en el presente artículo podrán ser excepcionadas, justificadamente, en los municipios con elevado riesgo de inundación."*

³⁷⁴ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 97, "Adecuación de los planes municipales a los instrumentos de ordenación del territorio", y Disposición Transitoria Cuarta, "Adecuación de los planes municipales a los instrumentos de ordenación del territorio".

³⁷⁵ LSNU, artículo 11: "Los planes urbanísticos, en coherencia con las previsiones que hubieran establecidos los PAT, fijarán, en el suelo no urbanizable:

a) *Calificación del SNU diferenciando las categorías previstas en esta Ley.*

b) *Delimitación de zonas en el SNU.*

c) *Delimitación de reservas de terrenos para la implantación de dotaciones públicas, infraestructuras y obras públicas que deban emplazarse en esta clase de suelo.*

d) *Regulación del uso, destino, conservación o reforma de las edificaciones existentes con anterioridad a la aprobación del planeamiento, contemplando medidas para la recuperación y revitalización del patrimonio arquitectónico radicado en el SNU..*

e) *Acciones concretas para preservar o mejorar el paisaje y salvaguardar los recursos naturales o históricos".*

conforme a lo establecido en el Título I" (artículo 48), y que "ordenarán todo el SNU y delimitarán el que deba ser objeto de protección, de acuerdo con su legislación específica" (artículo 50), y entre sus determinaciones han de contener "3. El Catálogo de protección y la ordenación del SNU con expresión de las áreas que han de preservarse del proceso urbanizador son determinaciones inexcusables del Plan General" (LUV, artículo 62). A la zonificación en SNU común, se refiere el artículo 49 de la LUV³⁷⁶. El Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística de la Comunidad Valenciana vigente se aprobó por Orden del Conseller de OPUT de 26 de abril de 1999.

La zonificación puede prever polígonos industriales en pequeños municipios, conforme a la DA Sexta de la LSNU³⁷⁷, cuya vigencia queda demorada a la revisión y adaptación de todos aquéllos planeamientos municipales que no contengan esta previsión.

El artículo 16 de la LSNU³⁷⁸ regula las determinaciones que han de contener los planes urbanísticos respecto al SNU Protegido, y el artículo 17 las obras, usos y aprovechamientos en él realizables³⁷⁹. En SNU Común, además de las previsiones respecto a la zonificación, contenidas en el artículo 18 antes citado, el

³⁷⁶ Ley 16/2005, LUV, artículo 49, "Zonificación y usos globales".

³⁷⁷ LSNU, DA Sexta: "Polígonos industriales en pequeños municipios con escasa demanda de suelo industrial".

³⁷⁸ LSNU, artículo 16, "Normas": "*Respecto del SNU protegido, los planes generales y, en su caso, los planes especiales, en el ejercicio de sus funciones, y en coordinación con la legislación o planeamiento sectorial determinantes de su protección específica, establecerán las normas de utilización, conservación y aprovechamiento que garanticen la consecución de los fines determinantes de dicha protección. En particular, incluirán, cuando proceda, la prohibición absoluta de construir, así como las medidas a adoptar a efectos de conservación, protección o mejora.*"

³⁷⁹ LSNU, artículo 17, "Obras, usos y aprovechamientos": "*En el SNU protegido, 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. 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.*"

artículo 19³⁸⁰ regula las "Obras, usos y aprovechamientos" que han de establecer los planes en este suelo.³⁸¹

Finalmente, tres Disposiciones Transitorias se dedican a la adaptación del planeamiento vigente a la nueva Ley de SNU:

a) Homologación de planes. La DT Primera prevé la adaptación del planeamiento municipal vigente a la clasificación del SNU en ella dispuesto.³⁸²

b) Incidencia de la Ley en la ordenación urbanística vigente. La DT Segunda establece las reglas para resolver la incidencia de la Ley respecto a la ordenación urbanística vigente a su entrada en vigor.³⁸³

c) La DT Tercera, regula el régimen transitorio de los procedimientos.

³⁸⁰ La Sección 4ª del Capítulo II, "Determinaciones en SNU", del Título II, "Ordenación del SNU", artículo 19.

³⁸¹ LSNU, artículo 19 "Obras, usos y aprovechamientos": "1. Los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para ordenar usos en SNU común, en virtud de su respectiva legislación, establecerán la normativa reguladora propia de los distintos usos y aprovechamientos en él permitidos para cada zona. En particular, se establecerán incompatibilidades de usos, en los entornos de influencia de los terrenos clasificados como SNU protegido y en las zonas en las que la implantación de usos y actividades pueda afectar a la calidad de las aguas destinadas a consumo humano. A tal efecto, y salvo estudios específicos que lo justifiquen, se considerarán zonas vulnerables las delimitadas en la cartografía referida a la vulnerabilidad a la contaminación de las aguas subterráneas por actividades urbanísticas declarada de necesaria observancia mediante Orden de 8 de marzo de 1999, de la COPUT.

2. Cuando el planeamiento no prevea alguna de las zonas a que se refiere el artículo anterior, los usos y aprovechamientos correspondientes a las mismas no podrán tener cabida en el SNU del término municipal, salvo los agropecuarios, forestales o cinegéticos o aquellos sometidos al régimen general de las obras públicas. No obstante, de acuerdo con las estrategias sectoriales de la Generalitat, podrán autorizarse actividades sujetas a DIC en los términos previstos en esta ley."

³⁸² LSNU, Disposición Transitoria Primera, "Homologación de los planes a la presente ley":

³⁸³ LSNU, Disposición Transitoria Segunda, "Incidencia de la presente ley en la ordenación urbanística vigente a su entrada en vigor".

C) Problemática de los Planes Parciales.

Por su incidencia en SNU, son de especial importancia los Planes parciales modificativos del Plan General, previstos en el artículo 65 LUV: *"2. También pueden formularse Planes Parciales que introduzcan modificaciones en la ordenación estructural establecida en los Planes Generales. La ordenación propuesta buscará las soluciones que mejoren la calidad ambiental de los futuros espacios urbanos de uso colectivo, la capacidad de servicio de dotaciones públicas o un menor impacto territorial. En este caso, los Planes Parciales deberán fundar sus determinaciones en las directrices estratégicas de evolución urbana y ocupación del territorio"*, por cuanto determinan la reclasificación del SNU a urbanizable, pues:

a) Pueden introducir modificaciones en la ordenación estructural prevista en los Planes Generales que afecte incluso a la reclasificación del SNU³⁸⁴, en cuyo caso han de justificar la

³⁸⁴ Ley 16/2005, LUV, artículo 73, "Planes modificativos de la clasificación y calificación del suelo": *"1. Los planes modificativos que impliquen la clasificación de nuevo suelo urbanizable o la atribución global de nuevos usos y aprovechamientos para áreas de suelo urbano en remodelación, deberán suplementar las redes dotacionales públicas, incluso la red primaria, con los elementos que satisfagan las necesidades de integración territorial o urbana que generen, pudiendo asignarse estándares dotacionales específicos al tiempo de la aprobación del Plan, de forma motivada, en los términos previstos en el artículo 67.3. Su aprobación, que corresponde a la conselleria competente en urbanismo, requerirá la previa expedición de la cédula territorial de urbanización establecida en esta ley y la previa emisión del informe del Consejo del Territorio y el Paisaje.*

2. En el caso de que la modificación implique cambio de uso o introducción de nuevos usos no previstos inicialmente en el planeamiento, los estándares de cesión serán los previstos en los Planes Parciales aplicados al incremento de edificabilidad bruta sobre la prevista en el planeamiento vigente, debiendo quedar garantizado, en todo caso, que el resultado final garantiza el mantenimiento de los estándares y la calidad de la ordenación.

3. Los Planes Parciales modificativos que incorporen al proceso de urbanización terrenos que, conforme al Plan General, no tuviesen la clasificación formal de suelo urbanizable se ajustarán a las siguientes reglas:

a) Cumplirán las directrices de ordenación del Plan General, sin afectar las áreas a las que se refiere el artículo 45 en sus apartados 1.d), 3 y 6.

b) Deberán someterse al trámite de evaluación de su impacto ambiental.

c) El aprovechamiento tipo del suelo urbanizable que el nuevo Plan clasifica no superará el de los suelos urbanizables previamente clasificados por el Plan General para la misma zonificación o área geográfica.

integración territorial³⁸⁵ y establecer la ordenación pormenorizada en suelo urbanizable, ordenación que será siempre competencia municipal.³⁸⁶

b) Y con frecuencia estos Planes Parciales suelen acompañar a un PAI que reclasifica SNU en SURbanizable.³⁸⁷

d) *Se tramitarán y aprobarán junto al correspondiente Programa de Actuación Integrada. Todo el terreno afecto por el Plan modificativo deberá ser programado al aprobarse éste. Su falta de ejecución comportará, en su caso, la desclasificación del suelo afectado.*

e) *La actuación podrá 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 sean materialmente ejecutadas con cargo a la actuación*

f) *Con cargo a la actuación integrada, además de las cesiones legalmente exigibles, procederá la cesión de suelo no urbanizable protegido en la cuantía establecida en el artículo 13.6 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, a favor de la administración pública que reglamentariamente se establezca. Los terrenos objeto de esta cesión podrán ser obtenidos en cualquiera de las formas previstas para la obtención de los elementos de la red primaria adscrita.*

g) *Cédula territorial de urbanización, en su caso."*

³⁸⁵ Ley 16/2005, LUV, artículo 74, "Documento de justificación de la integración territorial".

³⁸⁶ Ley 16/2005, LUV, artículo 37: "Ordenación pormenorizada": "1. La ordenación pormenorizada incluye todas las determinaciones que, de modo preciso y detallado, completan la ordenación estructural para el ámbito territorial al que se refieren, y, en particular, las siguientes....

2. Las decisiones sobre la ordenación pormenorizada corresponden al Municipio. La competencia para la aprobación definitiva de los planes que sólo se refieran a la ordenación pormenorizada corresponde al Ayuntamiento."

Y artículo 57, "Principio general": "La ordenación pormenorizada comprende las determinaciones enunciadas en el artículo 37. Puede ser establecida, en suelo urbano, por los Planes Generales o por Planes de Reforma Interior o estudios de detalle y, en urbanizable, mediante Plan Parcial. Las decisiones sobre la ordenación pormenorizada son competencia municipal, si bien han de ser coherentes con la ordenación estructural, cuya modificación debe ser siempre aprobada por la Generalitat."

³⁸⁷ Así lo prevé la Ley 16/2005, LUV, en su artículo 67, "Determinaciones mínimas exigibles al planeamiento parcial": "2. Los Planes Parciales que se incorporan al proceso urbanizador mediante la preceptiva programación sobrevenida deberán además completar el mínimo de dotaciones públicas con las exigencias de la LOTPP".

Los índices y estándares del número 1 anterior se computarán respecto a la superficie del sector. Se excluirán de dicho cómputo aquellos elementos de la red primaria cuya urbanización no sea exigible con cargo al sector."

La modificación de los Planes Generales por los Planes Parciales modificativos es una posibilidad que ofrece la LUV (y antes de la LRAU) de difícil justificación jurídica pues, aparte de la derogación singular de los reglamentos que comporta, no encaja con otras determinaciones legales relativas al aprovechamiento del SNU, así:

1. Las contenidas en LSNU, artículo 11: *"Los planes urbanísticos, en coherencia con las previsiones que hubieran establecidos los PAT, fijarán, en el suelo no urbanizable:*

a) Calificación del SNU diferenciando las categorías previstas en esta Ley.

b) Delimitación de zonas en el SNU."

2. Las contenidas en la LSNU, artículo 19 "Obras, usos y aprovechamientos": *"1. Los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para ordenar usos en SNU común, en virtud de su respectiva legislación, establecerán la normativa reguladora propia de los distintos usos y aprovechamientos en él permitidos para cada zona.*

En consecuencia, si los Planes Generales han de dividir el territorio clasificado como SNU en zonas diferenciadas por su uso global o dominante (denominadas zonas primarias), estableciendo para cada una de ellas las zonas de ordenación compatibles, debiendo corresponderse los usos asignados con los establecidos en el RZOU CV y en la LSNU³⁸⁸, no se justifica la previsión legal de los Planes Parciales modificativos para reclasificar SNU, cuando los usos definitivos que se pretentan pueden (y deben) implantarse por el procedimiento más adecuado y simple de su previsión en las Zonas de Ordenación Urbanística de los Planes Generales.

Y esta falta de justificación se evidencia todavía más en el supuesto de que los Planes Generales no prevean alguna de estas zonas de ordenación, pues en tal caso, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 LSNU, los usos y aprovechamientos correspondientes

³⁸⁸ Ley 16/2005, LUV, artículo 49, "Zonificación y usos globales". Desarrollado por el artículo 106 del RGOTU, "Zonas primarias de uso global o dominante (en relación al artículo 49 LUV)". El Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística de la Comunidad Valenciana se aprobó por Orden de 26 de Abril de 1999, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

a las mismas no podrán tener cabida en el SNU del término municipal, salvo los agropecuarios, forestales o cinegéticos o aquellos sometidos al régimen general de las obras públicas. Entendemos que esta prohibición general alcanza, igualmente, a las actuaciones sesgadas de reclasificación de SNU en urbanizable mediante PAI-Plan Parcial modificativo, de lo contrario carecería de sentido.

Seguramente conscientes del difícil anclaje jurídico de estos Planes Parciales Modificativos en el conjunto de la regulación coherente de los instrumentos de planeamiento, la LUV les exige justificar su integración territorial³⁸⁹ en su artículo 74, y el RPaisaje, en su Disposición Transitoria Segunda, dispone que el Estudio de Paisaje a que se refiere el artículo 74.3.f) de la LUV "estará constituido por un Estudio de Integración Paisajística" del que señala su contenido y tramitación.³⁹⁰

³⁸⁹ LUV, artículo 74, "Documento de justificación de la integración territorial", documento diferenciado de necesaria inclusión que justifique esta Integración territorial. El documento forma parte inseparable del plan modificativo junto al que se tramite, y que será aprobado definitivamente junto a aquél al mismo tiempo. Dicho documento tiene por objeto actualizar 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, para lo que establecerá las determinaciones precisas para dotar de coherencia la incorporación de la nueva urbanización en el conjunto del modelo territorial previsto.

Sus determinaciones incluirán el complemento de las directrices definitorias de evolución urbana y ocupación del territorio, de modo coherente con las previstas en el Plan General; la clasificación de los nuevos suelos urbanizables e identificación de los no urbanizables de especial protección que deban ser objeto de cesión en cumplimiento de la LOTPP; ampliación de la red primaria de dotaciones públicas para dar soporte al desarrollo previsto; medidas complementarias de protección del patrimonio cultural, en especial, del patrimonio rural; medidas correctoras del impacto medioambiental de la nueva urbanización; diseño de las áreas de amortiguación en el entorno de la nueva urbanización acompañadas del correspondiente Estudio de Paisaje de los regulados en la LOTPP (constituído por un Estudio de Integración Paisajística, conforme a la Disposición Transitoria Segunda del RPaisaje); Normas complementarias para la regulación de la edificación aislada y la prevención de parcelaciones en el ámbito de influencia de la nueva urbanización.

Su documentación será de carácter informativo y de carácter normativo y vinculante.

³⁹⁰ RPaisaje, Disposición Transitoria Segunda, "Procedimientos iniciados con posterioridad a la entrada en vigor del presente reglamento y en municipios sin Estudio de Paisaje": *"En municipios que no cuenten con Estudio de Paisaje o Catálogo de Paisaje con Sistema de Espacios Abiertos, a los que se refiere el apartado segundo de la disposición anterior el Estudio de Paisaje al que se refiere el artículo 74.3.f) de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana, estará constituido por un Estudio de Integración Paisajística que incorpore las*

D) Las ordenanzas municipales.

Una de las manifestaciones de la autonomía de las Entidades Locales es su potestad normativa, de naturaleza exclusivamente reglamentaria, que se articula en dos tipos de normas: las ordenanzas, que regulan materias de incidencia en la esfera jurídica de los administrados, y los reglamentos ³⁹¹.

Por su objeto, las Ordenanzas pueden ser de varias clases (las de policía y buen gobierno son las clásicas), y las de contenido urbanístico se denominan genéricamente ordenanzas "de policía de la edificación", previstas en la LUV ³⁹², que pueden regular los aspectos morfológicos y ornamentales de las construcciones y, en general, aquellas condiciones de las obras de edificación que no sean definitivas de la edificabilidad o el destino del suelo, y las actividades susceptibles de autorización en cada inmueble.

También tienen repercusiones urbanísticas las reguladoras de las instalaciones de telefonía móvil y de otras actividades a realizar en SNU, que son objeto de especial examen en el Capítulo VI.

En todo caso, las Ordenanzas municipales deberán ser conformes con las disposiciones estatales o autonómicas relativas a la seguridad, salubridad, habitabilidad, accesibilidad y calidad de las construcciones y, en ningún caso, menoscabarán las medidas establecidas para la protección del medio ambiente y del paisaje urbano o de los bienes catalogados de interés cultural o histórico.

determinaciones y documentos establecidos en la Sección 1ª del capítulo III del título III y artículo 41 del presente reglamento. Su tramitación será la establecida para el Documento de Justificación de Integración Territorial siendo necesario que en la fase de información pública se incorporen todas las determinaciones que le sean exigibles y un informe previo de la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y paisaje respecto de: Plan de Participación Pública; Delimitación, caracterización y valoración de las Unidades de Paisaje y los Recursos Paisajísticos; Sistema de Espacios Abiertos.

Referidas, estas últimas, al ámbito de Estudios de Integración Paisajística definido en el artículo 51 del presente reglamento."

³⁹¹ Que regulan la organización y funcionamiento de la propia Entidad que los aprueba, y sus servicios.

³⁹² Ley 16/2005, LUV, artículo 42, "Las ordenanzas municipales".

E) Reservas de terrenos.

La LSNU 1992 preveía estas reservas en su artículo 1.4, al servicio de la racionalidad en la utilización del SNU, establecidas por el planeamiento municipal³⁹³ o por el autonómico supramunicipal³⁹⁴, con dos modalidades, positivas y negativas, que pretendían superar la decisión casuística y puntual de los aprovechamientos a implantar, posibilitando una visión de conjunto o general para ello.

Las de carácter orientativo, o positivas, predeterminaban el marco del ulterior proceso de legitimación de actuaciones, con la definición y atribución de los diversos y concretos aprovechamientos posibles, mediante la calificación previa, y la ulterior DIC. Las negativas eran preceptivas respecto de la utilización del suelo a que se referían, en el que excluían de futuro la posibilidad de asignación de los usos y aprovechamientos que proscibían, o condicionaban su implantación al cumplimiento de determinadas condiciones o cargas.

La LSNU las regula en su artículo 15³⁹⁵, y sólo contempla las de carácter orientativo, positivas, entre las que destacan las

³⁹³ Ver QUINTANA LOPEZ, Tomás, y LOBATO GOMEZ, J. Miguel, "La constitución y gestión de los Patrimonios Municipales del Suelo", ed. Marcial Pons, 1996. Y QUINTANA LOPEZ, Tomás, "La regulación de los patrimonios municipales del suelo como fuente de controversia", Civitas, nº 121/2004, págs. 83 y ss.

³⁹⁴ PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO, Francisco, "Derecho Urbanístico Valenciano (Análisis de la Ley Reguladora de la actividad urbanística)", Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997. Página 474. Destacan la simetría entre la estructura de la regulación de esta técnica de la reserva de suelo y el régimen urbanístico del SNU, pues ambos obedecen, en último término, a una misma valoración de la gradación de la intensidad con que se hacen presentes los distintos intereses relevantes en esta clase de suelo. En función de esta gradación, en efecto, se imponía al planeamiento urbanístico estar a las decisiones previas del planeamiento territorial superior (artículo 1 LSNU de 1992, apartado A) o simplemente se le habilitaba -caso de que se actualicen intereses relativos a obras o servicios públicos- para adoptar medidas que permitan atender debidamente las correspondientes necesidades públicas (artículo 1 LSNU de 1992, Apartado B). La clave de estas reservas era superar el método de decisión caso por caso, imponiendo siquiera sea por áreas o zonas determinadas una visión de conjunto o general.

³⁹⁵ LSNU, artículo 15, "Reservas de terrenos": "1. Los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para clasificar suelo....2. En relación con todo el suelo que clasifiquen como no urbanizable, establecerán:

a) Las reservas de suelo previstas en los planes de acción territorial aprobados.

reservas para patrimonios públicos³⁹⁶ ^{vii}, que también regulan la LOTPP³⁹⁷ y los artículos 258 y ss. de la LUV³⁹⁸ (que permiten incluso la intervención privada en ellos³⁹⁹), de modo que también puede constituirlos la Generalitat Valenciana⁴⁰⁰, como fue reconocido y admitido por la SCA del TSJCV.⁴⁰¹ ^{viii}

b) *Las reservas de suelo necesarias para la implantación o ampliación de obras, infraestructuras, dotaciones, servicios y actuaciones estratégicas públicas o de utilidad pública o interés social, que deban emplazarse en esta clase de suelo.*

c) *Las reservas delimitadas dentro del suelo no urbanizable para su adquisición y ampliación del patrimonio público del suelo."*

³⁹⁶ Sentencia nº 234/2005, de 20 de abril, Sección 1ª, Ponente Sr. Gómez-Moreno Mora, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

³⁹⁷ LOTPP, artículo 23, "Implantación de infraestructuras", desarrollado por el Reglamento OGTU, en su Título II, "Desarrollo sostenible", Capítulo IV, "Implantación de las infraestructuras y mejora de los recursos energéticos", artículos 48, "Coordinación de planes y proyectos (en referencia al artículo 23 LOTPP)"; 49, "Integración en el territorio (en referencia al artículo 23.7 LOTPP)"; 50, "Incidencia de los nuevos crecimientos urbanísticos en las infraestructuras (en referencia al artículo 23.5 LOTPP)"; 51, "Reservas de suelo para la gestión de residuos (en referencia al artículo 23.6 LOTPP)"; 52, "Reservas de suelo para instalaciones o aparatos de vigilancia y control de la contaminación lumínica, acústica y atmosférica", y 53 "Coordinación administrativa (en referencia al artículo 23 LOTPP)". También el artículo 86 LOTPP se refiere a la "Gestión de los patrimonios públicos de suelo".

³⁹⁸ Ley 16/2005, LUV, Título V, "Actividad administrativa de fomento del mercado del suelo para la promoción social del mismo", cuyo Capítulo I se titula "Patrimonio público del suelo y Patrimonios municipales del suelo", que incluye los artículos 258 a 266, ambos inclusive. El artículo 261 se refiere a la "Delimitación de los patrimonios públicos de suelo por el planeamiento general o especial", y el 262, "Medidas urbanísticas para la construcción de viviendas sujetas a protección pública".

³⁹⁹ Ley 16/2005, LUV, artículo 265, "La intervención privada en los patrimonios públicos del suelo".

⁴⁰⁰ Ley 16/2005, LUV, artículo 258, "Patrimonios públicos de suelo": "2. Los ayuntamientos, las entidades locales supramunicipales y La Generalitat, deberán constituir sus respectivos patrimonios públicos de suelo, con la finalidad de regular el mercado de terrenos, crear reservas para actuaciones públicas y facilitar el planeamiento territorial y urbanístico, y su ejecución en el marco de sus correspondientes competencias."

⁴⁰¹ Sentencia nº 544/1998, de 5 de junio, Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV, declara que en SNU común es correcta la constitución de áreas de reserva de terrenos no urbanizables para patrimonio público del suelo de la Generalitat y en su FD Cuarto, que tal constitución tiene "cobertura legal por la DA 8ª de la Ley 4/1992, y el artículo 99 de la Ley 6/1994, ambas de la Generalitat". Lo desestima.

En el mismo sentido se pronuncia la SCA del TSJCV en sentencias nº 804/1998, de 7 de septiembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Díaz Delgado; nº 259/2002, de 28 de febrero, Sección 1ª, Ponente Sr. Bellmont y Mora, y nº 558/2002, de 14 de

La Jurisprudencia, en el establecimiento de reservas de suelo dotacional en SNU, distingue dos fases distintas: la de planeamiento y la de ejecución ⁴⁰² ix. Y consideró que en la de planeamiento se ejercitaba la previsión del artículo 99.1 de la Ley Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, LRAU⁴⁰³ x, en el bien entendido que se ha de determinar inequívocamente el suelo que constituye la reserva ⁴⁰⁴ xi, pues de lo contrario no hay "causa expropiandi".

De entre los requisitos necesarios para constituir reservas para patrimonios públicos del suelo⁴⁰⁵, merecen especial consideración los dos siguientes:

a) Las reservas deben motivarse suficientemente y justificarse con determinación expresa de los fines públicos últimos que persiguen.⁴⁰⁶

La jurisprudencia declara la necesidad de motivación, y el reconocimiento de que la memoria es suficiente para ello ⁴⁰⁷ xii, así

mayo, Sección 1ª, Ponente Sr. Bellmont y Mora. SCAA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁴⁰² Sentencia nº 223/2005, de 5 de abril, Sección 1ª, Ponente Sr. Baeza Díaz-Portalés, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁴⁰³ Sentencia nº 1643/2002, de 14 de diciembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Altarriba Cano SCA del TSJCV (reseña en Anexo Jurisprudencial), y en idéntico sentido la Sentencia nº 1644/2002, de 14 de diciembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Altarriba Cano, SCA del TSJCV.

⁴⁰⁴ Sentencia nº 1122/2004, de 1 de julio, Sección 2ª, Ponente Sra. Iruela Jimenez, SCA del TSJCV, que declara improcedente la declaración de utilidad pública o interés social a efectos expropiatorios de determinadas parcelas incluidas en un Plan Especial. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁴⁰⁵ La Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de Medidas de GAFO de la Generalitat Valenciana, en su artículo 57, añadía a la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, LRAU, un nuevo artículo, el número 100 "Medidas urbanísticas para la construcción de viviendas sujetas a protección pública", para destinar los Patrimonios Públicos del suelo, en parte, a viviendas de protección pública o a otros usos de interés social. También añade un nuevo artículo 101, en el que crea el "Registro Autonómico de Patrimonios Públicos Municipales de Suelo."

⁴⁰⁶ Ver FERNANDEZ TORRES, Juan Ramón: "Un freno definitivo a la abusiva delimitación de reservas de terrenos para su incorporación a los patrimonios municipales del suelo (Comentario a la sentencia del TS de 21 de mayo de 2003)", Revista Urbanismo y Edificación, Thompson-Aranzadi, número 8, 2003-2, página 123

como la necesidad de justificar el interés social, cuya ausencia puede determinar que se aprecie desviación de poder⁴⁰⁸ ^{xiii} La doctrina también ha denunciado la falta de motivación.⁴⁰⁹

La STS de la Sección 5ª de la Sala Tercera, de 21 de mayo de 2003⁴¹⁰, Ponente Sr. Yagüe Gil, rectificó de forma expresa la

⁴⁰⁷ Sentencias SCA del TSJCV nº 558/2002, de 14 de mayo, Sección 1ª, Ponente Sr. Belmont y Mora; nº 134/2004, de 6 de febrero, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit; nº 145/2004, Sección 2ª, Ponente Sr. Domingo Zaballos. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁴⁰⁸ Sentencia nº 1086/2002, de 18 de julio, Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁴⁰⁹ Véase por todos FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón: "Manual de derecho urbanístico", Publicaciones Abella, El Consultor, Madrid 16ª edición 2001, pág. 151, y MARTIN VALDIVIA, S. "Urbanismo y especulación. Los patrimonios públicos del suelo", Montecorvo, Madrid, 1998, págs. 178 y ss. Denuncia que la ausencia, en la legislación urbanística, de referencias expresas a criterios objetivos de obligado cumplimiento de cara a la delimitación, fuera de los planes generales, de terrenos para formar reservas de suelo, ha sido interpretado -erróneamente- por un buen número de Municipios como una licencia para emprender cualesquiera clases de actuaciones, con independencia de su índole, extensión y volumen, y provistas o no de justificación, formal o material, aparente o real, para reservar abusivamente amplísimas bolsas de terrenos para su incorporación al patrimonio municipal del suelo, con un propósito claro de llevar a cabo un auténtico negocio especulativo desde instancias políticas.

⁴¹⁰ Los autos de la sentencia de 21 de mayo de 2003 se originan en el acuerdo de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, de 24 de febrero de 1992, confirmado luego en alzada, por el que se aprueba definitivamente la delimitación de la reserva de terrenos no urbanizables denominada SNU-NO-101, con una superficie de 1.397.030 metros cuadrados.

La memoria del expediente de delimitación se limita a declarar en términos muy vagos e inconcretos, que los fines de la reserva son "evitar la proliferación de asentamientos ilegales así como eliminar la tendencia especulativa que se genera en torno a los núcleos marginales de desarrollo urbanístico...", "resolver de manera global las fachadas a las vías que conforman el ámbito de la unidad" y "garantizar la ordenación integrada del Polígono que constituye el área de actuación". Y ello sin tomarse la molestia de probar que los terrenos delimitados son los "*estrictamente indispensables*", como reclama el artículo 15 de la Ley de Expropiación Forzosa, para que se acuerde su necesidad de ocupación, para llevar a cabo la operación o el proyecto preciso a los que declaran ser destinados.⁴¹⁰

Impugnado el acuerdo en vía jurisdiccional, la SCA del TSJ de Andalucía (sede de Sevilla) lo estima mediante sentencia de 25 de septiembre de 1998, entendiendo que la memoria del expediente evidencia la utilización de terrenos para un fin extraño y ajeno al exigido legalmente para el patrimonio municipal del suelo, pues no se prevé que sean destinados a la construcción de viviendas de protección oficial u otros usos de interés social. Recurrida la sentencia en casación, el TS declara no haber lugar al recurso, confirmando el fallo de instancia.

doctrina por él mantenida hasta entonces en las sentencias de 27 de junio de 2002, 11 de noviembre de 2002, 14 de noviembre de 2002 y 28 de noviembre de 2002⁴¹¹, por lo que, en ningún caso puede eludirse el deber de motivación y de invocación fundamentada de una finalidad precisa y amparada en la Ley a la que se destinen los terrenos sujetos a la delimitación, pues de lo contrario se produciría un verdadero fraude de Ley, y al mismo tiempo una auténtica desviación de poder en la legislación urbanística.⁴¹²

El caso citado es análogo al resuelto por la sentencia del TSJ de Andalucía (sede de Sevilla) de 6 de julio de 1994.

⁴¹¹ La trascendencia de la sentencia de 21 de mayo de 2003 se debe a la rectificación expresa y categórica de la doctrina mantenida hasta entonces en las antes citadas sentencias de 27 de junio y 11, 14 y 18 de noviembre de 2002, no obstante referirse a la impugnación de la misma delimitación de terrenos clasificados como suelo no urbanizable (SNU-NO-101).

El giro jurisprudencial de la sentencia de 21 de mayo de 2003 se expresa en el "FD QUINTO:un nuevo estudio del problema (que) lleva ahora a esta Sala a cambiar su criterio, cambio que declaramos así expresamente y que justificamos de la siguiente manera".

Previo análisis de la memoria de la delimitación, el TS constata que: *"como se ve, no hay en esta justificación ninguna expresión de los fines últimos que persigue el PMS sino sólo una referencia a problemas urbanísticos generales que pueden ser resueltos al margen de la figura del Patrimonio Municipal del Suelo"*.

A partir de esta constatación, la Sala expone su nueva doctrina, ratificando la formulada por la sentencia del TSJ de Andalucía (sede de Sevilla) de 6 de julio de 1994, antes citada, y declara que: *".....la expresión de los fines a que se van a destinar los suelos sujetos a reserva, es decir, de los concretos y específicos usos que se tiene previstos para ellos (v. Gr. qué usos concretos de interés social se persiguen o qué magnitudes de viviendas protegidas se prevén) no es algo inocuo. Y no lo es porque el artículo 278.4 del TRLS/1992 dispone que "la delimitación de un terreno como reserva para los expresados fines implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios". Esta disposición sólo tiene sentido si el acto de reserva expresa una concreta finalidad protegida por la Ley que no sea la mera adscripción al patrimonio Municipal del Suelo. La protección del derecho de propiedad así lo exige, imponiendo, como dice la sentencia de instancia, la necesaria especificación de la causa expropiandi, como forma de garantizar a los propietarios que su suelo será expropiado para concretos fines y también para garantizar la tutela judicial mediante el efectivo control judicial"*.

⁴¹² Ver CHINCHILLA MARIN, Carmen: "La desviación de poder". Edit. Civitas, Madrid, 2ª edic. 1999.

b) Las indemnizaciones expropiatorias del suelo incluido en las reservas, han de referirse al aprovechamiento urbanístico que se le va a dar.⁴¹³

La LRSV de 1998 dedica su Título III a las Valoraciones, cuyo artículo 26 se refiere al SNU⁴¹⁴. Respecto a la capitalización de las rentas se ha manifestado la SCA del TSJCV⁴¹⁵. Sin embargo, no puede desconocerse el criterio de valoración como suelo urbanizable para expropiaciones urbanísticas, hoy positivizado por

⁴¹³ Ver FERNANDEZ GARCIA, Jose Francisco, "El Catastro y el Justiprecio del suelo", en Revista de Urbanismo y Edificación", número 9. Editorial Thompson-Aranzadi, Madrid, 2004.

⁴¹⁴ LRSV 1998, artículo 26, "Valor del SNU", "1. El valor de este suelo se determinará por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas. A estos efectos, la identidad de razón que justifique la analogía deberá tener en cuenta el régimen urbanístico, la situación, tamaño y naturaleza de las citadas fincas en relación con la que se valora, así como, en su caso, los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles.

2. Cuando por la inexistencia de valores comparables no sea posible la aplicación del método indicado en el punto anterior, el valor del SNU se determinará mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo, y conforme a su estado en el momento de la valoración."

⁴¹⁵ Así la Sentencia nº 2263/2005, de 14 de diciembre, Sección 3ª, Ponente Sr. Manglano Sada, "FD SEGUNDO. ...la expropiación....para el Proyecto de construcción de la autopista de Alicante a Cartagena afectó a una superficie de 1.772 m2, clasificada como SNU, del t.m. de C., habiendo presentado una hoja de aprecio la propiedad por un valor de 14.979,10 euros,...que la beneficiaria....valoró en...3.348,34 euros. El Jurado Provincial de Expropiación, al igual que la...codemandada utilizó el método de valoración...por capitalización de rentas ($V=100 R/r$), calculando...un rendimiento de ingresos menos gastos que, capitalizado al 4%, da un valor...de 810 ptas/m2, más el 5% de premio de afección, más una indemnización por disminución de superficie (667 m2), para un total de 1.939.302 ptas. (11.655,44 euros).

La (actora) pretende que se justiprecie....a razón de 262 pesetas/m2, más una indemnización del 15% por disminución de superficie, para un total de 3.348,34 euros, argumentando que el Jurado Provincial de Expropiación aplica una fórmula errónea de $I-G=R+B$ y resulta improcedente su valoración.

...El dictamen estima un valor unitario del suelo de 797 ptas/m2, para un valor total del terreno de 1.412.284 ptas. A este valor deberá añadirse el 5% de premio de afección (70.614 ptas.), más una indemnización por disminución de superficie y antieconomicidad del resto de al finca (80% de 667 m2 por 797 pesetas/m2), para un total de 1.908.177 ptas. (11.468,37 euros). Así pues, el justiprecio procedente será el determinado por el dictamen pericial de autos, sustancialmente similar al del Jurado en método y resultado, debiendo, pues, estimar parcialmente la demanda, modificando el justiprecio fijado por el Jurado Provincial de Expropiación conforme a lo expuesto anteriormente."

el artículo 104 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, que modifica el artículo 25 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, LRSV.

La SCA del TSJCV⁴¹⁶, anuló un acuerdo del Jurado de Expropiación Forzosa de Alicante, de 29 de abril de 1999, al considerar contrario a derecho el justiprecio que fijó para los terrenos, todos ellos en el término de Benidorm, con destino a un Parque Temático con cobertura de Plan Especial, considerando su carácter urbanístico existente, por lo que el justiprecio del SNU debió hacerse como suelo urbanizable, con el aprovechamiento del valor básico de repercusión en polígono.

A juicio de la Sala, el acto administrativo impugnado reconoce que la actuación proyectada por la Generalitat era *"la implantación de un parque temático y otras actividades de importancia para la economía regional y el desarrollo turístico de la Generalitat"* (sic). En detalle, dichos planes sobre la zona donde se asienta Terra Mítica *"no eran una ordenación puntual del territorio, sino una verdadera modificación de los planeamientos urbanísticos de los municipios de Finestrat y Benidorm"*, por lo que *"no cabe duda de que esta última era la finalidad de la expropiación"* (sic). *"Sentado el carácter urbanístico de la expropiación que nos ocupa, no procede aplicar el valor inicial (de las fincas), como hace el Jurado, sino que hemos de referirnos al urbanístico, es decir, al suelo urbanizable"*, razona el fallo.⁴¹⁷

⁴¹⁶ Sentencia nº 756/2003, de 6 de junio, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV. Condena a la Generalidad Valenciana, el Estado, la Sociedad Parque Temático de Alicante, así como a tres particulares, al pago de 76.839.595 euros a los propietarios de cinco fincas que fueron expropiadas por 4.847.679 euros para el área de reserva del parque de ocio de Benidorm, denominada Terra Mítica. El fundamento del fallo se basa en el peritaje realizado por un ingeniero agrónomo y en la jurisprudencia del T. Supremo, a partir de los cuales éste afirmó que las indemnizaciones por esta expropiación no debieron ceñirse a la clasificación del terreno como no urbanizable o a su naturaleza agrícola, sino al *"aprovechamiento urbanístico"* (sic) que se le iba a dar. De la misma manera, si bien al iniciarse el expediente de expropiación no existía una Ley de centros recreativos y turísticos, *"no pueden desconocerse otros instrumentos normativos como un Plan Especial para la formación de patrimonio público del suelo de la Generalitat y el Plan Director de Usos e infraestructuras del Parque Temático de Benidorm"* (sic) para aumentar la valoración de las fincas.

⁴¹⁷ En idéntico sentido a la anterior, de valorar el SNU como urbanizable, se pronuncia la Sentencia nº 1835/2003, de 18 de noviembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Domingo Zaballos, que estima en parte el recurso interpuesto contra la resolución del Jurado Provincial de Expropiación de Alicante, de 13-05-1999, *"...justipreciando finca...del Proyecto expropiatorio derivado de ampliación de patrimonio público del suelo de la Generalitat...en el área de reserva del Parque Temático de B-F, declarándose"*

La sentencia fija un nuevo justiprecio para las fincas afectadas por la expropiación, que suman en total más de 1.800.000 metros cuadrados, a casi 19 euros por cada uno de ellos, frente a la tasación que hizo el Jurado de Expropiación, cercana a los 3 euros.

No obstante, en Sentencia nº 2269/2005, de 14 de diciembre,, Sección 3ª, Ponente Sra. Iruela Jiménez, SCA del TSJCV, se insiste en que se han de valorar únicamente los derechos que corresponden al SNU, sin considerar expectativas urbanísticas.⁴¹⁸

F) Ordenación de los asentamientos rurales históricos.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (vigésimo segunda edición) define la palabra "asentamiento" con nueve acepciones, de las que cabe traer aquí la 4, "Conjunto de chabolas agrupadas", y la 6, "Instalación provisional, por la autoridad gubernativa, de colonos o cultivadores en tierras destinadas a expropiarse"⁴¹⁹. Forman parte del espacio rural, y por su carácter histórico, se excluye la cualidad de "provisional".

disconforme a Derecho en cuanto el valor dado al metro cuadrado de suelo, que...se fija en 3.450 pesetas m2 conforme explicita el F. de Derecho quinto", y desestima el recurso en lo demás.

⁴¹⁸ Sentencia nº 2269/2005, de 14 de diciembre, Sección 3ª, Ponente Sra. Iruela Jiménez, SCA del TSJCV. CUARTO....."Cabe señalar,...que el SNU carece de aprovechamiento urbanístico, teniendo los propietarios...únicamente los derechos previstos en el art. 20 de la Ley 6/1998, por lo que,...en la valoración del suelo expropiado a que se contrae la presente litis no pueden ser tenidos en cuenta los "derechos edificatorios"...

Y por lo que se refiere a las expectativas urbanísticas, ha de significarse que, si bien la jurisprudencia del T. Supremo no ha seguido un criterio constante en torno a la cuestión de si la valoración de los terrenos expropiados clasificados como no urbanizables ha de efectuarse en consideración o no a expectativas urbanísticas, la actual redacción dada al art. 25 de la Ley 6/1998 por Ley 53/2002 en lo relativo a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general, aunque no resulta aplicable al caso enjuiciado, sí sirve de criterio interpretativo para la resolución de la cuestión controvertida, permitiendo concluir sin ningún género de dudas que los terrenos expropiados al demandante han de valorarse exclusivamente en función de su clasificación como SNU, sin atender a expectativas urbanísticas, según pone de relieve la EM de la citada Ley 53/2002"

⁴¹⁹ Ver SORRIBES MONRABAL, Joseph: "Desarrollo capitalista y proceso de urbanización en el País Valenciano (1960-1975)", Institución Alfonso el Magnánimo, 1985. Y AMAT ESCANDELL, Luis, "Reordenación administrativa de comunidades rurales. La comarcalización de municipios", Premio Giménez Valdivieso bienio 1969-1970, editado por CAMP de Valencia, 1971.

Podríamos definirlos como conjunto de edificaciones agrupadas, sitas en un espacio rural, que sirven de vivienda a cultivadores de fincas agrícolas próximas al asentamiento.⁴²⁰

Son aquéllos núcleos, aldeas o lugares, enclavados en un medio cuya ruralidad sea general y notoria, en los que se produce la distribución demográfica de una población de vida agrícola o campesina⁴²¹. También cabe considerar un solo aspecto, el de la configuración de las edificaciones o viviendas, que constituye un mero accidente dentro de la uniformidad del medio rural, que no se altera por la presencia del caserío y que impone su sello⁴²². Son consecuencia del "localismo".⁴²³

⁴²⁰ No es sencillo ofrecer un criterio diferenciador de éstos asentamientos rurales. MARTIN RETORTILLO BAQUER, Sebastián: "Problemas de los municipios rurales", Problemas Políticos de la Vida Local, Vol. I., Madrid, 1961, página 13, se basa en que en ellos "la actividad predominante, casi única, de todo su vecindario, es esencialmente agrícola". Para SANTILLANA, A. "Criterios de clasificación de la población en rural y urbana", Revista de Economía Política, enero-abril 1964, págs. 71-82, se ha de atender a una doble consideración conjunta: a) el tamaño de la población; b) la población dedicada a la agricultura. MORELL OCAÑA, Luis, "Estructuras locales y ordenación del espacio", IEAL, Madrid, 1972, página 56: "...todo núcleo urbano es una pieza de un complejo mucho más extenso, y en él cumple unas funciones determinadas; dentro de ese contexto el núcleo es tributario de otros mayores, con los que está ligado por relaciones sociales, -trabadas entre los miembros de las correspondientes comunidades- de dependencia".

⁴²¹ MARTIN MATEO, Ramón, "El horizonte de la descentralización", IEAL, Madrid, 1969. pág. 146. "El montaje inicial del estado administrativo moderno se realizó, como era lógico, sobre las antiguas estructuras del mundo ruralizante anterior, cristalizando sus demarcaciones mediante la legalización administrativa de sus delimitaciones. De aquí que aún perduran denominaciones que, como la parroquia, constituyen reminiscencias de etapas precedentes, en las que la Humanidad venía agrupada en pequeñas colectividades autosuficientes y con una vida administrativa prácticamente inexistente".

⁴²² PAREDES MARCOS, M.: "La hacienda en el municipio rural español", IEAL, Madrid, 1949, página 9, "Podríamos decir que los rurales son aquéllos en que el núcleo de viviendas constituye un mero accidente dentro de la uniformidad del medio rural, que no se altera por la presencia del caserío y que impone su sello".

⁴²³ ALBI, Fernando: "La crisis del municipalismo", IEAL, 1966, páginas 3 y ss. El localismo es una forma de vida de la Humanidad que, con diversos matices, ha imperado, de modo avasallador, durante muchos milenios"...hasta los comienzos del siglo XIX...nos encontramos ante una economía de tipo acusadamente agrícola. La población, dedicada casi de modo exclusivo al cultivo de los campos, vive agrupada en pequeñas localidades de carácter rural"..... "una fórmula de vida en virtud de la cual las comunidades humanas se concentran en pequeños grupos, territorialmente aislados entre sí, con escasos contactos exteriores, los cuales, económica y socialmente, se desenvuelven de forma autárquica, más o menos acentuada" cuya decadencia se produce por el perfeccionamiento de los medios de transporte".

Contemplados en el hoy derogado RPValenciano (artículo 14⁴²⁴), la LSNU 2004 los define en su artículo 23 núcleos de población tradicionales, legalmente constituidos y consolidados en el SNU, que por sus especiales características exigen un tratamiento de su desarrollo distinto del propio de los suelos urbanos o urbanizables, que ha de ser renovador como exige la Ley 8/2002⁴²⁵ que anuncia una futura Ley de Desarrollo Rural⁴²⁶, y en varios de sus preceptos enuncia su defensa y protección.

La referencia a "núcleos de población", núcleos habitados por personas, denota su carácter residencial, estar constituidos fundamentalmente por viviendas⁴²⁷, lo que excluye los núcleos integrados por explotaciones agrícolas, fabriles, industriales o de cualquier otro tipo que no sea el residencial.

El término "tradicionales" excluye los núcleos de población implantados al margen de los procesos formalizados de urbanización y edificación, que son de aparición reciente (no son "tradicionales"), que tienen su especial regulación en la DT Cuarta, "Minimización del impacto territorial generado por los núcleos de viviendas en suelo no urbanizable".

La LSNU 2004, artículo 23, encomienda al planeamiento la identificación y delimitación concreta de los asentamientos rurales existentes: es la delimitación diferenciada⁴²⁸ que establece el

⁴²⁴ El derogado Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, Regto de Planeamiento, contemplaba en su artículo 14, los "Núcleos históricos tradicionales y ordenación de inmuebles catalogados":

⁴²⁵ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, establece sus objetivos en el Preámbulo, en el que señala, entre otros:...."*la renovación funcional del espacio rural, como eje vertebrador de las políticas de desarrollo rural, el desempeño de una actividad agraria armónica con la defensa y conservación del medio ambiente y los equilibrios ecológicos básicos*".

⁴²⁶ Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana, Preámbulo, I, último párrafo.

⁴²⁷ Ver ROGER FERNANDEZ, Gerardo, "El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico", en "Ordenación y gestión del territorio turístico", obra colectiva dirigida por BLANQUER CRIADO, David. Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 50 y ss.

⁴²⁸ STUYCK DEL PORTILLO, Jorge, "Jornada Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de SNU", pág. 14. "La delimitación debiera incluir las construcciones y viviendas, las parcelas donde se ubican que pueden estar en parte libres de edificación con huertos

ámbito del asentamiento rural, en congruencia con el artículo 14 del hoy derogado RPValenciano⁴²⁹, y también su ordenación coherente con las previsiones del número 2 del artículo 23. Conforme a lo dispuesto en el artículo 15 del RD-Ley 11/2005, de 22 de julio, de medidas urgentes en materia de incendios forestales, los entes locales han de mantener actualizado un plano de los diversos núcleos y urbanizaciones existentes en su término municipal.⁴³⁰

En cumplimiento de estas previsiones, la LUV exige al Plan General (artículo 49.2) delimitarlos como zona diferenciada, donde la ordenación urbanística no permita la sustitución indiscriminada de edificios y exija que su conservación, implantación, reforma o renovación armonicen con la tipología histórica, y catalogar los bienes inmuebles, adoptando las medidas protectoras que resulten de interés.

Entendemos que, tratándose de un núcleo legalmente constituido y urbanísticamente consolidado, la delimitación de éstos núcleos debiera conllevar la clasificación de su suelo como urbano⁴³¹, que sería más correcta que la de suelo urbanizable, que implicaría cesiones de suelo y aprovechamiento tal vez imposibles de realizar. Lo normal será que si dichos asentamientos cuentan con habitantes fijos, se hayan clasificado como suelo urbano.

El precepto remite a la legislación de Patrimonio Cultural, Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano,

traseros delimitados por muros de piedra, e incluso elementos de accesos viarios o usos anexos como eras o pajares, en suma, todos aquéllos componentes que le dan al conjunto su fisonomía característica. Puede ser discontinuo el ámbito, pero nada impide que si se incluye una ermita situada a cierta distancia del núcleo, no se incluya también el camino de acceso".

⁴²⁹ Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, Reglamento de Planeamiento CV, artículo 14, "Núcleos históricos tradicionales y ordenación de inmuebles catalogados".

⁴³⁰ RD-Ley 11/2005, de 22 de julio, de medidas urgentes en materia de incendios forestales, artículo 15, "Obligaciones de las Administraciones locales": "1. *Los entes locales mantendrán actualizado un plano de delimitación de los diversos núcleos y urbanizaciones existentes en su término municipal*".

⁴³¹ El no clasificarlo como urbano puede deberse bien a la dificultad de prestar los servicios que corresponden a esta clase de suelo. No se explicaría, en cambio, por su ubicación en SNU protegido, incluso aunque esta clasificación derivara de un Plan Sectorial o Especial.

modificada parcialmente por la Ley 7/2004⁴³², catalogándolos como bienes de relevancia local⁴³³, lo que implica la posibilidad de percibir ayudas y la tutela de la Generalitat: autorizaciones de cambios de uso, prohibiciones de derribo. La declaración deberá precisar los inmuebles comprendidos en el asentamiento, que serán objeto de inscripción independiente en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano

Delimitado el asentamiento, se establecerá su ordenación de acuerdo con las directrices de planeamiento que establece⁴³⁴, evitando la formación de núcleos típicamente urbanos, lo que es congruente con las determinaciones de la LOTPP⁴³⁵. Precisamente una de las clases de Bienes de Interés Cultural es el "conjunto histórico", que el artículo 26 de la Ley 7/2004 define como *"agrupación de bienes inmuebles continua o dispersa, claramente delimitable y con entidad cultural propia e independiente del valor de los elementos singulares que la integran"*.

La catalogación que impone el artículo 23.2 deberá cumplir las determinaciones del RPlaneamiento (Decreto 201/1998, de 15 de diciembre), en su Título Segundo, Capítulo VIII, "Los Catálogos",

⁴³² LEY 7/2004, de 19 de octubre, de la Generalitat, de Modificación de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano.

⁴³³ STUYCK DEL PORTILLO, Jorge, "Jornada Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de SNU", pág. 14. Considera que "hay que deshacer un posible malentendido cuando la ley del suelo no urbanizable dice que se catalogarán los asentamientos como Bien de Relevancia Local. Esta catalogación no puede entenderse extensiva a todos los edificios que se encuentren en el asentamiento rural, pues esto resultaría contradictorio en primer lugar con el procedimiento que establece la propia ley de Patrimonio y, en segundo lugar, con las posibilidades de edificación".

⁴³⁴ Ley 10/2004, de SNU, artículo 23, "Asentamientos rurales históricos": "2. Los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para ordenar usos en SNU común, en virtud de su respectiva legislación, y de conformidad con lo previsto en la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, identificarán y delimitarán estos asentamientos rurales existentes, catalogándolos como bienes de relevancia local, estableciendo su ordenación de manera coherente con la estrategia general de ordenación del territorio, evitando 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."

⁴³⁵ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 21, "Conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, transcrito en nota a pie de la página 138. Y artículo 22. "Revitalización del patrimonio rural".

artículos 92 a 98, estableciendo los niveles de protección integral⁴³⁶, parcial o ambiental, con la correspondiente documentación.

Se puede edificar en ellos, habida cuenta de que se trata normalmente de núcleos consolidados, e incluso ampliarlos⁴³⁷, permitiendo las obras de reforma, ampliación de la edificación en un 20 por ciento, consolidación y, en su caso, reedificación, manteniendo la parcelación tradicional propia del asentamiento originario, y respetando el arbolado existente, con tipos edificatorios que se integren en el ambiente tradicional del asentamiento rural delimitado, en congruencia con el contenido del artículo 22, "Revitalización del patrimonio rural", de la LOTPP. La licencia para obra de reconstrucción de un edificio en estos núcleos, por ser SNU, precisa la autorización autonómica.⁴³⁸

Las infraestructuras y servicios han de ser suficientes y adecuados para la perdurabilidad del asentamiento, es decir, han de proyectarse y construirse como en cualquier núcleo urbano permanente. Y tener en cuenta las prescripciones para suelo

⁴³⁶ Ley 4/1998, de Patrimonio Cultural Valenciano, artículo 50: los Bienes de relevancia Local serán catalogados necesariamente con protección integral.

⁴³⁷ LSNU, artículo 23. Entendemos que la ampliación no puede referirse al perímetro, pues las previsiones de éste número parten de que los asentamientos ya están "delimitados", sino a que los edificios que no tengan protección integral puedan incrementarse en un 20 por ciento, referido a superficie o volumen, según se determine en las ordenanzas en función de la tipología existente.

⁴³⁸ STS Sala 3ª, Sección 5ª, de 29 de marzo de 2001, Ponente Sr. Yagüe Gil. "FD TERCERO... esgrime un único motivo de casación... infracción por aplicación indebida del artículo 44 del R.de Gestión Urbanística, así como... inaplicación, de los artículos 242 y 243 del TRLS y las Ordenanzas II.5.8 y I.8 del PGOU. No existen tales infracciones, y, por lo tanto, el motivo debe ser rechazado. Y así:..... Pues bien; la razón de que se alegue la infracción de estos preceptos es doble: a) Por un lado, que la obra de que se trata no es una obra de nueva planta, sino de reforma y ampliación de una edificación ya existente. b) Por otro, que el suelo en cuestión, aun siendo no urbanizable, se encuentra en un Núcleo Urbano Rural, de forma que no existe riesgo de formación de un núcleo de población (porque ya existe), lo que hace innecesaria la autorización previa de la Comunidad Autónoma.

Pero ninguno de estos argumentos puede ser aceptado. B) El segundo, porque ...el suelo al que se refería la licencia está clasificado en el Plan General de S. como no urbanizable, y, por lo tanto, sometido al régimen de los artículos 86 y 85 del TR de la LS de 1976, que no distingue dentro de él según que el Plan contenga unas u otras determinaciones. Y así, aunque el suelo se encuentre, dentro del SNU, en lo que el Plan llama "Núcleo Rural", no deja de ser exigible la intervención de la Comunidad Autónoma que aquellos preceptos disponen, al ser esa intervención independiente del régimen concreto que el Plan prescriba para el suelo urbanizable."

urbano de la Ley 1/1998, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y de la Comunicación, y del Decreto 39/2004, de 5 de marzo, del Consell de la Generalitat, que desarrolla la anterior. Serán compatibles con su carácter rústico, estando prohibidas las obras que propicien un desarrollo urbano o urbanizable convencional, y el planeamiento ha de prever, para garantizar la viabilidad del asentamiento, la disposición de los accesos y caminos rurales, la implantación de las dotaciones necesarias y el efectivo saneamiento, así como la dotación de agua potable, luz y recogida regular de residuos de toda índole que precise la zona delimitada.

Los usos y aprovechamientos deben ser definidos por el planeamiento pormenorizadamente, en función de las características del asentamiento rural, ordenando el uso de vivienda y los usos rústicos tradicionales compatibles con la conservación, protección y mejora del asentamiento rural delimitado, y señalando los usos incompatibles. Su tipología ha de ser adecuada a su carácter rústico, en congruencia con los artículos 21, "Conservación y puesta en valor del patrimonio cultural", y 22, "Revitalización del patrimonio cultural", de la LOTPP.

G) Procedimiento especial de normalización urbanística de núcleos de viviendas en Suelo no urbanizable. ⁴³⁹

La Ley lo denomina también "*expedientes de identificación de los núcleos de viviendas consolidados*", y se refiere a los núcleos de viviendas anteriores a la entrada en vigor de la LSNU 2004, que formen núcleo de población y se hayan implantado clandestinamente, es decir, al margen de los procesos formalizados de urbanización y edificación. Es un supuesto distinto al regulado en el artículo 23, como asentamientos rurales históricos⁴⁴⁰, y de las viviendas aisladas, que no formen núcleo de población.⁴⁴¹

⁴³⁹ Sobre la normativa al respecto de las diferentes Comunidades Autónomas, vide ALONSO MAS, María José, "Urbanizaciones ilegales", Curso sobre la LSNU de 2004, Valencia, febrero de 2005. Y "El nuevo derecho Urbanístico Valenciano: dos estudios", Editorial Tirant Lo Blanch, Reformas, Valencia 2006, páginas 138 y ss.

⁴⁴⁰ La Disposición transitoria segunda de la Ley 4/92 previó la posibilidad de que, en el plazo de dos años desde su entrada en vigor, el plan general o en su caso las normas subsidiarias o complementarias de planeamiento, por una sola vez, procedieran a regularizar las urbanizaciones que, de hecho, se hubieran ejecutado en contradicción o al margen de la legalidad urbanística y que, en el momento de su entrada en vigor, contaran con los servicios previstos en el art. 78 a) TRLS de 1976.

La DT Cuarta intenta resolver el problema de la configuración urbanística de estos núcleos ilegales⁴⁴², respecto a los que la LSNU anterior no preveía nada, con lo que se imposibilitaba, incluso la instalación de una línea eléctrica de baja tensión y un centro de transformación para dar servicio a 26 parcelas ilegales.⁴⁴³

La Ley los define⁴⁴⁴, y quiere eliminar o, al menos, minimizar el impacto territorial que provocan por sus graves deficiencias, mediante su normalización urbanística⁴⁴⁵, para la que prevé un

⁴⁴¹ Cuyo régimen se establece en el artículo 21 de la LSNU 2004.

⁴⁴² Sobre la problemática de éstos núcleos en la Provincia de Valencia en los años 80, ver "Urbanismo y Medio Rural. Valencia: la vivienda ilegal de segunda residencia", Edit. Diputación provincial de Valencia, 1983. Y en los años 90, BLANCH CLAVERO, Francisco: "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. Generalidad Valenciana-COPUT, Serie Urbanística, Valencia, 1995. Pags. 133 y ss. Y en general, los clásicos: MARTIN BLANCO, José, "Las urbanizaciones privadas y su posible configuración jurídica", Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1973. NASARRE ALASTRUEY, Rafael, "Las urbanizaciones particulares. La Ley del Suelo ante el fenómeno turístico", Edit. Montecorvo, Madrid, 1972, que cita a MARTIN MATEO, Ramón, "La eclosión de nuevas comunidades", RAP, nº 45, págs. 35 a 103.

⁴⁴³ Sentencia nº 2098/2002, de 23 de diciembre, Sección 3ª, Ponente Sr. Márquez Bolufer, SCA del TSJCV. FD PRIMERO. "La resolución impugnada...denegaba la DIC solicitada.....para la instalación de una línea eléctrica aérea de media tensión y un centro de transformación para dar servicio a 26 parcelas situadas...

SEGUNDO.la instalación se solicita para unas edificaciones que forman núcleo de población,....que incumplen...el artículo 17 de las normas urbanísticas, de tal modo, que de accederse se contribuiría a la consolidación de tales edificaciones al dotar de servicios a las mismas en una zona en la que se prohíben esta clase de construcciones, como señala...el artículo 19 de las Normas Subsidiarias de planeamiento, al tratarse de terrenos calificados como SNU de protección especial ecológica y se prohíben toda clase de construcciones, salvo las relacionadas con la conservación del medio ambiente o con la explotación agraria tradicional debidamente justificada. Se desestima el recurso."

⁴⁴⁴ LSNU, Disposición Transitoria Cuarta, "Minimización del impacto territorial generado por los núcleos de viviendas en suelo no urbanizable": "1. *En suelo no urbanizable, se consideran núcleos de viviendas consolidados que deben minimizar su impacto territorial los formados por un conjunto de más de diez viviendas existentes dentro de un círculo de cien metros de radio, cuya implantación se haya efectuado al margen de los procesos formalizados de urbanización y edificación.*"

⁴⁴⁵ LSNU, Disposición Transitoria Cuarta, apartado 4: "La minimización del impacto territorial generado por los núcleos de viviendas en el suelo no urbanizable, exigirá, en todo caso, la implantación de las infraestructuras y servicios públicos que garanticen la mínima afectación al medio ambiente. En particular, el alcantarillado o sistema de

expediente cuyo contenido y tramitación es, prácticamente, la de un plan de ordenación urbana menor o incompleto, "ad hoc", y una especie de programa que pretende dotar a estos núcleos de las infraestructuras esenciales⁴⁴⁶, con la finalidad de minimizar su impacto territorial. Todo ello sin perjuicio de que el Municipio pueda clasificar el suelo afectado como urbanizable y desarrollarlo de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística. En cualquier caso la DT Cuarta entendemos que se refiere al SNU común, pues el artículo 17 restringe los usos del SNU protegido, de modo que las edificaciones clandestinas en este suelo parece que deben quedar, simplemente, fuera de ordenación.

El expediente comienza con la previa identificación de dichos núcleos de viviendas, pues para su tratamiento específico, se han de separar de aquéllas urbanizaciones que se han realizado cumpliendo los procesos formalizados de urbanización y edificación. Su identificación se asigna a los Ayuntamientos en el apartado segundo, párrafo primero, de la DT Cuarta⁴⁴⁷, y conforme a lo dispuesto en el artículo 15 del RD-Ley 11/2005, de 22 de julio, de medidas urgentes en materia de incendios forestales, los entes locales han de mantener actualizado un plano de los diversos núcleos y urbanizaciones existentes en su término municipal.⁴⁴⁸

El expediente comprenderá una memoria descriptiva de la situación, con relación de propietarios afectados, planos de situación (de estado actual de parcelación, urbanización, y edificación, con red primaria de infraestructuras y servicios

depuración de vertidos de toda índole y la recogida regular de residuos sólidos, así como la adecuada conexión del núcleo de viviendas con la red viaria."

Y añade el apartado 5 que: "Los costes derivados de la minimización del impacto territorial habrán de ser asumidos por los propietarios afectados."

⁴⁴⁶ Ver BLANQUER CRIADO, David, "Turismo residencial y urbanizaciones privadas: los servicios públicos de prestación obligatoria y alternativas a su incumplimiento por el Ayuntamiento", en "Ordenación y gestión del territorio turístico", dirigida por BLANQUER CRIADO, David, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002.

⁴⁴⁷ LSNU, Disposición Transitoria Cuarta: "2. Los ayuntamientos tramitarán expedientes de identificación de los núcleos de viviendas consolidados que tuvieran este carácter con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, en sus respectivos términos municipales con el fin de minimizar su impacto territorial."

⁴⁴⁸ RD-Ley 11/2005, de 22 de julio, de medidas urgentes en materia de incendios forestales, artículo 15, "Obligaciones de las Administraciones locales": "1. Los entes locales mantendrán actualizado un plano de delimitación de los diversos núcleos y urbanizaciones existentes en su término municipal".

existentes), y de ordenación, estudio económico y, en su caso, convenio urbanístico con los propietarios. Y "se tramitará por el procedimiento general con aprobación definitiva autonómica previsto en la legislación urbanística, correspondiendo al conseller competente en materia ordenación del territorio y urbanismo su aprobación definitiva" (DT Cuarta, apartado 1, párrafo segundo), que ha de entenderse referido al procedimiento de aprobación de planes especiales, previsto en la LUV. Y decimos "de planes especiales", porque:

a) El artículo 96 de la LUV, "Tramitación de los Planes especiales y Catálogos", regula conjuntamente la tramitación de los Planes Generales, Especiales y Catálogos, y tras la aprobación provisional municipal, prevé que su aprobación definitiva corresponde al Conseller competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.⁴⁴⁹

b) Y porque el objeto y contenido, que definen los artículos 38 y 75⁴⁵⁰ de la LUV para los Planes Especiales, es más acorde con las previsiones de ordenación de los núcleos de viviendas contenidas en la DT Cuarta, que prevé igualmente la documentación que ha de integrar el expediente de normalización urbanística.⁴⁵¹

El Plan Especial de minimización del impacto territorial de estos núcleos ha de ser objeto de evaluación de impacto ambiental, conforme a la LVEIA 1989 y a su Reglamento (Anexo de la Ley: "g) Instrumentos de ordenación del territorio". Y Anexo del Reglamento: "c) Planes Especiales de conservación de bellezas naturales, de protección del paisaje, de conservación y mejora del medio rural, y de protección de huertas, cultivos y espacios forestales").

En todo caso, "los costes derivados de la minimización del impacto territorial habrán de ser asumidos por los propietarios afectados" (DT Cuarta).⁴⁵²

⁴⁴⁹ LEY 16/2005, LUV, artículo 91, "Aprobación de Planes o Programas".

⁴⁵⁰ Ley 16/2005, LUV, artículo 38, "Instrumentos de planeamiento de carácter espacial", y artículo 75, "Plan Especial".

⁴⁵¹ LSNU, Disposición Transitoria Cuarta; "

⁴⁵² Ver BLANQUER CRIADO, David, "Turismo residencial y urbanizaciones privadas: los servicios públicos de prestación obligatoria y alternativas a su incumplimiento por el

Los efectos de su normalización urbanística serán el fin de su situación "fuera de ordenación", con el consiguiente pleno disfrute del derecho a la edificación, insertado pacíficamente en el ordenamiento jurídico.

Finalmente, la Ley procura prever un grave problema que puede tener que afrontar el Ayuntamiento que intente normalizar urbanísticamente los referidos núcleos de viviendas, que no es otro que el de las distancias de dichos núcleos a las actividades sujetas al Reglamento de Actividades Calificadas⁴⁵³. Para ello, la DT Cuarta dispone: "3. *En el caso de que resulte la existencia de actividades calificadas a distancias inferiores del núcleo de viviendas de las previstas por la normativa específica que le sea de aplicación, se requerirá informe de las consellerías competentes en materia de industria y territorio.*"

Los informes que deben emitir esas Consellerías son preceptivos, pero no vinculantes y, aunque no se dice expresamente, dichos informes habrán de tener muy en cuenta la minimización del impacto territorial.

La gama de situaciones que se pueden producir será muy variada, dependiendo de si las actividades calificadas de que se trate están legalizadas o no, y de si están implantadas en suelo urbano; de si es posible o no, implantar medidas correctoras, y en caso negativo parece que no sería posible la aplicación de la DT Cuarta; etc, etc. También podría plantearse la reubicación de la actividad calificada, pero en tal caso, conforme al número 5 de la DT comentada, tal coste debería ser asumido por los propietarios del núcleo de viviendas.

Si todas estas situaciones devienen insalvables, o de un coste inasumible, entendemos que procede dejar sin efecto el expediente de minimización, con lo cual el núcleo de viviendas continuaría en situación de fuera de ordenación.⁴⁵⁴

Ayuntamiento", en BLANQUER CRIADO, David, "Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 843 y ss.

⁴⁵³ Es bastante habitual que los referidos núcleos de viviendas, como se han construido sin ningún rigor y de modo clandestino, planteen problemas de distancias respecto a usos o actividades que están legítimamente implantados, con todas las bendiciones legales, a los que posteriormente se ha acercado un conjunto de viviendas ilegales (supuestos de fábricas, granjas, depósitos de agua, almacenes, etc).

Finalmente, la DT Cuarta, con referencia a la DT Segunda, "Incidencia de la presente Ley en la ordenación urbanística vigente a su entrada en vigor", recuerda que el planeamiento ha de prever también esta minimización del impacto territorial, para lo que establece: "6: *En todo caso, la homologación o revisión del planeamiento general municipal deberá incluir la documentación prevista para minimizar el impacto territorial generado por los núcleos de viviendas objeto de esta disposición legal y la previsión de medidas que faciliten llevarla a cabo*".

6. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO RUSTICO.

El planificador, teniendo en cuenta las normas y los instrumentos de ordenación antes expuestos, y tras el análisis del territorio en el que opera⁴⁵⁵, ha de adoptar una decisión cuyo margen de discrecionalidad⁴⁵⁶ queda bien acotado⁴⁵⁷, clasificando

⁴⁵⁴ Un ejemplo de actuación en esta materia, lo constituye la Ley de la Comunidad Madrileña 9/1985, de 4 de diciembre, de Tratamiento de las actuaciones urbanísticas ilegales, que aplicó un proceso lógico que partía de la elaboración de un Catálogo de Urbanizaciones Ilegales, adoptando posteriormente caso por caso, la decisión sobre mantenimiento o desaparición del núcleo clandestino, atendiendo a factores como los costes de saneamiento y urbanización, el número y valor económico de las viviendas comprendidas en ese núcleo, etc.; muy en particular, habrá también que tener en cuenta un factor, asimismo subrayado por esa ley madrileña, como es el de la existencia e importancia de los valores a proteger en ese suelo.

⁴⁵⁵ Sentencia nº 815/2003, de 7 de junio, Sección 2ª, Ponente Sr. Domingo Zaballo, SCA del TSJCV. FD. TERCERO. Los actores ...en argumentar que los terrenos.... no forman parte de la Sierra de IRTA y ven secundada su posición en dictamen de ingeniero agrónomo,... sobre delimitación geográfica de la zona que se puede considerar topográficamente como Sierra de IRTA. Pero en realidad dicho, dictamen,...no desvirtúa la opción del PGOU, porque el poder público competente para prestar la aprobación definitiva puede entender necesario para hacer efectivo su modelo de ordenación territorial ligado al establecimiento de regímenes específicos de protección, la inclusión dentro de alguna de las subcategorías de SNU de terrenos lindantes o inmediatamente próximos a otros merecedores de una más intensa protección; en nuestro caso lo que los actores insisten en incluir propiamente como Sierra de IRTA. A esto se llega inequívocamente, no ya en base la legislación urbanística reseñada, artículos 40.1 de la LRAU y 1 de la Ley Autonómica 4/1992, sino por el artículo 9 "in fine" de la Ley 6/1998, de 13 de abril LRSV..

Frente a ello nada pueden oponer con éxito los propietarios....movidos por subjetivas e interesadas interpretaciones de lo que debiera haber sido incorporada al PG. En definitiva, la suerte del recurso ha de ser la misma que en la sentencia nº 179/2002, y que en otra posterior,...sentencia de esta Sala y Sección, de 28-2-2003".

⁴⁵⁶ Ver DELGADO BARRIO, Javier, "El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico", Cuadernos Civitas, Edit. Civitas Madrid, 1993.

el suelo originariamente rústico, a efectos urbanísticos, como SNU, distinguiendo dentro de éste el SNU protegido y el común⁴⁵⁸. Con ésta discrecionalidad⁴⁵⁹ xiv, la Administración no puede contravenir, por ejemplo, sus propios actos⁴⁶⁰, pero puede clasificar como SNU

⁴⁵⁷ Sentencia nº 1403/2003, de 30 de septiembre, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV. FD CUARTO. ...la L. 4/92 LSNU... el suelo se clasificará en todo caso como no urbanizable (actividad reglada) en los casos siguientes:Según...el nº 3 del mismo precepto los terrenos referidos en las letras A), B) y C) se clasificarán en todo caso -actividad reglada- caso SNU en su categoría de especial protección; mientras que los de la letra F) lo serán como NU en su categoría común. Tales previsiones son reiteradas en los arts. 7 y 9 de la LRAU, L. 6/94 de la GV.

.....conectando con la indicada actividad reglada procede traer a colación la doctrina del TS contenida en Ss. cual la de 15-11-95...indicando que "en la delimitación de este tipo de suelo (contemplado en la letra B. del artículo 80 del TRLS),... el planificador carece de libre arbitrio para incluir o excluir el suelo ea esta categoría determinada, siendo pues uno de los supuestos...en los que prima el criterio real en la delimitación. La concurrencia, en el presente supuesto...un excepcional valor ecológico....determinaron la clasificación impugnada,....que tan sólo podría haberse basado en la no concurrencia de tales valores, siendo...las objeciones...basadas en que el mismo afecta al contenido esencial de su derecho da propiedad, pues es sobradamente conocido que el contenido normal de la propiedad urbana viene delimitado por el Plan....que el artículo 33 de la CE... y que el artículo 47 impone a los poderes públicos la obligación de...., mientras que el artículo 45 les obliga a velar por la utilización racional...., de todo lo cual se deduce que la calificación SNU...los artículos 80, b y 86.2 de la LS siempre que reúnan los valores ecológicos y paisajísticos que así lo justifiquen, es plenamente compatible con la normativa constitucional y no implica un vaciamiento del contenido esencial del derecho de propiedad, sino la delimitación de su contenido de acuerdo con su función social y conforme a la legalidad vigente".

⁴⁵⁸ Y esta discrecionalidad no supone que la Administración actúe arbitrariamente, como ha declarado la Sentencia nº 356/2004, de 19 de febrero, Sección 3ª, Ponente Sra. Vidal Más, SCA del TSJCV, FD. TERCERO. "Señala la demanda....que la Administración ha incurrido en arbitrariedad...../...Invoca...el estudio de valoración de Calidad Ambiental de la Partida de Ribamar, .../...Que la identidad entre lo que el Decreto denomina Sierra de Irta no tenga equivalencia exacta con lo que propiamente constituye la Sierra no pueda constituir válidamente motivo de impugnación y así el propio Decreto, en su Título III, capítulo I distingue entre zona de influencia y zona de protección, la primera de ellas la subdivide en área de predominio agrícola, área de expansión urbana y área urbanizada; la segunda (para la que se propone declaración de espacio natural protegido) se subdivide a su vez en áreas de protección ecológica y áreas de protección paisajística. "

⁴⁵⁹ Sentencia nº 502/2005, de 22 de abril, Sección 2ª, Ponente Sr. Domingo Zaballos, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁴⁶⁰ Así lo tiene declarado la Jurisprudencia en el supuesto en que el Municipio de A. trató de declarar SNU a todo el suelo no urbanizado de su término municipal. Sentencia nº 1757/2002, de 3 de diciembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Díaz Delgado, SCA del TSJCV, FD. TERCERO. "Se dice, en los Decretos impugnados, que el Suelo en el que se ejerce la actividad es No Urbanizable Protegido y, por tanto, no puede ejercerse la actividad, sin embargo en el artículo 48 de las Normas se establece que se prohíben todo tipo de edificación, a excepción de las que sean propias de los

suelo que se alega ser urbano, si esto no se demuestra^{461 xv}, o sólo parcialmente es urbano⁴⁶², o se trata de suelo no insertado^{463 xvi} en

aprovechamientos naturales de la zona. ...es aplicable la doctrina de actos propios pues el Ayuntamiento de A. no es que realice una mera tolerancia de la actividad extractiva sino que ha autorizado de forma continuada y reincidente las ocupaciones de Monte de Utilidad Pública en su municipio...../.... por lo que en aplicación de esa doctrina de los propios actos procede que el Ayuntamiento incluya en su planeamiento la existencia y regulación de las industrias mineras en actividad y, con carácter previo anular las mismas.

... la existencia...de estas autorizaciones y la consiguiente percepción de ingresos que conllevaba,...no impediría a la Administración demandada cambiar de criterio en virtud del *ius variandi* que caracteriza la ordenación urbanística. Lo que ocurre, es que....ha de motivarse razonadamente el cambio propuesto. Pues bien, toda la motivación existente viene referida al folio, 27 de las NNSS..... Es decir, que en principio no se desprende una incompatibilidad jurídica entre esta declaración y el uso minero, siempre que sea compatible con aquella. Esta es la cuestión de fondo, y esta incompatibilidad debería haberse acreditado, para dotar de razón a la modificación introducida por las normas subsidiarias, caso por caso, lo que no ocurre.

En este sentido es de...aplicación la Jurisprudencia citada...respecto a la posibilidad de control jurisdiccional del planeamiento y a la discrecionalidad y coherencia del mismo y su necesidad de justificación en la Memoria del modelo territorial elegido partiendo de la realidad existente", así, la S. T.S. de 21-9-93 (RJ 1993/6623), que establece: "SEGUNDO

Conviene recordar....que la extracción de caolines esta declarada como de utilidad publica y que el TC declaró la inconstitucionalidad, de la Ley de MA y Protección de Espacios Protegidos de Cataluña, ya que dicha Ley, pretendía eliminar las actividades mineras (de las Secciones C y D de la Ley de Minas 11 "*que son las de mayor trascendencia económica*" en palabras del TC) con carácter general."

⁴⁶¹ Sentencia nº 71/1994, de 2 de julio, Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial. También la Sentencia nº 802/2001, de 2 de junio, Sección 1ª, Ponente Sr. Díaz Delgado, SCA del TSJCV. "FD QUINTO ...Que el suelo a que se refieren las zonas ...no contenía los requisitos necesarios para ser urbano por consolidación, ni por reunir las características necesarias de suelo urbano queda palmario del....informe pericial emitido..., sin que....se haya producido indefensión...a la actora por....que la prueba pericial se haya realizado conjuntamente para varios recursos, pues aparte de que....ha venido...solicitando la acumulación de todos ellos, el perito ha analizado y resuelto cuanto se le preguntó por la recurrente para la realización de dicha prueba en los recursos ahora enjuiciados."

⁴⁶² Sentencia nº 192/1998, de 27 de febrero, Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV. El recurso...contra...PGOU de C.,....en cuanto a la clasificación como SNU de la parcela del recurrente,....del "*ius variandi*" que ostenta la Administración para modificar el Planeamiento,...lleva a la estimación parcial del recurso, pues se trata de una parcela que sólo parcialmente puede ser considerada como suelo urbano, ya que no toda ella cuenta con los servicios del art. 78 LS 1976; dichos servicios, en el resto de la parcela, se encuentran a pie de la misma, pero fuera...en una zona de diferente naturaleza urbanística....significaría una abusiva extensión del SU, por mero contacto del entramado urbano, ignorando las determinaciones del planificador."

⁴⁶³ Sentencia nº 271/2005, de 4 de marzo, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit,

la malla urbana^{464 xvii}, o es irrelevante la existencia de las dotaciones básicas para su clasificación como suelo urbano al estar incluido el suelo en el ámbito de un Parque Natural.^{465 xviii}

La LSNU 2004, en su artículo 3, "Categorías de suelo no urbanizable", marca pautas al planificador para que, en ejercicio de su función pública⁴⁶⁶, clasifique como SNU: "1.....*aquellos terrenos que los planes urbanísticos o territoriales, con capacidad para clasificar suelo en virtud de su respectiva legislación, delimiten con los objetivos anteriormente definidos*", todo ello en congruencia con la LUV⁴⁶⁷. Esta clasificación no comporta derecho a

SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial. En el mismo sentido, la Sentencia nº 1481/2002, de 14 de noviembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCJ, en la que desestima el recursofrente a aprobación definitiva de la revisión de las NNSS de Planeamiento de E.,que desclasificaba el suelo apto para urbanizar residencial, pasando a SNU de protección paisajística...No puede aceptarse ...que el terrenotuviera la consideración de suelo urbano, ...a pesar de que contaba con los correspondientes servicios, sin embargo....no estaba insertado en la malla urbana.

En el mismo sentido, la Sentencia nº 486/2003, de 24 de abril, Sección 2ª, Ponente Sr. Martínez Marfil, SCA del TSJCV, considera que la sola circunstancia de contar con abastecimiento y evacuación de aguas, energía eléctrica y acceso rodado, no confiere la consideración de suelo urbano por naturaleza a los terrenos, si no se acredita que las dotaciones se presten por los correspondientes servicios municipales en cualquiera de sus modalidades de gestión, y la integración en la "malla urbana" del terreno.

⁴⁶⁴ Sentencia nº 1127/2003, de 24 de julio, Sección 2ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁴⁶⁵ Sentencia nº 485/2003, de 24 de abril, Sección 2ª, Ponente Sr. Martínez Marfil, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁴⁶⁶ Ley 4/2004, de OTTP, artículo 3, "Colaboración y vinculación": "1. *La ordenación del territorio es una función pública que corresponde a la Generalitat y a los municipios y provincias en el marco de esta ley...*"

⁴⁶⁷ Ley 16/2005, LUV, artículo 9, "Clases de suelo": " Los instrumentos de planeamiento clasifican el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable."

Artículo 16, "Suelo no urbanizable": "*Es SNU aquel que ha sido así clasificado de acuerdo con la LSNU. Procederá necesariamente esta clasificación para los terrenos que deban ser preservados permanentemente del proceso urbanizador de acuerdo con dicha Ley, a la que se ajustará su régimen jurídico urbanístico y aquéllos no necesarios para un desarrollo urbano acordado y sostenible según el modelo territorial y urbano establecido.*"

Artículo 17, "Clasificación del suelo en municipios sin planeamiento": "*En defecto de Plan, el suelo que no tenga la condición de solar conforme al artículo 11, ni*

indemnización⁴⁶⁸, como ha declarado la Jurisprudencia^{469 xix}, pues no concurren los supuestos establecidos en el artículo 139 y concordantes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, RJAPAC, salvo que existan derechos consolidados^{470 xx}, o hayan patrimonializado el "ius aedificandi".⁴⁷¹

deba clasificarse urbano conforme a los artículos 8.4 y 10, tendrá la consideración de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley y de la reguladora del SNU."

Artículo 48, "Clasificación del suelo": "Los Planes Generales, y cualesquiera otros con capacidad para ello, clasificarán el territorio de su término municipal conforme a lo establecido en el Título I."

El Reglamento GOTU desarrolla la LUV en su artículo 105, "La clasificación de SNU (en relación a los artículos 16 y 48 LUV)".

⁴⁶⁸ Ley 16/2005, LUV, artículo 33, "Principio de no indemnización por el ejercicio de potestades urbanísticas". Y Sentencia SN/2005, de 11 de mayo, Sección 3ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV, relativa a la clasificación como SNU Protegido por el PORN de Sierra Irta, considerando que no ha lugar a indemnización.

⁴⁶⁹ Sentencia nº 356/2004, de 19 de febrero, Sección 3ª, Ponente Sra. Vidal Mas, SCA del TSJCV, FD. QUINTO....la responsabilidad patrimonial...con base al artículo 106.2 CE ("...") actúa a través de los siguientes requisitos: a), b), y c) ...Si analizamos los requisitos del art. 20 la exigencia viene referida a la necesidad de preexistencia de un derecho actual del afectado, la existencia de lesión efectiva, actual y cuantificable y la individualización del afectado requisitos por tanto que no son contrarios sino que vienen a coincidir con la regulación constitucional expuesta." Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁴⁷⁰ Sentencia nº 254/2003, de 4 de marzo, Sección 2ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, SCA del TSJCV. (Reseña en Anexo Jurisprudencial. La Sala...establece que, siendo necesaria la existencia de derechos consolidados para.... el derecho de la recurrente a ser indemnizada por el cambio de planeamiento, en el caso de autos, la desclasificación de dichos terrenos, convirtiéndolos en SNU de protección ecológica y medioambiental, operada en el PGOU impugnado, le ocasionó un perjuicio cuya indemnización corresponde a la Administración autonómica, por ser quien, en definitiva, decidió, frente al criterio del ayuntamiento, clasificar en el mencionado Plan el suelo de que se trata en la forma que consta indicada y quien, por otro lado, denegó, en un primer momento, su aprobación definitiva, e indujo, con posterioridad, a dejar sin efecto la aprobación inicial del plan especial a que se había condicionado dicha aprobación definitiva."

⁴⁷¹ Sentencia nº 1219/1997, de 20 de diciembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Altarriba Cano, SCA del TSJCV. Estima parcialmente el recurso contra la resolución...que aprobó definitivamente la revisión del PGOU de C., excepto en el ámbito de los terrenos que afectan a la ladera norte del Peñón de Ifach, dando lugar a la indemnización solicitada. Los terrenos de la actora, que habían adquirido la calificación de suelo urbano y patrimonializado el "ius aedificandi", se encuentran situados en una zona de elevado interés paisajístico, por lo que la descalificación y modificación del planeamiento anterior en el que adquirieron tal condición viene justificada por la necesidad de proteger la riqueza biogeográfica del Peñón.

La LSNU también impone al planificador unos objetivos en su artículo 2: *"La clasificación como Suelo no urbanizable persigue la consecución de los siguientes objetivos territoriales:*

a) Conservar o restaurar sus características y recursos naturales, así como proteger sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales."

Lo que posibilita incluso clasificar como no urbanizable a suelo que con anterioridad era urbanizable⁴⁷² ^{xxi}, sin que ello suponga vulneración del principio de proporcionalidad que impone compaginar las restricciones medioambientales con el desarrollo económico, ni vulneración de los principios de libertad de empresa y de interdicción de la arbitrariedad⁴⁷³ ^{xxii}. Por el contrario, la simple colindancia de SNU con otro sector clasificado por el Plan, no permite su inclusión en él.⁴⁷⁴ ^{xxiii}

Una manifestación de este supuesto es la reclasificación a SNU de áreas semiconsolidadas, que contempla el artículo 27 de la LUV.⁴⁷⁵

"b) Minorar los efectos derivados de la presencia de riesgos naturales o inducidos."

⁴⁷² Sentencia nº 1403/2003, de 30 de septiembre, Sección Segunda, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁴⁷³ Sentencia nº 356/2004, de 19 de febrero, Sección 3ª, Ponente Sra. Vidal Mas, SCA del TSJCV FD."SEGUNDO. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁴⁷⁴ Sentencia nº 1546/2005, de 29 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Manzana Laguarda, SCA del TSJCV.

⁴⁷⁵ Ley 16/2005, LUV, artículo 27, "Áreas semiconsolidadas": "1...las ocupadas parcialmente por edificaciones compatibles con la ordenación propuesta

3. En el caso de existencia de suelos donde se presenten edificaciones cuyo derecho se encuentre ya incorporado al patrimonio de sus titulares y estén integrados en unidades geográficas homogéneas que no dispongan de características ni servicios propios del suelo urbano, todo eso en los términos que reglamentariamente se determinen y cuya densidad residencial bruta no supere las 2 viviendas por hectárea, podrán clasificarse o reclasificarse como SNU y desarrollarse mediante plan especial de acuerdo con lo que se establece para esta circunstancia en la legislación vigente del SNU."

Este precepto ha sido desarrollado por el Reglamento OGTU, Título II, "Estatuto de la propiedad del suelo", artículos 235, "Concepto de Áreas Semiconsolidadas (en referencia al artículo 27, 1 y 2 LUV)"; y 238, "Reclasificación a SNU de Áreas Semiconsolidadas (en referencia al artículo 27.3 LUV)".

Este objetivo está contemplado también en la LOTPP⁴⁷⁶, y desarrollado en el borrador de Reglamento de OGTU.

"c) Potenciar el medio rural como forma sostenible de organización del territorio y de la economía agraria valenciana."

Lo que no supone tampoco, en principio, la vulneración del derecho de propiedad, sino su subordinación a su función social.

"d) Mantener los usos y actividades propias del medio rural."

Y ello conforme con los principios y preceptos contenidos en la Ley 8/2002, que considera el espacio rural un pilar básico para el futuro desarrollo agrario⁴⁷⁷, y en especial su artículo 9.⁴⁷⁸

"e) Reservar áreas para la implantación de infraestructuras, dotaciones, obras públicas y actuaciones estratégicas, de utilidad pública o interés social que precisen emplazarse en esta clase de suelo⁴⁷⁹, de acuerdo con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística".⁴⁸⁰

⁴⁷⁶ LOTPP, artículo 14, "Prevención de riesgos naturales o inducidos", desarrollado por el Reglamento de OGTU, Título II, "Desarrollo sostenible", Capítulo I, "Utilización racional del suelo y recursos naturales", Sección 2ª, "Prevención de riesgos naturales o inducidos", que dedica a los efectos de un incendio los artículos 25 y 26; a las masas arbustivas, los artículos 27 y 28; a los riesgos sísmicos, los artículos 29 y 30; a la erosión, los artículos 31 y 32; a los cauces públicos los artículos 33 y 34; a los riesgos de inundación el artículo 35; y a los riesgos de accidentes graves en que intervengan sustancias peligrosas, el artículo 36.

⁴⁷⁷ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, Preámbulo II, último párrafo.

⁴⁷⁸ Ley 8/2002, de Estructuras agrarias; artículo 9, "Clasificación del suelo":

⁴⁷⁹ El Decreto 78/2005, de 15 de abril, del Consell, aprueba definitivamente el PAT de Carácter Sectorial de Corredores de Infraestructuras de la CV, cuyo objeto (Preámbulo) es "mantener la base territorial por la que discurre el trazado del Proyecto de Transferencias de recursos hídricos desde la cuenca del Ebro a diversas cuencas, entre las que se encuentran las del Júcar y Segura en la Comunidad Valenciana".

Y dispone en su artículo 15, "Afecciones al planeamiento urbanístico, que:" 1. Con carácter general y sin perjuicios de lo establecido en el apartado 5 del artículo 17 de esta normativa, los Planes Generales clasificarán como SNU de Protección de Infraestructuras el ámbito del corredor que afecta a su término municipal, salvo que en el planeamiento anterior hubiera sido Suelo Urbano o Suelo Urbanizable, supuestos en los que podrá mantener esta clasificación".

"f) Ordenar los usos y actividades que precisen emplazarse en el medio rural o estar aisladas en el territorio".

Y en su artículo 19, "Uso sostenible del agua", la LOTPP dispone: *"3. Los planes generales municipales establecerán limitaciones precisas a la clasificación del suelo cuando se carezca de suministro de los recursos hídricos necesarios con garantía de potabilidad".*⁴⁸¹

Artículo 16, "Limitaciones en SNU Común": *"2. El SNU de Especial Protección afectado por el corredor no podrá ser objeto de reclasificación como Suelo Urbano o Urbanizable".*

Y artículo 17, "Limitaciones en SNU Común": *"4. El SNU Común afectado por el corredor no podrá ser objeto de reclasificación como Suelo Urbano o Suelo Urbanizable, excepto en aquellos casos en los que a través de un estudio de compatibilidad se garantice la integración de la infraestructura en la ordenación urbanística. Estos estudios de compatibilidad formarán parte del documento de planeamiento que proponga la reclasificación y se tramitarán junto con el mismo".*

⁴⁸⁰ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 8, "Equipamientos y dotaciones públicas".

⁴⁸¹ Precepto que desarrolla el Reglamento OGTU en su artículo 42, "Limitación de nuevas clasificaciones de suelo (en referencia al artículo 19.3 LOTPP)".

Y la LOTPP, artículo 19, modificado por la DA Octava de la LUV, "Modificación de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de OTPP", *"El apartado 2 del artículo 19 queda redactado en los siguientes términos: "2. La implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que impliquen un incremento del consumo de agua, requerirá la previa obtención de informe del organismo de cuenca competente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro, sobre su disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afectación o menoscabo a otros usos existentes legalmente implantados.*

Dicho informe se emitirá en los plazos y con los efectos establecidos por la normativa estatal vigente en la materia.

La suficiente disponibilidad a la que se refiere el párrafo primero podrá ser justificada mediante el compromiso de ejecución de infraestructuras generadoras de recursos hídricos a través de la aplicación de nuevas tecnologías, como la desalación de agua de mar o aguas subterráneas salobres, aprovechamiento de aguas depuradas, potabilización o alternativas similares.

Reglamentariamente, o a través de instrucciones técnicas, se establecerán los métodos para contrastar la idoneidad de las técnicas de generación de recursos hídricos que permitan acreditar la compatibilidad de las nuevas actuaciones consumidoras de agua potable u otros usos, debiendo garantizarse el uso sostenible y eficiente del agua.

No será necesaria la emisión del informe previsto en el párrafo anterior cuando la implantación de los referidos usos se verifique en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe".

En la clasificación del suelo como no urbanizable y, a sensu contrario, en su desclasificación como tal, han de tenerse en cuenta, además, determinaciones establecidas en otras Leyes. Así:

a) El deber de cesión gratuita a la Administración de SNU protegido en superficie igual a la reclasificada, contemplado en el artículo 13 de la LOTPP⁴⁸², modificado por la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de GFAO de la Generalitat, y desarrollado por el borrador de Reglamento OGTU.⁴⁸³

Precepto desarrollado en el Reglamento OGTU, artículo 41, "Suficiencia de recursos hídricos para nuevos usos en el territorio (en referencia al artículo 19.2 LOTPP)".

⁴⁸² Ley 4/2004, de OTPP, artículo 13, "Utilización racional del suelo": "6. Toda clasificación de SNU en suelo urbanizable, conllevará la obligación de ceder gratuitamente a la administración SNU protegido, en una superficie igual a la reclasificada con las siguientes condiciones:....

.....g) *Quedan excluidas de la obligación de tal 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.*"

Este precepto ha sido desarrollado por el Reglamento OGTU, Disposición transitoria primera, "Exigibilidad de la cesión del metro cuadrado de suelo no urbanizable protegido en reclasificaciones de SNU común": "1. La cesión de SNU protegido en reclasificaciones de SNU común prevista en el artículo 13.6 de la LOTPP, no resultará exigible para aquellas actuaciones de uso dominante residencial o industrial cuyo Índice de Edificabilidad Bruta propuesto fuera inferior a 0,35 m²/t/ m²s y cuya tramitación se hubiera iniciado con anterioridad al 1 de enero de 2006.

Tampoco será exigible la referida cesión en 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

2. A los efectos del computo del Índice de Edificabilidad Bruta previsto en el punto anterior, de conformidad con el artículo 20.5 de este Reglamento, se excluirá la parte o porcentaje de techo edificable que se destine por el planeamiento a la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública."

⁴⁸³ Reglamento OGTU, Título II, "El desarrollo sostenible", Capítulo I, "Utilización racional del suelo y los recursos naturales", Sección 1ª, "Utilización racional del suelo", artículos 20, "Cesión de parque público natural en las reclasificaciones de SNU (en referencia al artículo 13.6 LOTPP)"; 21, "Terrenos susceptibles de cesión para poder reclasificar y orden de preferencia (en referencia al artículo 13.6 LOTPP)"; 22, "Identificación de los terrenos a ceder (en referencia al artículo 13.6 LOTPP)"; 23, "Cumplimiento de la obligación de cesión de terrenos mediante expropiación (en

b) La prohibición de reclasificar como suelo urbano o urbanizable al SNU que haya sufrido los efectos de un incendio, que ya se contemplaba en el artículo segundo, apartado 4, de la LSNU 1992, y desapareció en la actual LSNU, no obstante lo cual permanece en el ordenamiento jurídico al preverse específicamente en el Decreto 6/2004, de 23 de enero, del Gobierno Valenciano, por el que establecen normas generales de protección en terrenos forestales incendiados ⁴⁸⁴ y, con más detalle que en la regulación anterior, en el artículo 14 de la LOTPP. ⁴⁸⁵

c) La necesidad de Estudio de Impacto Ambiental para reclasificar SNU ⁴⁸⁶. La LRAU, artículo 28, 1, exige: "*D) Si el Plan o*

referencia al artículo 13.6 LOTPP); y 24, "Compensación económica (en referencia al artículo 13.6 LOTPP)".

⁴⁸⁴ Decreto 6/2004, de 23 de enero, del Gobierno Valenciano, normas de protección en terrenos forestales incendiados, artículo 3: "*1. Los terrenos forestales clasificados como suelo no urbanizable que hayan sufrido los efectos de un incendio no podrán clasificarse o reclasificarse como urbano o urbanizable, ni se podrán minorar las protecciones derivadas de su uso y aprovechamiento forestal*".

⁴⁸⁵ Ley 4/2004, de OTHP, artículo 14, "Prevención de riesgos naturales o inducidos": "*1. Los terrenos forestales clasificados como SNU que hayan sufrido los efectos de un incendio no podrán clasificarse o reclasificarse como urbano o urbanizable.*

2. Cualquier actuación urbanística que afecte a masas arbóreas, arbustivas o a formaciones vegetales de interés, deberá compatibilizar su presencia con el desarrollo previsto, integrándolas en los espacios libres y zonas verdes establecidos por el plan. Cuando ello no fuera posible, deberá reponerlas en su ámbito en idéntica proporción, con las mismas especies, y con análogo porte y características.

Lo dispuesto en el párrafo anterior, será de aplicación incluso cuando dichas masas arbóreas o arbustivas hayan sufrido los efectos de un incendio.

El planeamiento urbanístico deberá contemplar estas medidas en las fichas de planeamiento y gestión de los sectores y unidades de ejecución o, cuando sea preciso, en las fichas de los ámbitos sujetos a actuaciones aisladas."

Este precepto ha sido desarrollado por el Reglamento OTHU, en sus artículos 25, "Régimen urbanístico de los suelos que hayan sufrido los efectos de un incendio (en referencia al artículo 14.1 LOTPP)", que obliga a la reforestación del área devastada, y 26, "Reflejo en el planeamiento urbanístico y territorial de los suelos que hayan sufrido los efectos de un incendio (en referencia al artículo 14.1 LOTPP)".

⁴⁸⁶ La anterior Ley 4/1992, de SNU, en su artículo 2.2. inciso inicial, preveía que la reclasificación de SNU en urbanizable ha de verificarse mediante modificación o revisión del planeamiento tramitadas y aprobadas observando la legislación sobre evaluación del impacto ambiental, debiendo legitimarse, pues, en una declaración positiva de éste.

su modificación reclasifica suelo no urbanizable, debe contener estudio de impacto ambiental".

Y d), garantizar la obtención de las áreas de reserva para infraestructuras colindantes.⁴⁸⁷

Respecto a la desclasificación como SNU, la SCA del TSJCV ha considerado procedente el cambio de la clasificación de SNU especialmente protegido a parque temático, sin necesidad de DIC⁴⁸⁸; la desclasificación de SNU a suelo urbano de uso industrial, dada la existencia de un polígono industrial plenamente urbanizado, de una zona urbanísticamente consolidada con servicios adecuados⁴⁸⁹; la desclasificación de SNU Protegido a Suelo Urbanizable^{490 xxiv};

⁴⁸⁷Reglamento OGTU, Disposición transitoria segunda, "Instrumentos de planeamiento modificativos de la clasificación de suelo": *"La aprobación definitiva de la modificación o revisión de planes generales, su concierto previo, así como los planes parciales que alteren las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y de ocupación de territorio establecida en los planes generales municipales, garantizarán la obtención de las áreas de reserva para infraestructuras colindantes en los términos del presente reglamento"*.

⁴⁸⁸ Sentencias SCA del TSJCV nº 1601/2002, de 30 de diciembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada y, en idéntico sentido, la nº 1613/2002, de 9 de diciembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Altarriba Cano, que en dice "FD QUINTO..... A su vez, el art. 9 de la citada Ley sobre SNU dispone que:....De la lectura de las citadas normas se desprende la conformidad de la actuación administrativa impugnada con las previsiones del legislador autonómico, resultando compatible la realización de los usos y obras de infraestructuras con la clasificación de los terrenos afectados, máxime si consta la voluntad positiva de los municipios afectados, cuyos informes no dejan lugar a dudas sobre su voluntad de apoyo al proyecto de la Generalitat Valenciana."

⁴⁸⁹ Sentencia nº 975/2002, de 5 de julio, Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada, "FD. ...hay aspectos de la citada potestad administrativa...reglados y fuera del ámbito discrecional. Es el supuesto del carácter reglado ... suelo urbano que reúna los requisitos del art. 78 de la citada ley o del art. 21 RPU.... la facultad de planificar urbanísticamente el territorio de la Administración tiene como límite el carácter reglado del suelo urbano,....la parcela...se encuentra...en una zona asilada del casco urbano, en una especie de isla urbanísticamente consolidada a la manera de un polígono industrial alejado del centro urbano, contando con los servicios urbanísticos requeridos para obtener la consideración de suelo urbano, tal como el art. 78 LS de 1976 y el art. 21 RPU (vigentes desde la STC de 20-3-1997) establecen:....cuenta conrequisitos necesarios para que la realidad fáctica imponga ex lege a la Administración planificadora la....clasificación....como suelo urbano. Asimismo, resulta contrario a la doctrina de los actos propios que el Ayuntamiento conceda en 1973 licencia urbanística para edificar cinco naves industriales en SNU,... Resumiendo: el Ayuntamiento de E. ha permitido la instalación de un polígono industrial sobre SNU, convirtiéndose de hecho y de derecho en suelo urbano de uso industrial, estando por ello vinculado por sus propios actos, por la realidad fáctica y por el carácter reglado del suelo urbano por mandato legal."

cambio de clasificación de suelo agrícola a sistema general de infraestructuras básicas y de servicios ⁴⁹¹; el cambio de especial protección a uso extractivo ⁴⁹², de SNU de protección agrícola a dotación para infraestructuras de depuración ⁴⁹³, de SNU a urbanizable industrial ^{494 xxv}, la procedencia de la reclasificación de suelo urbanizable a SNU ⁴⁹⁵, la doctrina de que simplemente mediante un PAI no se puede reclasificar SNU a SURbanizable ⁴⁹⁶, y

⁴⁹⁰ Sentencia nº 173/2003, de 14-febrero, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez. Considera ajustado a Derecho el Plan Especial Modificativo del PGOU de Valencia con expediente de homologación para desarrollo de la zona de actividades logísticas del Puerto de Valencia. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁴⁹¹ Sentencia nº 1441/2002, de 2-noviembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Altarriba Cano.

⁴⁹² Sentencia nº 946/2003, de 20 de junio, Sección 2ª, Ponente Sra. Carles Vento. "FD... la decisión municipal se encuentra debidamente motivada y no resulta arbitraria, porque las razones expuestas por la Corporación para adoptar dicha decisión son racionales se encuentran fundadas y persiguen la satisfacción de los intereses generales, que se traducen en este caso por una protección mayor del medio ambiente y de determinadas zonas del término municipal que entiende, deben ser excluidas de la posibilidad de realización en ellas de actividades de naturaleza extractiva."

⁴⁹³ Sentencia nº 1280/2004, de 16-septiembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Domingo Zaballos.

⁴⁹⁴ Sentencia nº 368/1995, de 31-mayo, Sección 1ª, Ponente Sr. Bellmont Mora. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁴⁹⁵ Sentencia nº 1524/2004, de 3-noviembre, Sección 2ª, Ponente, Sra. Basanta Rodríguez. Acepta motivación del carácter residual de los terrenos afectados por la desclasificación, y el ejercicio legítimo del «ius variandi» de la Administración, que determina la inexistencia de desviación de poder.

⁴⁹⁶ Sentencia nº 1499/2005, de 20 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit. "FD TERCERO.....La delimitación del Polígono 3 procede del Plan Parcial 1 aprobado por la CTU, contra el que no formula, ..., impugnación alguna ni,... aún indirectamente, sino que....se recurre el PAI en cuanto, por coherencia y regularidad, no subsanó el defecto de delimitación conforme autorizan los arts. 33 de la LRAU y 199 de su R.Planeamiento, redelimitando el ámbito de la UE. Argumento que no es acogible... porque...la redelimitación de las UE es potestativa....la delimitación del Sector...se llevó a efecto en el citado PP y, además, conforme al PGOU, que tampoco se ha cuestionado, la clasificación del suelo, cuya inclusión en la UE se pretende, es la de SNU, por tanto, lo que no cabe es que, mediante un PAI, se modifique la misma convirtiéndola en Suelo urbanizable mediante el recurso a la subsanación de deficiencias al que alude la actora. Impugnada la aprobación del PAI y no...el Plan Parcial en cuanto delimita el Sector ni, tampoco, la clasificación del suelo contenida en el Plan General, procede, también y conforme a lo expresado, la desestimación del recurso..., además, no son aplicables... los fundamentos jurídicos ...(que) pretende la anulación del PAI por no subsanar,....la correspondiente delimitación del ámbito del Sector definida en el PP que,...no se impugna indirectamente ni, tampoco, la clasificación del suelo contenida en el PGOU....."

la procedencia de la clasificación como SNU común de zonas antes clasificadas como urbanizables para la creación de zona de amortiguación entre el suelo urbano y el no urbanizable de especial protección.⁴⁹⁷

Por el contrario, no ha considerado procedente la reclasificación de SNU a Suelo Urbano Industrial por los riesgos de inundación⁴⁹⁸, pero sí ha aceptado el cambio de clasificación del suelo, de urbano-industrial a no urbanizable protegido-reserva dotacional, que incidía sobre suelo urbano dotado de todos los servicios e infraestructuras propios del mismo o serlo por consolidación de la edificación.^{499 xxvi}

En cualquier caso, la intervención del planificador autonómico en la clasificación del SNU no supone una ingerencia indebida en la autonomía local.⁵⁰⁰

⁴⁹⁷ Sentencia nº 2072/2005, de 17 de noviembre, Sección 3ª, Ponente Sra. Vidal Mas, SCA del TSJCV. "FD SEGUNDO...Sentado por tanto el valor legal que se le atribuye al PORN, las cuestiones que suscita la demanda origen de estas actuaciones debe ser resuelta desde esta perspectiva y la pretendida incongruencia en que incurren los preceptos impugnados no es tal si se tiene en cuenta la finalidad de la norma, así, mientras que el demandante desglosa las frases concediéndoles un auténtico significado (parcial) a cada una de ellas para extraer de esta forma la incongruencia que invoca, de la finalidad de la norma que se desprende tanto de su articulado como de su Preámbulo vemos que esa finalidad protectora (en cumplimiento de las previsiones legales al respecto) se extiende de forma que se establece una zona de amortiguación de impacto y que la protección medioambiental se lleva a cabo también mediante medidas de recuperación según la propia Ley impone, por tanto, ni existe inadecuación en la inclusión de la zona litigiosa ni la calificación urbanística de la misma puede constituir un obstáculo en los términos pretendidos, razones todas ellas que llevan a desestimar el presente recurso."

⁴⁹⁸ Sentencia nº 528/2004, de 2 de abril, Sección 2ª, Ponente Sr. Domingo Zaballos. "FD..... Si en la mayor parte del término municipal, esto es, al sur del río «no existe riesgo alguno de inundación causada por el desbordamiento de sus grandes crecidas» cuando al norte del cauce ocurre todo lo contrario, según se admite en el Certificado de 22-10-2002, expedido por la CH del Segura.... Si existen otras alternativas de clasificación de suelo urbanizable para usos industriales -como afirma la parte actora y no se niega por las partes demandadas- ni siquiera tomadas en consideración por la Administración habrá que concluir -por esto y por todo lo anterior- que la decisión planificadora no se presenta «proporcional, coherente y racional» como ha sostenido el TS en la Sentencia de referencia y en otras."

⁴⁹⁹ Sentencia nº 954/2005, de 28 de julio, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁵⁰⁰ Sentencia nº 261/2003, de 21 de febrero, Sección 1ª, Ponente Sr. Ayuso Ruiz-Toledo, que considera a la aprobación definitiva de los planes una decisión autonómica basada en título competencial reconocido por Ley, y que la legalidad urbanística vigente, que atribuye competencia en materia de SNU a la Comunidad

A) El Suelo no urbanizable protegido.

Una vez clasificado el suelo rústico como SNU, a efectos urbanísticos, la LSNU 2004, al igual que la LUV, impone al planificador otra decisión, la de "calificar" el SNU como protegido o

Autónoma, no vulnera la autonomía local en materia urbanística.

A la que sigue la Sentencia nº 1127/2003, de 24 de julio, Sección 2ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, "FD... sobre el alcance de la autonomía local y su posible interferencia por parte de la Administración autonómica, así como la pertinencia en la determinación y alcance de la protección medioambiental y la suficiencia de la Declaración de Impacto ambiental que afecta a la clasificación del suelo del recurrente y otros en situación análoga, esta Sala ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas sentencias; entre otras la de 8 de febrero de 2002 y 21 de febrero de 2003, donde se recogían los siguientes razonamientos «La impugnación en sí misma de la clasificación del suelo ha sido ya resuelta por esta Sala en Sentencia de 8 de febrero de 2002, en la que se desestima un recurso deducido contra este mismo acto y otros conexos. Dice la referida Sentencia:"...la autonomía municipal, ... nuestro ordenamiento jurídico se inclina netamente en...configurar un ámbito de decisión propia para los entes locales territoriales -municipios, provincias e islas- y en particular a favor de los municipios. A partir de...los artículos 137 y 140 de la CE se ha construido... la llamada garantía institucional de la autonomía local, conforme a la queexiste un núcleo indisponible de autonomía a favor del autogobierno local....que debe de ser respetado por el legislador ordinario, el cual aun cuando tiene la facultad de modelar el ámbito específico de la autonomía local en cada materia....debe de respetar dicho núcleo esencial, si bien el mismo es...de contenido variable y -en algunas materias- discriminable en función de la capacidad de gestión, asesoramiento, etcétera de cada municipio, fundamentalmente en razón del tamaño y recursos del mismo."

En el área urbanística... las decisiones más importantes estuvieron -y lo siguen estando- sometidas a una aprobación definitiva de la Administración superior (estatal o autonómica)....en ese mecanismo de doble aprobación....surgieron dificultades de deslinde de la competencia municipal, ...resueltas en una consolidada jurisprudencia a favor de la autonomíaAsí cabe afirmar, en resumen, que -cuestión aparte de la verificación de la legalidad- la discrecionalidad insita en la potestad de planeamiento corresponde al Ayuntamiento, quedando solo a la Administración autonómica interferir en estas decisiones cuando haya un interés supramunicipal en juego que legitime la intervención en el diseño del modelo territorial."

En este sentido, la Sentencia nº 666/2003, de 20 de mayo, Sección 2ª, Ponente Sr. Martínez Marfil, SCA del TSJCV. "FD ...la decisión autonómica de suspender la aprobación del planeamiento...que plasma en la decisión de clasificar la zona de Sierra de Callosa en el t.m. de C. como SNU de protección especial ..., se hace invocando expresamente el título competencial de la letra A del apartado primero del artículo 40 transcrito, y ello debe de ponerse.... en relación con la Ley 4/1992, de SNU, por lo que estamos netamente ante un supuesto en el que la legalidad urbanística vigente atribuye una competencia específica en materia de SNU a la Comunidad Autónoma, competencia que se ejerce en los supuestos....(de) la citada Ley 4/1992, atendido el artículo 1 de la Ley 4/1992- la clasificación por el Plan General como SNU es legalmente preceptiva, por lo que -en cualquier caso- estaríamos en realidad ante un supuesto de control de legalidad."

común⁵⁰¹, en su artículo 3, "Categorías de suelo no urbanizable": "2. Dichos planes, calificarán el SNU en las siguientes categorías: a) SNU protegido. b) SNU común". En todo caso, la inclusión del SNU en el régimen de protegido ha de ser justificada detalladamente por el plan.⁵⁰²

En el apartado 1 del presente Capítulo⁵⁰³, ya decíamos que el artículo 9 de la Ley estatal 6/1998, considera que todo el SNU está protegido, pues dicho precepto otorga dos categorías de protección:

a) "Especial protección incompatible con su transformación", que corresponde al SNU comprendido en su apartado 1º.

b) "Protección normal o común, o preservación", que corresponde a todo el SNU que no sea objeto de protección especial específica. Así resulta del citado artículo 9, número 2, que dispone: "2ª. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística».⁵⁰⁴

⁵⁰¹ Ley 16/2005, LUV, artículo 50, "Ordenación del SNU": "Los Planes Generales ordenarán todo el SNU y delimitarán el que deba ser objeto de protección, de acuerdo con su legislación específica".

⁵⁰² Ley 10/2004, de SNU, artículo 4, "SNU protegido": "3. El plan en cada caso justificará detalladamente la procedencia de incluir SNU en el régimen protegido".

⁵⁰³ 1. NORMATIVA BASICA ESTATAL, A) La Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, de régimen del Suelo y Valoraciones, modificada por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transporte".

⁵⁰⁴ Y que la Ley establece también una "protección normal o común" resulta de la propia dicción del precepto, que utiliza el término "preservar", que para la Real Academia Española significa "Poner a cubierto anticipadamente a una persona o cosa, de algún daño o peligro". Este significado es equivalente al del término "protección", que la misma Academia define como "Acción y efecto de proteger", y a su vez define "proteger" como "amparar, favorecer, defender".

¿De qué daño o peligro se ha de proteger o preservar el SNU común? De la dicción del precepto resulta evidente que el daño o peligro es su "transformación" "para el desarrollo urbano". Es decir, que el SNU protegido o preservado no se debe transformar en urbano ni en urbanizable. Y podemos añadir que si se ha de producir dicha transformación, tendrá que aplicarse con criterios restrictivos.

La LSNU omite la referencia a la "especial" protección, y utiliza el concepto "SNU protegido", pero en su artículo 4 o bien utiliza el término "régimen específico" de protección o se remite a una protección que deriva de un régimen especial. Por otra parte, la Ley 4/2004, de OTPP utiliza en muchas ocasiones la expresión "SNU de especial protección".

En esta línea es importante destacar que la DT Segunda de la LSNU⁵⁰⁵, dispone la aplicación del régimen urbanístico del SNU protegido, para todo el SNU, cuando no se hayan adoptado previsiones de especial protección para parte de dicho suelo. Esta previsión ya se contenía en la LSNU 1992, y sobre ella se ha pronunciado la SCA del TSJCV.^{506 xxvii}

Cabe concluir, pues, que todo el SNU, en su normativa propia, está legalmente protegido o preservado frente a su hipotética transformación en suelo urbano o urbanizable. Y que la fisura por donde se puede eludir dicha protección la facilitaba la LRAU valenciana, en los supuestos de reclasificación inherentes a la

⁵⁰⁵ Ley 10/2004, de SNU, DT Segunda, "Incidencia de la presente ley en la ordenación urbanística vigente a su entrada en vigor": "2. *En los municipios cuyo planeamiento urbanístico no esté adaptado a la legislación urbanística de la Comunidad Valenciana, que no contenga para el SNU medidas de especial protección de parte del mismo, y hasta que se aprueben definitivamente los correspondientes instrumentos de ordenación adaptados a esta ley, a todo su SNU se aplicará el régimen urbanístico establecido en esta ley para el SNU protegido. No obstante, podrán admitirse, caso por caso, aquellas actuaciones de las previstas en esta ley que cuenten con informe o, en su caso, declaración favorable de su impacto ambiental e informe favorable respecto de su compatibilidad territorial emitido por la conselleria competente en ordenación del territorio y urbanismo.*"

⁵⁰⁶ Sentencia nº 135/2002, de 1 de febrero, Sección Primera, Ponente Sr. Manglano Sada. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

Sentencia nº 341/2002, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV, en recurso contra la denegación de la DIC para instalación de planta dosificadora de hormigón en la Parcela...de la aldea de TA del t.m. de T., en la que se asume que al no preverse zonas de especial protección en el suelo clasificado como no urbanizable, todo el SNU tendrá el carácter de especialmente protegido. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

Sentencia nº 1872/2003, de 28 de noviembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Domingo Zaballos, SCA del TSJCV. FD. SEGUNDO. ...Consiguientemente,...era de aplicación al municipio de P. la DT tercera 1.B), determinando que para todo el SNU (del termino municipal correspondiente) constituía régimen urbanístico aplicable el definido en el artículo 6.1 de la misma ley 4/1992. Dicho régimen no era, pues, el del SNU común, sino el de "NU sujeto a especial protección" en donde no cabe la autorización autonómica prevista en el artículo 8.1 de la reiterada ley para construir vivienda aislada familiar". Reseña en Anexo Jurisprudencial.

tramitación de un PAI, como antes también se ha dicho. Están por ver los efectos que pueda tener la LAU en este sentido, pero cabe esperar que se sigan produciendo dado que la ordenación pormenorizada de los Planes Parciales incorporados a un PAI son de la competencia municipal. No obstante, tal como se expone al final de este apartado, al tratar del SNU Común, cabe reconocer que la LUV contiene determinaciones que pueden permitir el debido control de las reclasificaciones de este suelo como Urbanizable, mediante Planes Parciales, sin olvidar la aplicación del artículo 13.5 de la LOTPP.

La LSNU, determina los supuestos concretos en que un suelo ha de ser calificado como protegido, en su artículo 4: "*1. Los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para clasificar suelo calificarán y ordenarán como suelo no urbanizable protegido, los siguientes terrenos:*

“a) Los que tengan la condición de bienes del dominio público marítimo ⁵⁰⁷ e hidráulico, de conformidad con su legislación reguladora”.

Este precepto es congruente con el contenido de los artículos 14, referente a los cauces; 15; 17, 18 y 19⁵⁰⁸ de la LOTPP. Y la LAU contiene previsiones al respecto en su artículo 51.⁵⁰⁹

⁵⁰⁷ Ver MORENO CANOVAS, Antonio, "Régimen jurídico del Litoral", Ed. Tecnos, Madrid 1990.

⁵⁰⁸ Ley 4/2004, de OTPP, artículos 14, "Prevención de riesgos naturales o inducidos"; 15, "Ordenación del litoral"; 17 "Uso eficiente de los recursos hídricos"; 18, "Protección de la calidad de los recursos hídricos"; y 19, "Uso sostenible del agua", cuyo apartado 2 ha sido modificado por la Disposición Adicional Octava de la Ley 16/2005, LUV: "Modificación de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de La Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. El apartado 2 del artículo 19 queda redactado en los siguientes términos: "*2. La implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que impliquen un incremento del consumo de agua, requerirá la previa obtención de informe del organismo de cuenca competente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro, sobre su disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afectación o menoscabo a otros usos existentes legalmente implantados.*

Dicho informe se emitirá en los plazos y con los efectos establecidos por la normativa estatal vigente en la materia.

La suficiente disponibilidad a la que se refiere el párrafo primero podrá ser justificada mediante el compromiso de ejecución de infraestructuras generadoras de recursos hídricos a través de la aplicación de nuevas tecnologías, como la desalación

Desde otra perspectiva, la Ley 8/2002⁵¹⁰, en su artículo 27, a), considera que la conservación y buen estado ecológico de los recursos hídricos, constituyen "*obras de interés de la Comunidad Valenciana*", pues ubica dicho precepto en su Título II, "De las obras de interés de la Comunidad Valenciana en materia de aprovechamientos hidráulicos, canales, regadíos y otras infraestructuras agrarias"⁵¹¹, y que "*2. La explotación de los aprovechamientos hidráulicos se realizará de acuerdo con las directrices del Plan Hidrológico Nacional y sin perjuicio de las funciones y facultades que, en su caso, correspondan a los respectivos organismos de cuenca*" (artículo 29.2). La Jurisprudencia desestimó el recurso contra la clasificación como SNU Protegido de "Las Salinas", de Calpe.⁵¹²

de agua de mar o aguas subterráneas salobres, aprovechamiento de aguas depuradas, potabilización o alternativas similares.

Reglamentariamente, o a través de instrucciones técnicas, se establecerán los métodos para contrastar la idoneidad de las técnicas de generación de recursos hídricos que permitan acreditar la compatibilidad de las nuevas actuaciones consumidoras de agua potable u otros usos, debiendo garantizarse el uso sostenible y eficiente del agua.

No será necesaria la emisión del informe previsto en el párrafo anterior cuando la implantación de los referidos usos se verifique en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe".

⁵⁰⁹ Ley 16/2005, LAU, artículo 51, "Tratamiento de los bienes de dominio público no municipal".

⁵¹⁰ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias: Su artículo 29.1.c) atribuye a la administración agraria valenciana la función de "*c) La coordinación, cooperación y colaboración con los órganos estatales a quienes corresponda el ejercicio de competencias en materia de aguas para riego*", que conforme a lo dispuesto en su artículo 31 "*se ejercerá de conformidad con lo dispuesto en las normas constitucionales y estatutarias que establecen las respectivas competencias estatales y autonómicas*", y deberá "*necesaria y primordialmente, estar dirigidas a garantizar la exigible eficiencia del riego*" (artículo 32).

Y también le atribuye el fomento de la utilización racional del agua en los regadíos de la Comunidad Valenciana (artículo 39), para lo que puede adoptar alguna de las medidas previstas en el artículo 40, "Medidas".

⁵¹¹ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, artículo 30, "Supuestos previos".

⁵¹² Sentencia nº 475/1997, de 16 de mayo, Sección 1ª, Ponente Sr. Altarriba Cano, SCA del TSJCV. Desestimó el recurso contra el Plan que calificaba "Las Salinas" de Calpe como SNU de especial protección.

"b) Los sujetos a un régimen específico de protección o mejora conforme a la correspondiente legislación administrativa, incluidas las limitaciones y servidumbres así como las declaraciones formales o medidas administrativas, que, de conformidad con dicha legislación tengan por objeto la conservación de la naturaleza, flora, fauna, agua^{513 xxviii} o del territorio".

Como legislación administrativa⁵¹⁴ se ha de considerar a la Ley La Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, la Ley 8/2002⁵¹⁵, que establece los fines de la política de estructuras agrarias en su artículo 27, atribuyendo el ejercicio de esta política a la Consellería competente en materia de agricultura (artículo 28), con las funciones que contiene el artículo 29, determinando las obras que se consideran de interés general de la Comunidad Valenciana⁵¹⁶. Y también la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana⁵¹⁷, artículos 2 y concordantes. Al patrimonio rural se

⁵¹³ La Sentencia nº 693/2005, de 7 de abril, Sección 2ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, considera que se debe respetar el Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunidad Valenciana. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁵¹⁴ Ver CABRERA MARCET, E. y SAHUQUILLO HERRAIZ, A. y otros, "El agua en la Comunidad Valenciana", Generalitat Valenciana, 1989. GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, MENENDEZ REXACH, Angel y DIAZ LEMA, José Manuel, "El derecho de aguas en España", Ed. MOPU, Secretaría General Técnica, Madrid, 1986. Y GENERALITAT VALENCIANA, "El Libro Blanco del agua en la Comunidad Valenciana. Situación actual y bases para una nueva política hidráulica". DG de Obras Públicas, Valencia, 1985.

⁵¹⁵ Funciones de interés para la Comunidad Valenciana y Directrices. Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, Preámbulo, II párrafo tercero.

⁵¹⁶ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, artículo 27, "Fines"; artículo 28, "Criterios competenciales"; artículo 29, "Órgano competente"; y artículo 35, "Obras clasificadas de interés general de la Comunidad Valenciana":

⁵¹⁷ Sentencia nº 1872/2003, de 28- noviembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Domingo Zaballos, SCA del TSJCV. "FD. TERCERO. Ligando lo anterior al... artículo 1.3 a) de la Ley Valenciana... en relación... con el artículo 2 de la Ley Forestal de la CV, tenemos que el terreno..., por su carácter forestal, ha de entenderse SNU de especial protección... también... del contenido del informe de 14-09-1999 del Jefe de la Sección de Disciplina Urbanística,... se adapta excepcionalmente la edificación en el SNU del municipio, excluido de los ámbitos delimitados en el plano de "delimitación de espacios protegibles" siempre y cuando la Consellería de Medio Ambiente emitiese informe favorable. Emitido desfavorablemente dicho informe en el caso de autos, al margen de las consideraciones del F. J. anterior no procedía otorgar la autorización.

refiere la LOTPP en su artículo 22, "Revitalización del patrimonio rural".⁵¹⁸

La Jurisprudencia considera que las zonas húmedas se han de clasificar obligatoriamente como SNU Protegido^{519 xxix}, y admite la posibilidad de establecer perímetros de protección de parques naturales.^{520 xxx}

"c) Los que alberguen bienes incluidos en el Inventario General^{521 xxxi} del Patrimonio Cultural Valenciano".⁵²²

En resolución: no cabe reconocer a la actora un derecho a construir vivienda unifamiliar en el terreno propuesto,... entretanto el régimen urbanístico del derecho de propiedad en SNU sea el previsto en la DT tercera 1 B) de la Ley SNU; ley...en sintonía con el artículo 20 de la posterior -y básica- ley estatal 6/1998, de 13 de Abril sobre RSV. Enjuiciando un caso muy similar -y próximo, T.M. de Benissa esto mismo va manteniendo la Sala en su sentencia de 1 de febrero de 2002".

⁵¹⁸ LOTPP, artículo 22, "Revitalización del patrimonio rural": "3. El Consell de la Generalitat aprobará un PAT del Sistema Rural Valenciano, de carácter sectorial, con la finalidad de proteger y mejorar el medio rural. El plan contemplará instrumentos y programas específicos que eviten la infrautilización de recursos, el envejecimiento demográfico y el declive económico en las zonas rurales, así como, para la conservación y, en su caso, recuperación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres." Este precepto ha sido desarrollado por el Reglamento OGTU, en su Título II, "Desarrollo sostenible", Capítulo III, "Conservación y revitalización del patrimonio", Sección 2ª, "Patrimonio rural", artículos 45, "Revitalización del patrimonio rural"; 46, "Función vertebradora del territorio de las áreas rurales (en referencia al artículo 22.2 y 4 LOTPP)"; y 47, "Patrimonio rural arquitectónico".

⁵¹⁹ Sentencia nº 484/2001, de 21 de abril, Sección 1ª, Ponente Sr. Altarriba Cano, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁵²⁰ Sentencias SCA del TSJCV nº 20/2005, de 13 de enero, Sección 3ª, Ponente Sr. Olarte Madero (Reseña al final de los Capítulos), y en el mismo sentido, la Sentencia nº 142/2005, de 13 de enero, Sección 3ª, Ponente Sra. Sánchez Ferriz.

⁵²¹ Sentencia Nº 669/2003, de 23-mayo, Sección 2ª, Ponente Sr. Martínez Marfil, SCA del TSJCV. FD. SEGUNDO. Por lo tanto, la cuestión primordial a resolver es si existe suficiente protección o en qué medida se lesiona con las determinaciones del Plan. El recurrente....En definitiva, se refiere a la eventual afección por las previsiones del Plan -en concreto por el carácter urbanizable del suelo del entorno y un vial de penetración a los sectores en dicha situación- del bien de interés cultural conocido como "Alquería Colomer". Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁵²² Precepto nuevo y congruente con el artículo 21 de la Ley 4/2004, de OTPP: "Conservación y puesta en valor del patrimonio cultural", desarrollado por el Reglamento OGTU en su Título II, "El desarrollo sostenible", Capítulo III, "Conservación y revitalización del patrimonio", Sección 1ª, "Patrimonio cultural", artículos 43, "Conservación y recuperación (en referencia al artículo 21.1 LOTPP)"; y 44, "Ordenanzas específicas (en referencia al artículo 21.2 LOTPP)".

*"d) Los comprendidos en espacios forestales, paisajísticos y ecológicos que estén sujetos a medidas de conservación o regeneración aprobadas conforme a su legislación protectora".*⁵²³

Es legislación protectora la Ley 8/2002 y la LOTPP, en la que se contienen preceptos congruentes con el citado, en particular su artículo 20⁵²⁴, y en especial, respecto a los espacios paisajísticos, el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, que la desarrolla. La Jurisprudencia, aunque en principio consideró procedente la clasificación de SNU de protección de bordes urbanos, con posterioridad anula tal clasificación para la parte de los terrenos que son suelo urbano.^{525 xxxii}

*"e) Aquellos que estén sometidos a algún régimen de protección incompatible con su transformación de acuerdo con la legislación sectorial aplicable o con los planes de ordenación territorial".*⁵²⁶

⁵²³ Este precepto es similar al artículo 1.d) de la Ley de 1992, en la que debía clasificarse como no urbanizable conforme al artículo 3.A) de dicha Ley, aunque añade como nuevo los "espacios ecológicos".

⁵²⁴ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 20, "Protección del medio natural": "1. La planificación territorial y urbanística integrará la protección, conservación y regeneración del medio natural garantizando el mantenimiento del equilibrio ecológico.

A este propósito, el planeamiento territorial y urbanístico incorporará a) La red de espacios naturales protegidos, b) La red de espacios que integran Natura 2000 c) Las zonas húmedas, las cuevas y las vías pecuarias de interés natural, d) El Catálogo de Montes de Dominio Público y de Utilidad Pública o Protectores, e) La Red de Microrreservas Vegetales de la Comunidad Valenciana....."

⁵²⁵ Sentencia 1268/1992, de 21 de octubre, Sección 1ª, Ponente Sr. Narbón Láinez, SCA del TSJCV. "FD Tercero. Si bien la sentencia de esta Sala 533/92, consideró procedente la clasificación de SNU de protección de bordes urbanos, que el Proyecto de Revisión del Plan hacia respecto de los terrenos que en la misma se cuestionaban; con posterioridad...por ésta Sala se ha dictado sentencia de 17-07-1992, en la que anula tal clasificación para parte de los terrenos ...objeto del presente recurso; por lo que manteniendo...la misma doctrina se ha de llegar para los discutidos en el presente recurso al mismo pronunciamiento anulatorio, a tenor de las siguientes consideraciones". Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁵²⁶ Este precepto es similar al artículo 1.c) de la Ley de 1992, en la que debía clasificarse como no urbanizable conforme al artículo 3.A) de dicha Ley, aunque añade como nuevo la protección emanada de los PAT.

Es legislación sectorial la Ley 8/2002. La ordenación territorial, además de en la propia LSNU, está regulada en la LOTPP. Y como PAT cabe citar el de carácter sectorial, sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunidad Valenciana, aprobado por acuerdo del Consell de 28 de enero de 2003 (PATRICOVA).

*"f) En los que esté acreditada la presencia de un importante riesgo de erosión, desprendimiento, inundaciones u otros riesgos naturales que desaconseje su transformación".*⁵²⁷

Además de los supuestos concretos expuestos, el número 2 del artículo 4 de la LSNU, atribuye a los planes la posibilidad de calificar como SNU protegido a otro tipo de suelos: los que alberguen valores naturales, paisajísticos o culturales cuya restauración, conservación o mantenimiento convenga al interés público local⁵²⁸, y a los definitorios de un ambiente rural digno de singular tratamiento. Ello constituye una novedad de la Ley, que en el citado precepto establece: *"4. Quedan excluidos de la posibilidad a la que se refiere el apartado 2 de este artículo los terrenos afectados por los proyectos de infraestructuras de especial*

⁵²⁷ Precepto nuevo, congruente con el artículo 14 de la Ley 4/2004, de OTPP: *"Prevención de riesgos naturales o inducidos": "4. El planeamiento territorial y urbanístico adoptará medidas activas contra la erosión del suelo, como principal causa de la desertificación de la Comunidad Valenciana y por su repercusión sobre el paisaje, la productividad vegetal y el ciclo hidrológico, controlando su avance mediante la adecuada gestión del recurso natural suelo."*

6. El planeamiento urbanístico deberá orientar los futuros desarrollos urbanísticos hacia las zonas no inundables o, en el supuesto de que toda la superficie del municipio así lo fuera, hacia las áreas de menor riesgo, siempre que permitan el asentamiento. Cualquier decisión de planeamiento que se aparte de este criterio deberá justificar su idoneidad en un estudio de inundabilidad más específico, realizado con motivo de la actuación que se pretende."

⁵²⁸ LSNU, artículo 4, "SNU protegido": *"2. Los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para clasificar suelo en virtud de su respectiva legislación, también podrán calificar como SNU protegido aquéllos terrenos que aun no habiendo sido objeto de medida o declaración expresa dictada conforme a la presente ley o a la legislación sectorial correspondiente, alberguen valores naturales, paisajísticos o culturales cuya restauración, conservación o mantenimiento convenga al interés público local."*

2. Igualmente podrán calificar como SNU protegido, los terrenos que presenten 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."

*relevancia declarados de interés general de la Comunidad Valenciana por el Consell de la Generalitat".*⁵²⁹

La apreciación por el planeamiento de que un suelo tenga valores definitorios de un ambiente rural digno de singular tratamiento, y la consecuente clasificación como SNU Protegido corresponde, en primer lugar, al Municipio correspondiente. Pero en caso de discrepancia de criterio de éste con la Generalitat, prevalecerá el de la Comunidad Autónoma, conforme a lo dispuesto en el apartado 2. a) del artículo 85 de la LUV⁵³⁰, sin que ello suponga menoscabo de la autonomía local, como tiene declarado la Jurisprudencia.^{531 xxxiii}

La preocupación por la conservación del medio rural late en la LSNU, especialmente en los artículos 22 y 23, congruentes con los principios⁵³² y preceptos contenidos en la Ley 8/2002, especialmente su artículo 9⁵³³, y con la LOTPP, que dedica su artículo 22 a la "Revitalización del patrimonio rural"⁵³⁴ y contiene Normas de aplicación directa al medio rural, como su artículo 34, transcrito en el Capítulo IV.

⁵²⁹ Como ejemplo de este supuesto pueden considerarse las determinaciones contenidas en las Leyes de Medidas Fiscales, como las de la Ley 12/2004, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de GAFO de la Generalitat Valenciana, cuyo artículo 81 dispone: "*Se modifica el punto 5. del apartado Cinco del artículo 72 de la Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de Medidas Fiscales, de GAFO de la Generalitat Valenciana, que pasa a tener el siguiente tenor literal:*

5. Los proyectos de construcción de infraestructuras de transporte y de puertos que apruebe el Ente Gestor llevarán aparejados la declaración de utilidad pública o interés social, y la necesidad de ocupación a efectos de la expropiación forzosa de los terrenos afectados por la infraestructura, según lo previsto en la legislación expropiatoria y, en su caso, en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos y de la Marina Mercante y Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas".

⁵³⁰ Ley 16/2005, LUV, artículo 85, "Aprobación definitiva".

⁵³¹ Sentencia nº 179/2002, de 8 de febrero, Sección 1ª, Ponente Sr. Ayuso Ruiz-Toledo, SCA del TSJCV. Réseña en Anexo Jurisprudencial.

⁵³² La Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, considera el espacio rural un pilar básico para el futuro desarrollo agrario. Preámbulo, II, último párrafo.

⁵³³ Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Estructuras Agrarias, artículo 9, "Clasificación del suelo".

⁵³⁴ Ver el apartado dedicado a los asentamientos rurales históricos.

La concurrencia de esta circunstancia puede acreditarse mediante la declaración de impacto ambiental, que constituye una presunción "iuris tantum" de la legalidad medioambiental de la clasificación como SNU.⁵³⁵

B) El Suelo no urbanizable común.

Es la otra clase de SNU, en el que el suelo rústico queda igualmente protegido, o preservado de la actividad urbanística, pero no de modo especial (artículo 3 de la Ley); es la categoría del SNU común, que define el artículo 5⁵³⁶, con las características que

⁵³⁵ Sentencia nº 1127/2003, de 24 de julio, Sección 2ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, SCA del TSJCV. "FD. la decisión de la Administración autonómica es coherente con la DI Ambiental de 13-01-1998, por lo que la presunción iuris tantum de legalidad medioambiental del juicio de valor que lleva a clasificar o no el suelo en cuestión como no urbanizable de protección especial está a favor de la decisión de la COPUT, correspondiendo...a la demandante demostrar...que la DI Ambiental es equívoca o inexacta.... Puesta en relación la testifical ratificadora del informe, éste y la Declaración de Impacto Ambiental, entiende la Sala que el citado informe -así como la ratificación del mismo- no tienen relevancia para enervar la DI Ambiental elaborada por la Conselleria de Medio Ambiente.

FD. QUINTO... el Ayuntamiento con la suspensión de licencias en todo el SNU... (art. 57.1.B de la Ley 6/1994 LRAU) pretendía..impedir la tramitación de la solicitud de ampliación de la licencia municipal de vertido controlado de residuos sólidos a las parcelas indicadas;...así, ante la petición 3-06-1996, el Ayuntamiento responde con..modificación de las NNSS de Planeamiento,...que introducía nuevos preceptos en las ordenanzas, con la finalidad de prohibir nuevos vertederos y la ampliación de los existentes en todo el término municipal, y declarar fuera de ordenación los existentes, suspendiendo...las licencias. Y...la Resolución del Conseller OPUT... anuló el acuerdo de aprobación definitiva; ante la petición de que continuara la tramitación de la ampliación de la licencia, el Ayuntamiento responde con el acuerdo de... encargar la redacción de un proyecto de modificación de las NNSS de Planeamiento, y suspende las licencias, ...en todo el ámbito del SNU...cuando la modificación afectaba sólo a las partidas La Paridera y El Algoder;... por lo que carecen de razón las alegaciones del Ayuntamiento, de que al no poderse concretar de una forma exacta y segura su ámbito, es por lo que se optó por suspender las licencias en "todo el ámbito del SNU". Todo ello evidencia que con el Acuerdo...de suspensión de licencias...perseguía el Ayuntamiento...evitar la ampliación del vertedero; y por ello incurrió en desviación de poder... procederá la estimación del recurso. "

En el mismo sentido, las Sentencias SCA del TSJCV nº 218/2003, de 28 de febrero, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, y nº 1933/2003, de 19 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Martínez-Arenas Santos.

⁵³⁶ LSNU, artículo 5, "SNU común": "1. Los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para clasificar suelo en virtud de su respectiva legislación calificarán como SNU común los terrenos que presentando valores, riesgos o riquezas naturales el planeamiento no se incluya en la categoría de protegido, por no encontrarse en los supuestos previstos en el artículo 4 de esta ley y aquellos inadecuados para su

expresa el párrafo sexto del Preámbulo de la LSNU: *"Por otra parte, el SNU 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."*

De esta definición legal resulta, primero, la evidencia de que la LSNU remite el régimen de este suelo a las determinaciones del Plan General, cumpliendo el proceso antes citado de regular del mismo modo el SNU que el urbano y el urbanizable (planeamiento, clasificación, calificación, etc).

Y en segundo lugar, que es el planeamiento general (y no otro) el que, una vez clasificado el SNU en protegido y común, ha de establecer los usos posibles en cada uno de ellos.

De modo especial, respecto al SNU común, el planeamiento general ha de prever no sólo los usos de que sea susceptible mediante la adecuada zonificación⁵³⁷ y consiguiente ordenación, realizada por unidades territoriales homogéneas, delimitadas en función de sus usos y aprovechamientos característicos, según sean idóneos para aprovechamientos agropecuarios, forestales o

desarrollo urbano de conformidad con los objetivos y criterios establecidos en la legislación sobre ordenación del territorio o en los instrumentos de ordenación del territorio previstos en aquella.

2. *El plan en cada caso justificará detalladamente la procedencia de incluir SNU en el régimen común.*

3. *El SNU común deberá destinarse a aquellos usos que sean conformes a su naturaleza rústica o a actuaciones de interés comunitario en los términos establecidos en esta ley. "*

⁵³⁷ LSNU, Capítulo II, "Determinaciones en suelo no urbanizable", Sección 2ª, "Zonificación", artículo 13, "Zonificación del suelo no urbanizable": Y la Sección 4ª, "Determinaciones específicas en suelo no urbanizable común", artículo 18, "Zonificación".

cinagéticos; para la explotación de canteras, extracciones de áridos o de tierras, o cuenten con recursos geológicos o hidrológicos; para el uso de vivienda, diferenciando la vivienda aislada y familiar, la vivienda rural vinculada a explotación agrícola y aquellas en las que se delimiten los asentamientos rurales tradicionales e históricos existentes; para, excepcionalmente y en las condiciones establecidas en esta Ley, implantar actividades industriales, productivas, terciarias o de servicios, de necesario emplazamiento en el medio rural o que requieran una posición aislada en el territorio.

Junto a la delimitación de las zonas, el Plan General ha de establecer también la normativa reguladora propia de los distintos usos y aprovechamientos en él permitidos para cada zona⁵³⁸, con la posibilidad de usos y aprovechamientos mixtos, y también de excluir todo tipo de edificación o sujetarla a limitaciones específicas, de acuerdo con la estrategia de ocupación del territorio definida en el planeamiento. La falta de delimitación de estas zonas, con indicación de sus usos y aprovechamientos, ninguno de estos usos y aprovechamientos podrá tener cabida en el suelo rústico del término municipal. Y sólo podrá, llevarse a cabo los usos y aprovechamientos normales o "naturales" de este tipo de suelo, es decir los agropecuarios, forestales o cinagéticos o aquellos sometidos al régimen general de las obras públicas. No obstante, de acuerdo con las estrategias sectoriales de la Generalitat, podrán autorizarse excepcionalmente actividades sujetas a DIC.

Por tanto, como antes se ha dicho, se ha de insistir en que el SNU es, por definición legal, un suelo protegido, pues como dice la Ley, presenta "*valores, riesgos o riquezas naturales....inadecuados para su desarrollo urbano*", por lo que "*deben ser preservados de su eventual transformación*", y "preservación" es sinónimo de "protección", ya que significa "poner a cubierto anticipadamente a una persona o cosa de algún daño o peligro":⁵³⁹

Pero también es un suelo en el que resulta necesario la implantación de determinados usos y aprovechamientos, para reconocer la evidencia de que el SNU es el soporte natural de la implantación de muchos servicios, dotaciones y actividades, superar el anacrónico dualismo entre campo y ciudad, y para intensificar la

⁵³⁸ LSNU artículo 19. Obras, usos y aprovechamientos,

⁵³⁹ Enciclopedia Salvat-El País, 2003, Tomo 16, página 12.652.

colaboración entre las ciudades y su entorno rural, siempre que sean compatibles con el sostenimiento y el mantenimiento del medio rural.

En consecuencia, los usos y aprovechamientos previstos en las Zonas de ordenación del "sector primario"⁵⁴⁰, como los de vivienda (aislada y familiar, y rural vinculada a explotación agrícola), los asentamientos rurales tradicionales e históricos existentes, las actividades industriales, productivas, terciarias o de servicios, de necesario emplazamiento en el medio rural o que requieran una posición aislada en el territorio, todos ellos podrán implantarse siguiendo las determinaciones de la LSNU y del planeamiento general, acorde con aquélla.

Resulta, pues, que con las previsiones de zonificación de los Planes Generales, se pueden implantar en SNU común viviendas, actividades industriales, productivas, terciarias o de servicios, sin necesidad de reclasificar el suelo para estos fines.

Sin embargo, como también se ha dicho, el "Talón de Aquiles" de este SNU ha venido siendo su reclasificación como Suelo Urbanizable al margen de los procedimientos de la ordenación estructural, sin visión completa del territorio municipal. Y ello se ha realizado con la modificación de los Planes Generales mediante los Planes Parciales incorporados a un Programa de Actuación Integrada. Lo que, habida cuenta del carácter normativo reglamentario de los planes urbanísticos, puede constituir un claro supuesto de infracción de la jerarquía normativa, vulnerando el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. Estos procedimientos han dado lugar a numerosas urbanizaciones que, al no ser ya SNU, no han tenido que respetar el ambiente rústico o rural, y se han construido tipo "California", a base de casas aisladas unas de las otras y de los centros urbanos, sin tener en cuenta los sobrecostes que suponen el consumo de combustible, el alumbrado público, el alcantarillado, la recogida de basura y, sobre todo, la seguridad, conceptos todos ellos que exceden de las posibilidades municipales de prestación de servicios⁵⁴¹. También se ha utilizado

⁵⁴⁰ LSNU, artículo 31, "Actos de uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable sujetos a licencia municipal": "*Los actos de uso y aprovechamiento del SNU común del sector primario previstos en los artículos 20 a 23 de esta ley.....*"

⁵⁴¹ En cuanto a la seguridad, el periódico "La Vanguardia" del jueves 25 de mayo de 2006, dice en su portada "Los asaltos a casas cuestionan el modelo de crecimiento urbano", "Urbanizaciones aisladas y viviendas unifamiliares son muy vulnerables,

alegremente la reclasificación para convertir suelo agrícola en suelo industrial.⁵⁴²

La Ley OTPP contiene un precepto, cuya aplicación parece olvidada, que puede permitir el control autonómico de las reclasificaciones de SNU a urbanizable realizadas como consecuencia de un PAI, y es el artículo 13 de la LOTPP, que dispone: *"13.5. 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*

según los expertos". Y en su página 31 contiene un artículo de Antonio Cerrillo, titulado "Casa aisladas, casas amenazadas. La ola de asaltos pone en cuestión el modelo urbanístico disperso de Catalunya. El modelo de casas unifamiliares, reflejo del individualismo, la prosperidad y un suelo más barato, es muy vulnerable a las bandas criminales organizadas". En él se cita la opinión de Salvador Rueda, Director de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, que dice "En un escenario de inseguridad está más desprotegido quien más se aísla". En el referido artículo se cita la opinión de Manel Cunill, ecólogo y experto en ciencias ambientales, que dice: " (en ellas) la cohesión social desaparece a veces casi por completo porque en estos lugares no hay espacios públicos (plazas, servicios, oficinas o mercados), sino sólo la posibilidad de disfrutar de un recinto privado y personal en donde desaparece la relación social"; "La gente vive en ciudades para compartir servicios, porque es la forma más eficiente de estructura social; así, se comparten los costes de alcantarillado, basura... Vivir de forma aislada conduce a que, al final, te plantees la seguridad privada también".

También en su página 31 contiene un artículo de Francesc Peirón, titulado "Los gritos del silencio", en el que un empresario que vive en una de estas urbanizaciones reconoce: "Si pudiera volver atrás no me compraría una casa en un sitio así. No me instalaría en Barcelona, pero sí en una localidad más pequeña". Y recientemente, un alto cargo de la Generalitat de Cataluña ha atribuido el incremento de asaltos a casas a una "expansión urbana difusa".

⁵⁴² Así, la noticia aparecida en el diario LEVANTE, de Valencia, del sábado 10 de junio de 2006, en la sección "Economía", crónica de Victor Romero (página 47). La noticia tiene la siguiente cabecera: "Foro Mundial de Inversión. La multinacional Prologis apuesta por invertir en Valencia porque "es fácil recalificar suelo". Y ya en la crónica de los actos del Foro Mundial de Inversión Directa, organizado por Valencian Community Investments (VCI), relata que "El director de operaciones de la multinacional Prologis para la Península Ibérica, Scott Pryce, apostó ayer por incrementar las inversiones de este fondo inmobiliario y logístico en la Comunidad Valenciana", indicando que "Prologis tiene intención de seguir invirtiendo en Valencia tanto por sus infraestructuras de comunicación como por *"la facilidad para recalificar suelo agrícola en industria"*. Ante esta afirmación –sigue la crónica– el presidente del Comité de inversiones extranjeras de Chile, reprochó a Pryce *"que se mostrase favorable a la destrucción de explotaciones agrícolas a favor de la expansión de las ciudades sin una planificación adecuada"*. El ejecutivo de Prologis, de origen estadounidense, replicó en un principio tildando al chileno de *"terrorista ecológico"*, aunque después se disculpó".

concierto previo, del nuevo modelo territorial municipal que se propone, acorde con su contexto supramunicipal, iniciándose así el procedimiento de revisión del plan."

Recientemente, la LUV parece haber reforzado la exigencia de este control autonómico, al disponer:

a) La necesidad de revisión del Plan General.

En su Capítulo III, "Determinaciones de ordenación estructural", Sección 1ª, "Directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio"⁵⁴³, artículo 44, "Contenido", 1. *El contenido de las Directrices se adecuará a las características del municipio y, en todo caso, deberán: c) Establecer los criterios a tener en cuenta para la incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización. La modificación sustancial o global de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio comportará la revisión del plan."*

b) La atribución de la aprobación definitiva de la modificación a la Generalitat.

Artículo 91, "Aprobación de Planes o Programas": "1. *Corresponde al Ayuntamiento aprobar definitivamente los Planes y Programas de iniciativa municipal o particular, siempre que no modifiquen la ordenación estructural. 2. Cuando el Ayuntamiento considere oportuna la aprobación de un Plan Parcial o de Reforma Interior que modifique la ordenación estructural, lo aprobará provisionalmente y lo remitirá a la conselleria competente en urbanismo, que resolverá sobre su aprobación definitiva de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 85"*.

c) La posibilidad de la denegación de esta aprobación para garantizar la clasificación del SNU.

Y esta aprobación definitiva la regula la LUV en su artículo 85, "Aprobación definitiva": "2. *La aprobación autonómica definitiva de Planes municipales podrá formular objeciones a ella en*

⁵⁴³ Que define el artículo 44.2 como "... determinaciones esenciales con vocación de permanencia. Las futuras modificaciones de otras determinaciones de planeamiento deberán justificarse en el mejor cumplimiento de tales directrices."

cumplimiento de alguno de estos cometidos:..... a) Garantizar la clasificación como suelo no urbanizable de los terrenos que estime merecedores de ella, conforme a las leyes del SNU y de OTTP, de la Generalitat".

7. RECAPITULACION.

La regulación del suelo rústico se contiene en varias normas. De ellas, unas son urbanísticas, estatales o autonómicas, que también contienen normas de aplicación directa, y otras sectoriales.

Las normas autonómicas aplicables que intentan proteger el suelo rústico con criterios de sostenibilidad, carecen de la fuerza suficiente para imponerse sobre otras normas, urbanísticas, que posibilitan la implantación de usos y aprovechamientos urbanos en suelo rústico.

La primera decisión que ha de adoptar el Plan General es la clasificación del suelo rústico en SNU, y posteriormente calificar el SNU como común o protegido. Pero en ambos casos, entendemos que el SNU es un suelo sujeto a protección por que se ha de preservar de la actuación urbanizadora. Es suelo de protección común cuando se trata de un suelo simplemente rústico. Y es un suelo protegido cuando, además de ser suelo rústico, concurren en él características o circunstancias que reclaman una especial protección, que pueden ser, incluso, los propios aprovechamientos rurales que se desarrollan en él.

La LSNU completa la aplicación al suelo rústico de los mismos parámetros vigentes para el urbano y el urbanizable, implicando al Plan General para que delimite las zonas de suelo rústico en las que se admitan usos y aprovechamientos agropecuarios, forestales, cinegéticos, explotación de canteras, extracción de áridos, y, en general, todos los supuestos contemplados en el artículo 18 LSNU, estableciendo al mismo tiempo la normativa reguladora propia de los distintos usos.

Los usos y aprovechamientos normales o naturales del suelo rústico, como son los agropecuarios, forestales o cinegéticos, no precisan ninguna autorización urbanística para su realización. Y los previstos por el Plan General, sólo precisan para su ejecución la correspondiente licencia municipal, y en algunos casos el informe favorable de la Administración Autonómica.

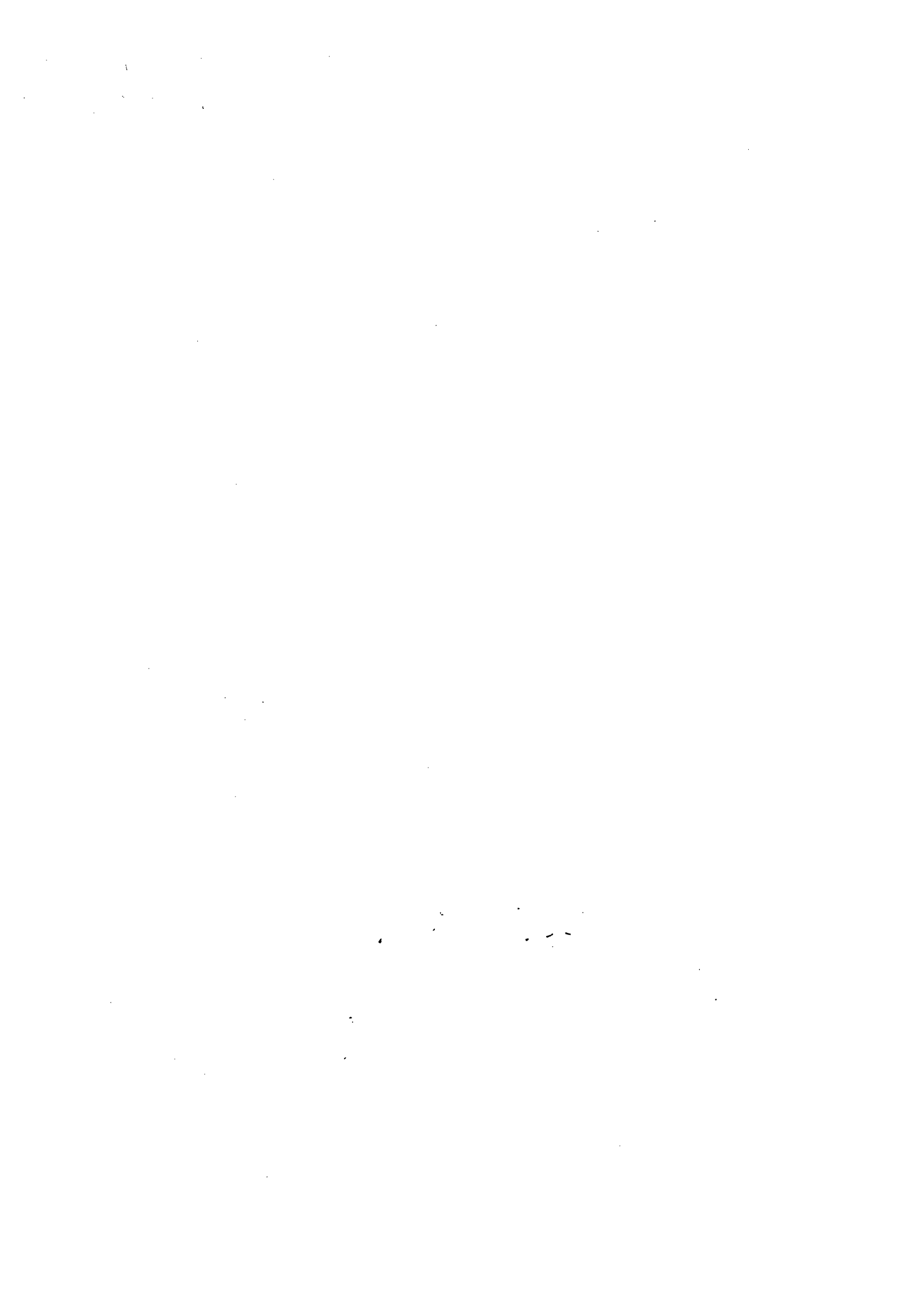
Además, cabe el establecimiento de usos y aprovechamientos urbanísticos excepcionales en suelo rústico, mediante su ordenación en zonas de aprovechamientos urbanísticos, definidas y reguladas por el Plan General. Si el Plan no establece las referidas zonas, sólo podrán tener lugar los aprovechamientos naturales de este suelo rústico.

En consecuencia, con las previsiones de zonificación de los Planes Generales, se pueden implantar en SNU común viviendas, actividades industriales, productivas, terciarias o de servicios, sin necesidad de reclasificar el suelo para estos fines.

Sin embargo, el "Talón de Aquiles" de este SNU ha venido siendo su reclasificación como Suelo Urbanizable al margen de los procedimientos de la ordenación estructural, sin visión completa del territorio municipal, con la modificación de los Planes Generales mediante los Planes Parciales incorporados a un Programa de Actuación Integrada, olvidando la aplicación del artículo 13 de la LOTPP, recientemente reforzado por la LUV al disponer la necesidad de revisión del Plan General, la atribución de la aprobación definitiva de la modificación a la Generalitat, y la posibilidad de la denegación de esta aprobación para garantizar la clasificación del SNU.

No obstante, también cabe un aprovechamiento urbanístico extraordinario, sin necesidad de previa ordenación por el Plan General, que se puede llevar a cabo mediante el procedimiento excepcional de las Declaraciones de Interés Comunitario, que constituyen un planeamiento específico y limitado a un ámbito concreto y para una actividad concreta.

Finalmente, es de destacar que, a diferencia del suelo urbano y el urbanizable, en el suelo rústico las determinaciones concretas, en definitiva, la ordenación de este suelo, reguladoras de los usos y aprovechamientos posibles, y de sus limitaciones, no están acabadamente establecidas en el planeamiento y sus normas urbanísticas, sino que, en gran medida, se contienen en normas jurídicas con rango de Ley o Reglamento.



Capítulo III

ESTATUTO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO RUSTICO.

El suelo rústico o espacio rural es un suelo real, que existe con características propias, existencia y características que no precisan de ninguna regulación normativa. Es el suelo rural, más o menos antropizado por el hombre, pero que no ha llegado a ser objeto de urbanización ni de edificación.

Este suelo rústico tiene los usos de que naturalmente es susceptible, según sus propias características fácticas. Hay suelo rústico utilizado como suelo agrícola, otro como suelo forestal, o suelo para aprovechamiento ganadero o cinegético. También se aprovechan sus recursos hidrológicos o mineros, o se instalan en él los servicios públicos. Y en gran parte de este suelo, no cabe más aprovechamiento que el paisajístico, que se disfruta por la mera contemplación, sin perjuicio de la industria turística que ello puede generar.

Por tanto, el suelo rústico preexiste y es premisa fáctica del que la Ley clasifica como SNU. Pero no es una creación legal, como los suelos urbano y urbanizable. Y la LUV, en su artículo 24 "Derechos y deberes de los propietarios de suelo no urbanizable", dispone: "*Los propietarios de suelo no urbanizable tendrán los derechos y deberes que se regulan en su legislación específica, estatal y autonómica.*"

Por ello, al abordar los derechos y deberes de sus propietarios, debemos distinguir los que les corresponden estrictamente como titulares de un bien reconocible físicamente, de aquéllos otros en los que al hecho físico del bien se superponen variables jurídicas, como la expropiación, la división o parcelación, el aprovechamiento urbanístico. Estos derechos y deberes se

regulan por las normas del Derecho Civil, sin perjuicio de la aplicación de las normas de policía que procedan, en función de los usos concretos que se desarrollen. Dentro de este grupo de derechos y deberes, incluimos el derecho al precio justo en la expropiación y el régimen de la parcelación de éste suelo, que tiene, a su vez, dos facetas: una, estrictamente rústica, y otra de carácter urbanístico. Y su exposición se contiene en el presente Capítulo.

Los propietarios de suelo rústico, además de cumplir las normas que afectan a este suelo en función, precisamente, de su naturaleza genérica, como la preservación de la masa vegetal, la defensa contra la erosión, el régimen de la agricultura, el agua, los bosques, etc, que no se establecen en ningún Plan de ordenación, sino que se contemplan directamente en la legislación aplicable a este suelo rústico, y las determinaciones no sólo de la LSNU, la LOTPP y la 8/2002, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias, han de cumplir también las determinaciones normativas y reglamentos de policía aplicables a la actividad concreta que desarrollan en este suelo, bien sean de tipo agrícola, ganadero, forestal cinegético, extractivo, etc.

En conclusión, pues, el estatuto de la propiedad del suelo rústico, especialmente en lo referente a los deberes, es más amplio y complejo que el de la propiedad del suelo urbano o urbanizable.⁵⁴⁴

Pero cabe la posibilidad de que el suelo rústico real sea objeto de clasificación a efectos urbanísticos, normalmente con la clasificación de No Urbanizable que, no obstante, entraña una visión protectora de este suelo, porque la Ley impone su preservación de aprovechamientos urbanos.

La clasificación urbanística puede producir una ampliación de los usos y aprovechamientos de que es susceptible el suelo, dando entrada a la posibilidad de aprovechamientos urbanísticos, o una reducción drástica de aquéllos, impidiendo o prohibiéndolos, según se califique de SNU Común o Protegido. Estas nuevas utilidades están en función de las decisiones ordenadoras que adopte el Plan General. Y su exposición se contiene en el Capítulo IV, USOS,

⁵⁴⁴ Por ejemplo, la parcela rústica puede vallarse sin sometimiento a ninguna determinación del planeamiento, y por otra parte, no está sometido al vallado obligatorio, como ocurre con el solar.

ACTIVIDADES Y APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS EN SUELO RUSTICO.

Finalmente, cabe la posibilidad de usos y aprovechamientos de tipo urbanístico en suelo rústico clasificado como SNU, que no estén previstos en el Plan General. Esta posibilidad es excepcional, y precisa la previa Declaración de Interés Comunitario, de claro contenido ordenador similar al planeamiento, cuya exposición se contiene en el Capítulo V, LA DECLARACION DE INTERES COMUNITARIO.

1.DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO RUSTICO.

A) DERECHO AL APROVECHAMIENTO SEGÚN LA NATURALEZA DEL SUELO.

La primera y fundamental categoría de actuaciones realizables en el suelo rústico, exista o no clasificación urbanística, la constituyen las que el propio suelo permite, por ser conformes con la naturaleza de los terrenos.

El artículo 348 del Civil dispone que "*La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes*"⁵⁴⁵. El goce que puede proporcionar el suelo rústico a su propietario es el aprovechamiento agrícola, forestal, ganadero, cinegético o extractivo, sin perjuicio del goce de contemplación de su paisaje. Estas actuaciones han de observar "*lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los reglamentos de policía*", y las normas protectoras del Medio Ambiente, y no están sujetas a ninguna limitación que se derive de la legislación urbanística, salvo la del artículo 7, "in fine" de la LSNU⁵⁴⁶. No obstante, la legislación territorial y agraria⁵⁴⁷, el planeamiento,

⁵⁴⁵ Y el artículo 350 CCivil regula las facultades del dueño de un terreno.

⁵⁴⁶ La LSNU 2004, respeta la regla general de la LSNU 1992 sobre el uso y aprovechamiento del SNU, de no exigencia de ningún tipo de autorización o licencia, salvando la sujeción de las actuaciones a las previsiones de la Ley y al respeto a los requisitos establecidos en ella, a las determinaciones del planeamiento territorial y a las resoluciones administrativas correspondientes.

⁵⁴⁷ Como la Ley 8/2002, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias, la LOTPP, la ley 4/1989, de Conservación de los espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres, la Ley GV 6/2003, de Ganadería, la Ley GV 11/1994, de Espacios Naturales Protegidos, el Real Dley 11/2005, de medidas urgentes en materia de incendios forestales, etc.

territorial o urbanístico, y las resoluciones administrativas correspondientes, también pueden contener delimitaciones concretas de zonas aptas para estas actuaciones.⁵⁴⁸

Pero el derecho a gozar y disponer del suelo rústico, que permite el aprovechamiento inherente a sus cualidades estrictamente naturales o rurales (agrícola, forestal, ganadero, cinegético o paisajístico), no es suficiente para su desarrollo urbano, para lo que el propietario tendrá que cumplir las determinaciones que establezca la legislación urbanística.

El aprovechamiento natural del suelo rústico es, pues, el cultivo agrícola y explotación forestal, ganadera, cinegética o extractiva, y no la edificación, aunque sin prescindir de las instalaciones necesarias para la mejor explotación de una finca, ni de las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas.

El uso del suelo rústico conforme a su naturaleza sólo queda sujeto a las determinaciones legales generales relativas a la actividad que se realice en él y, mientras no se pretenda realizar actividades de edificación o urbanización, no está sometido a ninguna limitación específica de tipo urbanístico,

No obstante, se ha de destacar dos de los derechos de los propietarios en los que tienen una especial incidencia las determinaciones urbanísticas, que son la valoración adecuada a la naturaleza del suelo, y a su parcelación, que van a ser objeto de consideración especial a continuación.

B) DERECHO A LA VALORACIÓN ADECUADA A SU NATURALEZA.⁵⁴⁹

Entre los derechos de los propietarios del suelo rústico cabe citar el derecho a una valoración adecuada en las actuaciones expropiatorias.

⁵⁴⁸ LSNU, Título III, "Autorizaciones de usos y aprovechamientos del SNU", Capítulo I, "Disposiciones generales", artículo 28 "Actos de uso y aprovechamiento en el SNU".

⁵⁴⁹ La LUV, dentro del Título I, dedica el Capítulo IV a "Valoraciones", con el artículo 31, "Criterio de aplicación de las reglas de valoración", y artículo 32, "Momento al que han de referirse las valoraciones", que es "*el momento de la iniciación del correspondiente procedimiento*".

Desde la reforma legislativa de 1990/1992, la tasación por el valor inicial resultó de aplicación tanto a los suelos no susceptibles de desarrollo urbanístico (SNU) (artículo 48 TRLS 1992) como a los urbanizables pendientes de programación o de la aprobación del plan parcial de desarrollo⁵⁵⁰. El valor inicial debía obtenerse conforme a las valoraciones catastrales del suelo de naturaleza rústica, no de modo automático (artículo 49 TRLS 1992), sino por remisión a los criterios de valoración catastral, en previsión de que el grado de actualización de aquéllos valores no fuera el deseable⁵⁵¹

Esta remisión a la metodología catastral (recogida en el artículo 68 LRHL) suponía la capitalización al interés reglamentariamente establecido de las rentas reales o potenciales de los terrenos, lo que llevaba en la práctica a la aplicación del primero de los criterios evaluatorios contemplados en la LS 1976, el "valor inicial"⁵⁵². Incluso el "valor medio en venta", inicialmente excepcionado, podría llegar a tener cabida conforme a la previsión final del apartado segundo del artículo 68 LRHL, en aquéllos casos en los que, dada "*la naturaleza de la explotación o las características del municipio*", no resultase fácil la averiguación de dichas rentas.

Esta previsión, que permite calcular el valor catastral de los bienes atendiendo a *otras circunstancias* al margen de las meramente agrarias, podría incluso venir a configurar una suerte de "cláusula estimativa de valoración" que, aunque inicialmente excepcional (artículo 43 LEF) podría llegar a ser de aplicación común, conforme a la esencia de la expropiación y del mandato genérico del artículo 66.2 LRHL para toda clase de inmuebles, que

⁵⁵⁰ Ver FERNANDEZ RODRÍGUEZ, t.r.: "Manual de Derecho Urbanístico", 10ª edición, Ed. El Consultor, Abella, Madrid, 1993, págs. 344 y ss., y MARTIN MATEO, Ramón, "Las valoraciones en las expropiaciones urbanísticas. La Ley 8/90", DA, nº 222/1990, págs. 79 y ss.

⁵⁵¹ Ver CASTANYER VILA, J., "Catastro y urbanismo", CT/Catastro, nº 7/1991, págs. 15 y ss.

⁵⁵² "Valor inicial" como "valor de uso" y no como "valor de cambio" del suelo rústico. Para SERRANO RODRIGUEZ, A., "La problemática de las valoraciones tras su nueva regulación en la legislación urbanística", CT/Catastro, nº 17/1993, págs. 50 y ss., ello se debe al mandato constitucional que obliga a la Administración evitar la especulación o incorporación de sobrevalor como consecuencia de posibles expectativas urbanísticas.

en todo caso obliga a tomar como referencia su valor de mercado o de venta⁵⁵³.

La legislación urbanística elaborada por las Comunidades Autónomas tras el TRLS 1992, corrobora expresamente la posibilidad de reconocer al suelo rústico clasificado como SNU aprovechamientos de naturaleza urbanística⁵⁵⁴.

La LRHL, frente a lo establecido por la legislación urbanística ("Valor inicial" de los terrenos), remitía su tasación al "método residual" deduciendo del valor del producto inmobiliario el importe de la construcción, coste de producción y los beneficios de promoción, sin consideración alguna al rendimiento potencial o real de naturaleza rústica de que aquéllos fueran susceptibles.

En la Comunidad Valenciana, la valoración se hará en función de la clasificación que tenga el suelo en el momento del inicio de la pieza separada de justiprecio.⁵⁵⁵

⁵⁵³ Esta "vía de escape" ha sido refrendada por el TS, en sus sentencias 5946/1997, de 20 de junio, y 6079/1997, de 16 de julio, en ambas Ponente Sr. Xiol Rius.

⁵⁵⁴ La pionera fue la Ley valenciana SNU 1992, que reconoció a los propietarios de este suelo la posibilidad de realizar actuaciones urbanísticas mediante las DIC, que conllevaba el abono de un canon que se calculaba tomando como base la diferencia del valor que resulte para el terreno como consecuencia de dicha atribución respecto al inicial, y en caso de inexistencia de referencias objetivas para la fijación del incremento de 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.

⁵⁵⁵ Sentencia nº 781/2001, de 2 de julio, Sección 2ª, Ponente Sr. Climent Barberá., SCA del TSJCV. "FD Undécimo. En lo que se refiere a la calificación del suelo aplicable a los efectos de esta expropiación se ha de señalar que la utilizada por el JP de Expropiación Forzosa es la adecuada a la realidad de la misma, pues como se desprende del escrito del Ayuntamiento de M.,...y de los documentos aportados por ella en su demanda, la calificación de suelo urbano y urbanizable de uso industrial, que afecta a las parcelas de las que proceden los terrenos expropiados, se produce como consecuencia de la entrada en vigor del actual PGOU,...en fecha de 28 de marzo de 1998, por lo que es patente que tales calificaciones urbanísticas no son en absoluto aplicables a los efectos de la presente expropiación, en todo caso muy anterior -en última instancia referible a 1996- a la vigencia de estas calificaciones y, por tanto, no hay infracción en el acuerdo del Jurado por lo que se refiere a la calificación del suelo expropiado a efectos de valoraciones y no cabe acoger esta alegación del recurso."

En el mismo sentido las Sentencias nº 771/2002, Sección 2ª; y nº 379/2003, de 2 de abril, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez.

Sin perjuicio de las expropiaciones para reservas de suelo con destino a Parques Temáticos (que se exponen en el Capítulo II, apartado 5, C) Reservas de terrenos), en este punto se constata una evolución de la Jurisprudencia, que en principio adoptó el criterio de que era correcta su valoración con arreglo al valor inicial del suelo, sin considerar el incremento que trae causa de las plusvalías generadas por las obras de adecuación y urbanización.⁵⁵⁶

Bajo la vigencia de la Ley 8/1990, de 25 julio, se consideró que en la valoración del SNU no puede incrementarse el valor inicial que le corresponde con las expectativas urbanísticas^{557 xxxiv} de que dichos terrenos pudieran ser susceptibles.^{558 xxxv}

La LRSV de 1998 dedica su Título III a las Valoraciones, cuyo artículo 26 se refiere al SNU⁵⁵⁹. Respecto a la capitalización de las

⁵⁵⁶ Sentencia nº 86/2002, de 31 de enero, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV. Declara que no ha lugar al recurso contencioso promovido frente a las resoluciones del JP de Expropiación Forzosa de Valencia objeto de litis. Señala la Sala...por lo que se refiere a la discutida clasificación del SNU, y según constante jurisprudencia, debe entenderse, a priori, que es correcta su valoración con arreglo al valor inicial, sin considerar el incremento que trae causa de las plusvalías generadas por las obras de adecuación y urbanización de los terrenos delimitados para la constitución del parque industrial. Concluye que no ha sido desvirtuada la presunción de acierto que avala las resoluciones de los Jurados, toda vez que no puede darse valor el dictamen pericial invocado, pues los peritos nada aportan acerca de los conocimientos que cabe considerar inherentes a su actividad profesional, y la justificación que realizan consiste en la cita abstracta de circunstancias inherentes a la condición y características de los terrenos, que no son las más idóneas para ser apreciadas técnicamente por ellos sin soporte objetivo.

⁵⁵⁷ Cuya exclusión matiza la Sentencia nº 1445/2002, de 3 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁵⁵⁸ Sentencia nº 547/2002, de 26 de abril, Sección 2ª, Ponente Sr. Martínez-Arenas Santos, SCA del TSJCV, desestima el recurso interpuesto contra Acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación de Valencia de 18-12-1997, sobre justiprecio de parcelas expropiadas para la realización de las obras de constitución de patrimonio público de suelo en el área industrial de Almusafes. Reseña Anexo Jurisprudencial.

En idéntico sentido, la Sentencia nº 595/2002, de 9 de mayo, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV.

⁵⁵⁹ LRSV 1998, artículo 26, "Valor del SNU", "1. El valor de este suelo se determinará por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas. A estos efectos, la identidad de razón que justifique la analogía deberá tener en cuenta el régimen urbanístico, la situación, tamaño y naturaleza de las citadas fincas en relación con la que se valora, así como, en su caso, los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles.

rentas se ha manifestado la SCA del TSJCV^{560 xxxvi}. Sin embargo, no puede desconocerse el criterio de valoración como suelo urbanizable para expropiaciones urbanísticas, hoy positivizado por el artículo 104 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, que modifica el artículo 25 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, RSV.

Posteriormente se inició un giro jurisprudencial que consideró improcedente la valoración inicial del suelo clasificado como no urbanizable según el planeamiento urbanístico, estimando que la valoración en supuestos de ejecución de sistemas generales debe hacerse como suelo urbanizable, según doctrina legal, por ser el destino de los terrenos las diversas dotaciones, por lo que es de aplicación el criterio del valor urbanístico^{561 xxxvii}. De lo contrario, se incumpliría la obligación de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento (aunque la Jurisprudencia se preocupó de diferenciar expropiación forzosa y expropiación urbanística.^{562 xxxviii}

Puede afirmarse que el actual criterio jurisprudencial es que el precio de una expropiación dentro de un ámbito de actuación urbanística, en el que existe un aprovechamiento lucrativo, debe

2. Cuando por la inexistencia de valores comparables no sea posible la aplicación del método indicado en el punto anterior, el valor del SNU se determinará mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo, y conforme a su estado en el momento de la valoración."

⁵⁶⁰ Así la Sentencia nº 2263/2005, de 14 de diciembre, Sección 3ª, Ponente Sr. Manglano Sada, relativa a la expropiación de suelo rústico para el Proyecto de construcción de la autopista de Alicante a Cartagena, acepta el criterio del Jurado Provincial de Expropiación, que utilizó el método de valoración de los terrenos por capitalización de rentas ($V=100 R/r$), calculando para los terrenos un rendimiento de ingresos menos gastos que, capitalizado al 4%, da un valor del terreno de 810 ptas/m², más el 5% de premio de afección, más una indemnización por disminución de superficie (667 m²), para un total de 1.939.302 ptas. (11.655,44 euros). El dictamen pericial emitido en autos estima un valor unitario del suelo de 797 ptas/m², para un valor total del terreno de 1.412.284 ptas. A este valor deberá añadirse el 5% de premio de afección (70.614 ptas.), más una indemnización por disminución de superficie y antieconomicidad del resto de la finca (80% de 667 m² por 797 pesetas/m²), para un total de 1.908.177 ptas. (11.468,37 euros). Concluye la Sala que el justiprecio procedente será el determinado por el dictamen pericial, sustancialmente similar al del Jurado en método y resultado, estimando parcialmente la demanda, modificando el justiprecio fijado por el JP de Expropiación. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁵⁶¹ Sentencia nº 1346/2002, de 8 de noviembre, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁵⁶² Sentencias nº 978/2001, de 28 de septiembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, y nº 1051/2001, de 10 de octubre, Sección 2ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, SCA del TSCV. Reseña de ésta última en Anexo Jurisprudencial.

hacerse a precio de suelo urbano o urbanizable aunque se trate de SNU destinado a dotaciones o sistemas generales, e incluso si se trata de suelo no calificable como urbano ni como no urbanizable al no concurrir los requisitos exigidos ⁵⁶³, pues ello responde a una exigible distribución equitativa de cargas y beneficios ^{564 xxxix}, por tratarse, en realidad, de una expropiación urbanística. ^{565 xl}

No obstante, el criterio expuesto tiene algunas excepciones.
566 xli

⁵⁶³ Sentencia nº 943/2002, de 18 de julio, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit, SCA del TSJCV. "FD SEGUNDO...Además, atendida la calificación del suelo, según el PGOU, "Viario", su valoración debe efectuarse con arreglo a su valor urbanístico, aún cuando, como ha indicado el T. Supremo, "formalmente no aparezca clasificado o lo esté artificialmente como suelo no urbanizable" (Sentencia de 7 de marzo de 2000)."

⁵⁶⁴ Sentencia nº 762/2005, de 27 de abril, Sección 3ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁵⁶⁵ Sentencia nº 234/2005, de 25 de febrero, Sección 2ª, Ponente Sr. Domingo Zaballos. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

En el mismo sentido, en general, las Sentencias SCA del TSJCV nº 943/2002, de 18- julio, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit; nº 1476/2002, de 25-noviembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Climent Barberá; nº 1497/2002, de 26- noviembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Manzana Laguarda; nº 545/2003, de 9-mayo, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez; nº 548/2003, de 9-mayo, Sección 2ª, Ponente Sr. Martínez-Arenas Santos; Nº 705/2003, de 19-mayo, Sección 2ª, Ponente Sr. Manzana Laguarda; nº 1190/2003, de 29- julio, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit; y nº 929/2004, de 2- junio, Sección 2ª, Ponente Sr. Hervás Vercher.

Más concretas en cuanto a expropiación para sistemas generales, las Sentencias nº 619/2002, de 30 de mayo, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez; nº 800/2002, de 14 de junio, Sección 2ª, nº 803/2002, de 13 de junio, Sección 2ª, nº 807/2002, de 14 de junio, Sección 2ª, Ponente en las tres Sr. Martínez-Arenas Santos; nº 1346/2002, de 8 de noviembre, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez; nº 25/2003, de 13 de enero, Sección 2ª, Ponente Sr. Hervás Vercher; nº 505/2003, de 14 de abril, Sección 2ª, y nº 521/2003, de 23 de abril, Sección 2ª, Ponente en las dos Sr. Domingo Zaballos.

Respecto a la expropiación de SNU para viario, valorándolo como si fuera suelo urbanizable, las Sentencias SCA del TSJCV nº 660/2003, de 28 de mayo, Sección 2ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, y nº 1497/2002, de 26 de noviembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Manzana Laguarda.

⁵⁶⁶ Como la Sentencia de la Sección 3ª, nº 2269/2005, de 14 de diciembre, Ponente Sra. Iruela Jiménez, SCA del TSJCV, que partiendo de que el SNU carece de aprovechamiento urbanístico, teniendo los propietarios de esta clase de suelo únicamente los derechos previstos en el art. 20 de la Ley 6/1998, por lo que en la valoración del suelo expropiado no pueden ser tenidos en cuenta los "derechos edificatorios" a que alude el Perito. Y respecto a las expectativas urbanísticas, considera que la actual redacción dada al art. 25 de la Ley 6/1998 por Ley 53/2002 en lo relativo a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés

Otras cuestiones relativas a la expropiación de SNU han sido abordadas por la SCA del TSJCV, así, la expropiación de SNU de regadío⁵⁶⁷, a la procedencia de valoración de las cosechas futuras⁵⁶⁸, a la expropiación de nave industrial en SNU⁵⁶⁹, a la valoración de las servidumbres para gasoducto^{570 xlii}, y a la valoración como SNU aunque tenga una posibilidad edificatoria⁵⁷¹.

general, aunque no resulta aplicable al caso enjuiciado, sí sirve de criterio interpretativo, permitiendo concluir que los terrenos expropiados al demandante han de valorarse exclusivamente en función de su clasificación como SNU, sin atender a expectativas urbanísticas. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁵⁶⁷ Sentencia nº 851/2003, de 16 de junio, Sección 2ª, Ponente Sra. Millán Hernandis. En su FD QUINTO considera respecto de la prueba pericial que el informe se ha emitido por un Arquitecto Superior, cuando dada la clasificación del terreno, SNU aprovechado con labores de regadío, hubiera sido necesario que el mismo se emitiera por Ingeniero Agrónomo. Por ello aplica la STS de 4-11-96: "La prueba pericial no transfiere al perito la decisión de los aspectos de la cuestión que exigen conocimientos técnicos, sino que tiene por objeto suministrar al Juez que carece de ellos los elementos de conocimiento, estudio o experiencia para que pueda tomar su decisión. El dictamen pericial no puede imponerse exclusivamente por la autoridad dimanante de la profesión o titulación de los argumentación convincente de estos, y en el caso de las valoraciones expropiatorias, suficiente, en su detalle y fuerza argumentativa, para destruir la presunción de acierto de la valoración previamente realizada con carácter administrativo por el Jurado de Expropiación desde una posición de imparcialidad y solvencia técnica, por todo ello no cabe tener en cuenta la expresada valoración judicial".

⁵⁶⁸ Sentencia nº 411/2002, de 27 de marzo, Sección 2ª, Ponente Sr. Climent Barberá, SCA del TSJCV. Valoración de cosechas futuras.

⁵⁶⁹ Sentencia nº 209/2002, de 14 de febrero, Sección 2ª. Ponente Sr. Hervás Vercher. SCA del TSJCV. Expropiación de nave industrial en SNU.

⁵⁷⁰ Sentencias SCA del TSJCV nº 482/2002, de 15-abril, Sección 2ª, Ponente Sr. Martínez-Arenas Santos; nº 765/2004, de 28-mayo, Sección 2ª, Ponente Sr. Cotino Hueso; nº 855/2004, de 3-junio, Sección 2ª, Ponente Sra. Iruela Jiménez; nº 858/2004, de 15-junio, Sección 2ª, Ponente Sra. Iruela Jiménez; nº 1149/2004, de 12-julio, Sección 2ª, Ponente Sr. Manzana Laguarda; nº 37/2005, de 20-enero, Sección 2ª, Ponente Sr. Manzana Laguarda. Por todas, reseña de ésta última en Anexo Jurisprudencial.

⁵⁷¹ Sentencia sn/2005, de 31 de enero, Sección 3ª, Ponente Sra. Pérez Navarro, SCA del TSJCV. "FD CUARTO....la pretensión...parte de considerar que el suelo es urbano y no la calificación tenida en cuenta por el Jurado de no urbanizable común. Sin embargo, de acuerdo con la documentación obrante en el expediente la parcela tenía la calificación de no urbanizable común.se alega que con posterioridad ha sido calificada como suelo urbanizable con una parcela mínima de 5.000 m2 para vivienda unifamiliar aislada con una edificabilidad de dos plantas con una ocupación máxima de parcela del 2%. Sin embargo, de acuerdo con la certificación municipal emitida en periodo de prueba, desde 1988, en que se aprueba la revisión y adaptación del PGOU, la parcela tiene la calificación de SNU común, calificación que mantiene en la Homologación Global Modificativa que se sometió a información pública por acuerdo

También ha declarado que el precio de la reversión expropiatoria no incluye el premio de afección^{572 xliii}.

C) EXAMEN ESPECIAL DEL DERECHO A PARCELAR.

a) Concepto de parcelacion.

Conforme al artículo 348 del Código Civil: "*la propiedad es el derecho de gozar y disponer...*"⁵⁷³, las parcelaciones son actos de disposición jurídica de la propiedad inmobiliaria, que comprenden las operaciones documentales de la segregación y división de fincas. Se trata de actos de disposición, que trascienden de los de mera administración, sin llegar a ser actos de enajenación.

Se enmarca en el ejercicio del derecho de propiedad, que habilita a su titular a realizar las operaciones que estime procedentes para la conformación de sus fincas. Puede producirse, por tanto, en el suelo rústico y en el suelo afectado por determinaciones urbanísticas.

La parcelación está ligada a la idea de indivisibilidad o de parcela mínima indivisible⁵⁷⁴, que viene determinada por la cualidad

del Pleno municipal de 23 de mayo de 1992 y que a la fecha de emisión del certificado, 17 de marzo de 2003, estaba pendiente de aprobación definitiva.

En todo caso, la posibilidad edificatoria que se indica, parcela mínima de 5.000 m² para vivienda unifamiliar aislada con una edificabilidad de dos plantas con una ocupación máxima de parcela del 2%, resulta claro que no corresponde a un suelo urbano, ni siquiera urbanizable, pues no se corresponde con la edificabilidad normal de la zona de la Costa Blanca, sino que corresponde precisamente la edificabilidad permitida en SNU común y con la finalidad de evitar la formación de núcleos urbanos, de ahí que la parcela mínima sea de considerable tamaño y la ocupación de la parcela por la edificación no pueda exceder del 2%."

⁵⁷² Sentencias de la SCA del TSJCV nº 1010/2001, de 2-octubre, nº 1011/2001, de 2-octubre, y nº 1012/2001, de 2-octubre, todas de la Sección 2ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal; nº 1179/2001, de 2-diciembre, nº 1400/2001, de 28-diciembre, y nº 1401/2001, de 28-diciembre, todas de la Sección 2ª, Ponente Sr Soler Margarit. Y la nº 135/2002, de 8-febrero, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, cuya reseña, por todas, figura en Anexo Jurisprudencial.

⁵⁷³ Según el Diccionario de la Real Academia Española, parcelación es la acción o efecto de dividir en parcelas, definiendo la parcela como "porción pequeña de terreno, de ordinario sobrante de otra mayor, que se ha comprado, expropiado o adjudicado".

⁵⁷⁴ LSNU, artículo 20, "Construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales": "*Los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para ordenar usos en suelo no urbanizable común, en virtud de su respectiva legislación,*

de viable o adecuada⁵⁷⁵, aplicable tanto a la explotación rústica como a la urbanística, según la cual no es susceptible de explotación idónea, una parcela de superficie inferior a la mínima. La LRSV 1998, artículo 20.2, contiene dos prohibiciones de fraccionar fincas rústicas: las que pueden dar lugar a parcelaciones urbanísticas y las que infrinjan lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.

La determinación cuantitativa de la superficie estimada como mínima, depende de la naturaleza del suelo, de si es rústico o urbano, de su clasificación como urbano o urbanizable, e incluso del tipo 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) que:

1. Son un mecanismo de freno a la actividad de los particulares respecto al fraccionamiento de las fincas de su propiedad, para evitar parcelas no viables o inadecuadas.⁵⁷⁶

2. Constituyen⁵⁷⁷ un modelo al que se debe ajustar la creación de parcelas.

3. Extienden el control de la parcelación al suelo urbano, incluso a solares, aún cuando ya esté creado el "núcleo de

establecerán las condiciones de la parcela mínima, así como las que regulen las características de la edificación, para las construcciones autorizables previstas en este artículo, previo informe de la conselleria competente en materia de agricultura, ganadería, caza y actividad forestal".

Artículo 21, "Vivienda aislada y familiar": "2. A estos efectos se podrá construir una vivienda aislada y familiar cumpliendo los siguientes requisitos: b) Se permitirá edificar en fincas legalmente parceladas 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".

⁵⁷⁵ ARNÁIZ EGUREN, Rafael, "La inscripción registral de los actos urbanísticos", Marcial Pons, Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid-Barcelona, 1999, pág. 532. La denomina "explotación idónea".

⁵⁷⁶ RUEDA PEREZ, Manuel Angel, "Intervención notarial en el urbanismo de la Comunidad Valenciana", Tirant Monografías, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003. Páginas 80-81.

⁵⁷⁷ ARNÁIZ EGUREN, Rafael, op. citada, página 533. Lo denomina "una previsión del Plan, un standard de la ordenación".

población". Lo que preocupa al legislador – dice GARCIA GARCIA⁵⁷⁸ – no es solo la formación de núcleo de población, sino la formación de parcelas y solares con unas dimensiones mínimas.

4. Restringe las facultades dispositivas del propietario en orden a segregar y dividir su propiedad, en prevención del cumplimiento del orden agrario o del urbanístico.

La Unidad Mínima de Cultivo (en adelante UMC) determina una superficie de finca 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.⁵⁷⁹

Y 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.⁵⁸⁰

En la técnica registral, la parcelación puede adoptar dos modalidades, según se divida totalmente la finca en otras varias nuevas que abren distintos folios, o se haga tan sólo por medio de la segregación de una porción de la finca matriz, permaneciendo ésta en su hoja registral básica, aunque con la minoración de su superficie. Así se distingue claramente en los artículos 46 y 47 del reglamento Hipotecario dedicados, respectivamente, a la división y a la segregación, que también se contemplan en los artículos 79 y 80 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de junio, por el que se

⁵⁷⁸ GARCIA GARCIA, José Manuel: "Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario", Tomo V, "Urbanismo y Registro", Civitas, Madrid 1999, página 557.

⁵⁷⁹ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, artículo 3, "Definiciones": "A los efectos de la presente ley se entiende por: d) *Unidades mínimas de cultivo. 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 tomada en consideración*".

⁵⁸⁰ ARNÁIZ EGUREN, Rafael, op. citada, página 534. Por eso "la previsión de parcela mínima no siempre se fija en metros cuadrados, sino que se obtiene en función de otros baremos".

aprueban las normas sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.⁵⁸¹

b) Parcelación urbanística.

La parcelación urbanística, en el ordenamiento urbanístico, delimita el contenido del derecho de propiedad, fijando el derecho a edificar en cada caso, es la que origina o puede dar lugar en el futuro a núcleos de población, cambiando los usos normales del cultivo por otros de vivienda o instalaciones industriales. Su concepto legal, con unas características teleológicas, se estableció en los artículos 94 y 96 del TRLS 1976 y posteriormente en el artículo 257 del TRLS 1992, de modo prácticamente idéntico: "*Se considerará parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población*".

De la regulación de la parcelación urbanística por el TRLS⁵⁸² 1976 y 262 del TRLS 1992^{583 xlv}, se pueden extraer sus particularidades:

a) Puede darse en cualquier clase de suelo.

b) Su concepto legal⁵⁸⁴ exige que tal actividad no pueda producir la creación de un núcleo de población.⁵⁸⁵

⁵⁸¹ Ver CORRAL GIJON, María del Carmen, "La protección registral del suelo rústico", Ed. Servicio de Estudios del Colegio de Registradores, Madrid, 2003. Que analiza la Sentencia nº 836/1995, de 17 de noviembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Altarriba Cano, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

Las Leyes 4/1992 y 2/1997 sobre SNU tampoco contenían una definición de parcelación urbanística, aunque trataban de ella, respectivamente, en su Disposición Adicional Tercera, y en su posterior modificación. La característica de la parcelación urbanística es el que "*de lugar a la constitución de un núcleo de población*." La Ley valenciana 2/1997 de reforma de la LSNU hablaba incidentalmente de "núcleo urbano". Sobre el núcleo de población, ver el Capítulo V, "Vivienda aislada y familiar", comentarios al artículo 21, f) de la LSNU 2004.

⁵⁸² CORRAL GIJON, María del Carmen, "La protección registral del suelo rústico", Servicio de Estudios del Colegio de Registradores, Madrid, 2003, pág. 117 y Capítulo V, "El Registro de la Propiedad en la regulación de la tierra rústica", págs. 259 a 305.

⁵⁸³ Que analiza la Sentencia nº 836/1995, de 17 de noviembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Altarriba Cano, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁵⁸⁴ Ley 16/2005, LUV, artículo 202, "Indivisibilidad de terrenos en las distintas clases de suelo": "*Son indivisibles: e) Las parcelas en suelo no urbanizable, y en suelo*

Sin embargo, el control de la indivisibilidad de los terrenos se desarrollaba en un doble ámbito, el municipal y el notarial-registral. El artículo 96.2 TRLS 1976 solo establecía la exigencia de la licencia, y se completaba con la obligación que se imponía al Notario, de exigir la licencia para autorizar la escritura de división, y testimoniarla en ella (artículo 96.3). El Reglamento de Disciplina Urbanística, RD 2187/1978, de 23 de junio, en su artículo 51 presuponía la necesidad de previa licencia, señalando unas sanciones administrativas en caso de incumplimiento.

Para MARCOS JIMENEZ⁵⁸⁶, la división del suelo, como acto único en la parcelación, es un acto jurídico privado y como tal debe ser regulado por el Código Civil, y habrá que determinar si son nulos de pleno de pleno derecho o anulables, en cuyo caso producirán plenos efectos mientras no sean impugnados, sin perjuicio de las sanciones administrativas. Pero considera discutible esa nulidad, porque si la hubiera no se fijarían sanciones administrativas por su incumplimiento.

La ley dejaba, pues, a la apreciación del Notario la calificación de la parcelación como urbanística o no urbanística, y por tanto también la necesidad o no de exigir y testimoniar la licencia. La dualidad legislativa produjo un efecto distorsionador, pues permitía la producción de un acto válido y eficaz desde el punto de vista civil y registral que, sin embargo, fuera ineficaz desde el punto de vista urbanístico, es decir, inadmisibile para la Administración, especialmente para la obtención de licencia de obras.

En la normativa autonómica hay coincidencia en prohibir las parcelaciones urbanísticas, pero no hay claridad en definir si el incumplimiento de la prohibición conlleva o no la sanción de nulidad. Salvo la nulidad absoluta que ordena la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias, y los preceptos aislados de las Leyes de Suelo Rústico de Baleares de 1997 y de 17 de julio de 2001 de Madrid, la mayoría de leyes autonómicas se inclina por la

urbanizable sin programación, salvo que cumplan con los requisitos establecidos en su legislación reguladora."

⁵⁸⁵ Sobre el núcleo de población, ver el Capítulo V, "Vivienda aislada y familiar", comentarios al artículo 21, f) de la LSNU 2004.

⁵⁸⁶ MARCOS JIMENEZ, Martín, "Necesidad de la licencia municipal para la inscripción en los Registros de la propiedad de la escritura de división de terrenos urbanos", Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, 1973, pág. 1493.

anulabilidad, actuable por los órganos competentes para restaurar la infracción e imponer las sanciones correspondientes.

La más decisiva defensa contra estas infracciones –dice CORRAL GIJON⁵⁸⁷- es la calificación registral, pues sean nulos o anulables los actos de parcelación ilegal, hay un efecto indudable que es la imposibilidad de inscribir en el Registro de la Propiedad estas segregaciones o divisiones, aunque es criticable el tratamiento permisivo de los artículos 78 a 81 del real decreto 1093/1997, de 4 de junio, por ser contrario a las leyes prohibitivas: lo que no es legal no se puede inscribir, por impedirlo el mandato que el artículo 18 de la Ley Hipotecaria impone a los Registradores de la Propiedad.

En el ámbito urbanístico valenciano, la indivisibilidad de las parcelas en SNU se contempla en el artículo 202 de la LUV⁵⁸⁸. Y la LSNU 2004, DA Segunda, número 2, párrafo segundo, establece, para las parcelaciones rústicas, que *"En ningún caso, podrán autorizarse actos de división o segregación de fincas o terrenos rústicos en contra de lo dispuesto en la normativa agraria o forestal o de similar naturaleza que le sea de aplicación"*.

Y en su número 3, "in fine", para las parcelaciones urbanísticas, que: "En ningún caso, los lotes resultantes de una parcelación efectuada con infracción del ordenamiento jurídico urbanístico se considerarán solares ni se permitirá edificar en ellos".

La LUV atribuye a los Ayuntamientos y en su defecto a la Generalitat, el control del fraccionamiento del suelo, a través de la clásica figura de la licencia de parcelación, y la más moderna de la declaración de su innecesariedad⁵⁸⁹, a las que añade el mecanismo de la constancia documental de la indivisibilidad.⁵⁹⁰

⁵⁸⁷ CORRAL GIJON, María del Carmen, "La protección registral del suelo rústico", Servicio de Estudios del Colegio de Registradores, Madrid, 2003, pág. 117 y Capítulo V, "El Registro de la Propiedad en la regulación de la tierra rústica", págs. 259 a 305.

⁵⁸⁸ Ley 16/2005, LUV, artículo 202, "Indivisibilidad de terrenos en las distintas clases de suelo": *"Son indivisibles: e) Las parcelas en SNU, y en suelo urbanizable sin programación, salvo que cumplan con los requisitos establecidos en su legislación reguladora"*.

⁵⁸⁹ Ley 16/2005, LUV, artículo 201, "Licencias de parcelación".

⁵⁹⁰ RUEDA PEREZ, Manuel Angel, op. citada, páginas 82-84.

La DA Segunda de la LSNU 2004⁵⁹¹, exige la previa licencia municipal para los actos de parcelación, división o segregación de fincas o terrenos, "*cualquiera que sea su finalidad*".⁵⁹²

c) Parcelación rústica o agraria: las Unidades Mínimas de Cultivo.

La parcelación rústica o agraria tiene una finalidad rural, se practica para una explotación agraria, ganadera, forestal, cinegética, etc, incluso aunque se pretenda edificar en alguna de las parcelas resultantes, pues la edificación será accesoria a la actividad rural. Es la típica del SNU, aunque en suelo urbanizable también se pueden realizar parcelaciones rústicas.

c') Antecedentes.

La Ley de 15 julio 1954 estableció la primera regulación de las UMC, desarrollada por la Orden del Ministerio de Agricultura de 27 mayo 1958 que fijó la UMC para cada comarca en secano y regadío. Fue derogada por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 enero 1973 (LRDA).⁵⁹³

Tanto el ordenamiento agrario como el ordenamiento urbanístico, pretendían la preservación del suelo rústico o suelo no urbanizable⁵⁹⁴, pero el instrumento utilizado para ello, la figura de la UMC, era muy débil para impedir la parcelación urbanística del

⁵⁹¹ LSNU, Disposición Adicional Segunda, "Parcelaciones de fincas o terrenos": Esta regulación es igual que la contenida en la DA Tercera de la LSNU 1992.

⁵⁹² MARTÍNEZ GARCÍA, Silvestre, op. citada, página 62. En el régimen anterior se recurría al criterio teleológico para exigir licencia en la segregación o parcelación en suelo no urbanizable. Es decir, sólo cuando existiera una finalidad urbanística se exigiría licencia.

⁵⁹³ Que en su artículo 44 contemplaba unas excepciones al respeto de la parcela mínima de cultivo, que suponían una contradicción total con la normativa urbanística. Dichas excepciones eran: a) Destino de los predios, dentro del año, a edificación o construcción permanente; b) El destino a huertos familiares; y c) Que se adicione a una finca colindante y que las dos fincas afectadas mantengan una superficie superior a la unidad mínima de cultivo.

⁵⁹⁴ MARTÍNEZ GARCÍA, Silvestre, op. citada, página 61. Abunda en la tesis que aquí mantenemos que el desconocimiento de la parcela mínima agraria, no tuviera en la LRDA más sanción que la señalada en el art. 45: "*Los dueños de fincas colindantes con las parcelas que resulten de extensión inferior a la UMC tendrán el derecho a adquirirlas*".

suelo rústico por su falta de actualización⁵⁹⁵, hasta el punto de que su falta de vigencia fue declarada, entre otras, en la Sentencia de la Sala 1.ª de lo Civil del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 1980 (Aranzadi 1972).⁵⁹⁶

La Ley 19/1995, de 4 julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, resucitó las UMC, a las que dedicó el Título II, definiéndolas en su artículo 23⁵⁹⁷, utilizando los criterios de "suficiencia" y "rendimiento satisfactorio", asignando su determinación a la competencia de las Comunidades Autónomas⁵⁹⁸. La Ley no exigía ningún tipo de licencia⁵⁹⁹ para la segregación o división, sólo establecía la regla general de su prohibición cuando diesen lugar a parcelas inferiores a la unidad mínima (artículo 24.1), en cuyo caso las sancionaba con la nulidad e ineficacia radical (artículo 24.2), tanto civil como urbanística.

c") Las UMC en el Ordenamiento valenciano.

La Ley 19/1995 asignó a las Comunidades Autónomas la competencia para la determinación de las UMC, en cuyo ejercicio

⁵⁹⁵ La concreción de la parcela mínima agraria se hizo en una Orden Ministerial de mayo de 1985, que fijaba la parcela rústica de regadío en 2.000 m².

⁵⁹⁶ En el mismo sentido se pronuncia la Sala 4ª de lo CA en Sentencia de 11 de mayo de 1988 (Art. 4.451) en la que se considera que no existía fijada la UMC, en base al "juego derogatorio resultante de la incidencia de la Ley de 12 de enero de 1973 sobre la de 15 de julio de 1954 y la Orden de 27 de mayo de 1958".

⁵⁹⁷ Ley 19/995, de 4 julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, artículo 23: *"1. A los efectos de esta Ley se entiende por UMC, 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, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona.*

2. Corresponde a las Comunidades Autónomas determinar la extensión de la UMC para secano y para regadío en los distintos municipios, zonas o comarcas de su ámbito territorial."

⁵⁹⁸ Ley 19/995, de 4 julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, Exposición de Motivos (VII).

⁵⁹⁹ Una de las causas de la desnaturalización del suelo rústico, fue la remisión de algunos planes a la parcela mínima agraria como posible soporte de la edificación de vivienda familiar aislada en el SNU.

se dictó el Decreto 217/1999, de 9 noviembre, del Gobierno Valenciano, que regulaba las UMC en su artículo único.⁶⁰⁰

Posteriormente, la Ley 8/2002, en su Título IV (artículos 61 al 64) contiene la regulación de las UMC, que define en su artículo 61⁶⁰¹, lo que constituye una innovación en el ordenamiento valenciano. Para su determinación cuantitativa, la Ley sigue el sistema tradicional de distinguir secano y regadío en los distintos municipios, zonas o comarcas, que establece como un principio programático, pero tampoco establece la unidad mínima forestal. Su artículo 62⁶⁰² asigna su determinación al Consell de la Generalitat, que lo hará

⁶⁰⁰ Decreto 217/1999, de 9 noviembre, del Gobierno Valenciano, de UMC, artículo único, "UMC: determinación de su extensión": "1. De conformidad con lo que establece el artículo 23 de la Ley Estatal 19/1995, de 4 de julio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Autonómica Valenciana 2/1997, de 13 de julio, modificativa de la disposición adicional tercera número 2 de la Ley 4/1992, se fijan en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma las superficies de 2,5 hectáreas en secano y 0,5 hectáreas en regadío, como las expresadas unidades de cultivo.

2. A estos efectos, se considerará como de regadío, previa comprobación por el órgano competente de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, o departamento que lo sustituya, toda aquella parcela cultivada en la que se justifique su derecho a riego.

3. Las fincas rústicas podrán dividirse o segregarse aun dando lugar a superficies no cultivables inferiores a las señaladas en el anterior ordinal primero:

a) En todos los supuestos contemplados en el artículo 25 de la Ley Estatal 19/1995, de 4 de julio.

b) En los supuestos en los que la finalidad de la división o segregación de las fincas rústicas sea 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. Para ello deberá justificarse tal finalidad en expediente incoado al efecto, que incorpora el preceptivo trámite de audiencia a los interesados que sean conocidos y que contenga informe favorable de la Administración competente, que finalizará con resolución motivada al respecto de la finalidad que pretenda la división o segregación solicitada."

⁶⁰¹ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, artículo 61: "Definición": "A los efectos de esta ley, se entiende por unidad mínima de cultivo 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, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona tomada en consideración."

⁶⁰² Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, artículo 62: "Determinación".

con forma de Decreto. La Jurisprudencia ha declarado que es suelo de secano aunque se haya perforado un pozo.⁶⁰³

Su artículo 63⁶⁰⁴, prohíbe como regla general la división de las fincas rústicas por debajo de la superficie establecida para las UMC, aunque prevé excepciones, en las que las fincas rústicas podrán dividirse o segregarse, "*aún dando lugar a superficies inferiores a la unidad mínima de cultivo*". La primera excepción (número 1 del artículo 63)⁶⁰⁵, es prácticamente irrelevante, porque las parcelas de resultado tampoco pueden ser inferiores a las unidades mínimas de cultivo. Las demás excepciones (artículo 64)⁶⁰⁶, son las siguientes:

1. Las contempladas en la legislación estatal: todos los supuestos contenidos en el artículo 25 de la Ley estatal 19/1995, que ya recogía el Decreto valenciano 217/1999.

2. Si se trata de la compraventa de la totalidad de la finca arrendada entre el arrendatario titular de un arrendamiento histórico valenciano y el propietario de la misma.⁶⁰⁷

⁶⁰³ Sentencia nº 55/1994, de 2 de febrero, Sección Primera, Ponente Sr. Bellmont Mora, SCA del TSJCV. FD SEGUNDO:"..... por lo que entrando a conocer sobre el fondo, a la vista de los informes emitidos aparece como, la zona en que se encuentran los terrenos sobre los que se pretende edificar, tienen el carácter de zona de secano, calificación que no puede quedar desvirtuada por el hecho de haberse perforado un pozo y creado un pequeño jardín en el lugar, zona de secano en la que, conforme a las citadas NNSS de Planeamiento, se exige para poder edificar una parcela mínima de 100.000 metros cuadrados, y no reuniendo tal condición la parcela del actor, procede declarar conforme a derecho la resolución impugnada."

⁶⁰⁴ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, artículo 63, "Indivisión": "*1. La división o segregación de una finca rústica sólo se permitirá cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo establecida,....*"

2. Serán nulos y no producirán efectos de división o segregación entre las partes contratantes ni con relación a terceros, los actos o negocios jurídicos, cualesquiera que sea su naturaleza o clase, por cuya virtud se pretenda la mencionada división o segregación de las fincas contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior. Para su válida y eficaz división o segregación se estará a los estrictos términos y supuestos que con carácter excepcional vengan contemplados por la legislación estatal en dicha materia."

⁶⁰⁵ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, artículo 63, "Indivisión".

⁶⁰⁶ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, artículo 64, "Excepciones".

⁶⁰⁷ Ver RUEDA PEREZ, Manuel Angel, op. citada, página 98.

La Ley 8/2002 no sólo no derogó expresamente ni la LSNU 1992 ni la Ley 2/1997, de modificación de la anterior, respecto al régimen de parcelación y de construcción de viviendas aisladas en el medio rural, sino que era de plena aplicación en relación con las dos Leyes citadas⁶⁰⁸, respecto a la regulación de las unidades mínimas de cultivo en el ámbito del suelo no urbanizable.⁶⁰⁹

Tampoco derogó el Decreto 217/1999, sino que lo acoge expresamente en su esquema normativo, en cuanto dicho Decreto determina las unidades mínimas de cultivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.2 de la Ley, aunque se entiende derogado en los dos aspectos contenidos en el número 3 de su artículo único.

d) Régimen jurídico actual de las parcelaciones en la Comunidad Valenciana. La vigente D.A. Tercera de la Ley 4/1992.

Se contiene en las siguientes normas:

1. En la DA Tercera de la LSNU 1992, vigente en virtud de lo dispuesto en la Disposición Derogatoria Primera de la LSNU, que dispone: "*Queda derogada la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat, sobre Suelo No Urbanizable, con excepción de la disposición adicional tercera*".

2. En la LUV, Título IV, Capítulo I, artículos 191.g), 201 y 202.⁶¹⁰

3. En la Ley 8/2002, Título IV, UMC, artículos 61 a 64, ambos inclusive.

4. En la LSNU, DA Segunda.⁶¹¹

⁶⁰⁸ Ley 8/2002, de 5 de diciembre, artículo 62.3: "3. *Las UMC establecidas en el presente artículo tendrán plena aplicación respecto de la legislación autonómica en materia de SNU.*"

⁶⁰⁹ RUEDA PEREZ, Manuel Ángel, op. citada, página 97. El actual régimen jurídico de parcelaciones rústicas en la Comunidad Valenciana se integra por las disposiciones contenidas en las tres citadas Leyes.

⁶¹⁰ Desarrollados por el Reglamento OGTU, artículo 466, "La licencia de parcelación (en referencia a los artículos 191 y 201 LUV)".

⁶¹¹ LSNU, Disposición Adicional Segunda, "Parcelaciones de fincas o terrenos".

Al contenido de la Ley 8/2002, ya nos hemos referido en el número 2, "Parcelación rústica o agraria", del presente capítulo. A continuación procede el estudio del resto de las normas citadas.

La LSNU 1992 no definía la parcelación rústica, y exigía la previa licencia municipal para la realización de cualquier acto de parcelación, tanto urbanística como rústica⁶¹². Uno de los motivos de la reforma de la Ley 2/1997, fue someter a regulación distinta dos fenómenos diferentes, distinguir la parcelación rústica de la urbanística.

La vigente DA Tercera de la LSNU 1992, se ha de entender con el contenido que le dio la Ley 2/1997⁶¹³, que diferencia

⁶¹² La duda que entonces se planteó era la de la aplicación o no de la legislación estatal y en concreto de la Orden de 1958 que fijaba las UMC para las tres provincias de la Comunidad Valenciana, distinguiendo comarcas y, dentro de cada una, secano y regadío. La Consellería de Agricultura consideró aplicable la citada Orden, a falta de otra disposición a que echar mano.

⁶¹³ El texto definitivo de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 4/1992, es el resultante de la modificación operada por la Ley 2/1997, "Medidas de protección de la legalidad urbanística y de sanción de las infracciones a la misma", que en síntesis, dispone que todos los actos de parcelación o segregación en SNU quedan sujetos a previa licencia municipal y no podrán realizarse en contra de la legislación agraria. Las licencias y los instrumentos que las testimonien harán constar la condición indivisible de las fincas rústicas resultantes.

A los efectos del artículo 25.b) de la Ley 19/1995, de 4 de julio, las divisiones de terrenos rústicos que den lugar a parcela inferior a la UMC (con excepción de los actos resultantes de proyectos de obra pública, expropiación, programa para el desarrollo de Actuación Integrada o, DIC), deberán cumplir las condiciones de no reducir las fincas a menor superficie que la mínima exigible para la edificación de vivienda familiar; la licencia exigirá una superficie mínima en las parcelas resultantes de mayor extensión cuanto más se aumente el número de fincas respecto a las antes existentes. En todo caso, no podrán autorizarse cuando deba presumirse que tienen un fin urbanístico.

La contravención se sancionará con multa y con la adopción de las medidas precisas para restaurar la realidad transformada, con ejecución subsidiaria a costa del infractor sin perjuicio de la imposición de multas coercitivas. En el caso de talas de árboles o arbustos, procede la replantación con especies iguales o similares.

Los Notarios y los Registradores de la Propiedad exigirán la acreditación de la preceptiva licencia municipal, que deberá testimoniarse por los primeros en la correspondiente escritura, o del certificado administrativo de la innecesariedad de la licencia, que expedirá la Administración (si son consecuencia o presupuesto de proyectos de reparcelación; si ha transcurrido el tiempo para resolver expresamente).

En caso de notoria negligencia municipal en la protección de la legalidad y la sanción de las infracciones, la Consellería, previo requerimiento, podrá ejercitar estas

claramente el régimen de las viviendas familiares y el de las parcelaciones⁶¹⁴, y recoge la novedad de la Ley estatal 19/1995, conforme a la que son nulas las divisiones de terreno que no respeten la «*unidad mínima de cultivo*», a establecer por la Comunidad Autónoma, aunque permite la división; como excepción, por motivos urbanísticos, siempre que se cumplan las normas urbanísticas aplicables al caso. En esta previsión de la norma estatal se enmarca la regulación autonómica de la Ley 2/1997, que organizó -allí donde el Plan lo permitía- una normativa urbanística de doble alcance:⁶¹⁵

1. Que posibilitara el uso del suelo para viviendas aisladas, incluso en fincas de pequeña superficie, y la remodelación de linderos para ese fin, salvo alteración sustancial de características del territorio.

2. Limitaba toda fragmentación abusiva del suelo que pudiera desfigurar lo que es propio de la estructura de los fundos rústicos.

potestades en sustitución de la entidad municipal. Y en concurrencia con los municipios, podrá adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística y el ejercicio de la potestad sancionadora urbanística, respecto a actos y actividades en SNU regulados por esta Ley.

Es infracción urbanística grave la realización, en SNU y sin previa DIC, de obras para las que esta Ley exija dicha declaración. La falta de licencia municipal no podrá considerarse, en estos supuestos, infracción independiente de la anterior. Con independencia de la sanción y las medidas de restauración, se ordenará, en todo caso la clausura y prohibición definitiva de los usos y las actividades realizados o proyectados.

⁶¹⁴ La redacción la Ley 2/1997 de la Disposición adicional tercera de la Ley 4/1992 exige para la edificación de viviendas la misma extensión que la parcela mínima requerida para la división en lotes. Hay pues, una dualidad de efectos en el instrumento legal: se trata de una superficie mínima para la que la finca sea edificable; pero, a la vez, se trata también del lote mínimo con que puede ser parcelado el terreno. La EM de la Ley 2/1997 dice que *"debe aceptarse que la construcción de viviendas familiares en el medio rural y la parcelación urbanística desnaturalizadora de éste son dos fenómenos perfectamente diferenciados... en cuanto al momento en que se producen, en cuanto al tipo de agente social que los causa y, sobre todo, en cuanto a los efectos territoriales de uno y otro.*

⁶¹⁵ Ley 2/1997, modificación LSNU 1992, Disposición Transitoria Primera: *"Hasta que se apruebe por Decreto del Gobierno Valenciano, de conformidad con el artículo 23.2 de la Ley estatal 19/1995, de 4 de julio, la extensión de las UMC, éstas se determinarán, en todos los casos, por aplicación de las reglas establecidas en la disposición adicional tercera, número 2, LSNU, según su nueva redacción, establecida por la presente Ley en su artículo tercero.*

e) Determinaciones de la legislación valenciana aplicable a la parcelación o segregación de fincas o terrenos en SNU.

Las Leyes de la Generalitat Valenciana citadas, contienen las siguientes determinaciones respecto a la parcelación o segregación de fincas en SNU:

e') Conceptos de parcelación.

La LSNU 2004 contiene el concepto de parcelación rústica⁶¹⁶ y urbanística⁶¹⁷, y enumera los supuestos equiparables a la parcelación urbanística.⁶¹⁸

e'') No cabe la división ni la segregación en contra de la legislación agraria, o forestal o de igual naturaleza que le sea de aplicación.

La DA Tercera de la LSNU 1992 establece la imposibilidad de realizar divisiones o segregaciones de fincas rústicas en contra de lo establecido en la legislación agraria, que la DA Segunda de la

⁶¹⁶ "2. Se considera parcelación rústica toda división o segregación de terrenos en dos o más lotes, siempre que no tenga una finalidad vinculada a la actividad urbanística" (DA Segunda, 2, LSNU).

⁶¹⁷ "3. Se considera parcelación urbanística toda división o segregación de terrenos en dos o más lotes cuando tenga por finalidad obtener parcelas aptas para la edificación o, en su caso, crear los elementos infraestructurales requeridos para que la edificación tenga lugar." o más lotes, siempre que no tenga una finalidad vinculada a la actividad urbanística" (DA Segunda, 3, LSNU).

⁶¹⁸ "Son también supuestos de parcelación urbanística todos aquellos que con las mismas finalidades que las descritas en el apartado precedente en los que, sin división o segregación de la finca, se 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". (DA Segunda, 3, LSNU).

En consecuencia, en la Comunidad Valenciana, la figura denominada "Propiedad Horizontal Tumbada" que había permitido la edificación de varias viviendas en una sola y única parcela, al amparo únicamente de la licencia de obras, no se podrá aplicar a las parcelaciones urbanísticas de fincas rústicas 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, sin la previa licencia de parcelación municipal.

LSNU 2004⁶¹⁹) amplía a los de la normativa forestal o de similar naturaleza que le sea de aplicación, aunque es más parca que la DA Tercera de la LSNU 1992, porque ésta:

a) Remite, en primer lugar a la aplicación del régimen de las UMC, expuesto en el número 3, con unas superficies de 2,5 hectáreas en secano y 0,5 hectáreas en regadío, que ha sido tratado en el apartado 2 del presente Capítulo.

b) Y establece la necesidad del cumplimiento de otras dos condiciones:

- No reducir las fincas a menor superficie que la exigible como mínima para edificar una vivienda familiar (que determinará el planeamiento, sin que en ningún caso pueda ser inferior a una hectárea por vivienda", según el artículo 21 de la Ley 10/2004) ni menguar terreno de finca ya construida sin dicho mínimo o vulnerar las condiciones de indivisibilidad impuestas con motivo de una licencia o autorización urbanística.

- La licencia de parcelación exigirá una superficie mínima en las parcelas resultantes de mayor extensión cuanto más se aumente el número de fincas respecto a las antes existentes. Si no aumenta el número de fincas, por haber simultánea agregación a colindantes de porciones segregadas, sólo se exigirá cumplir la regla anterior. Si el número final de fincas se aumenta en una, se exigirá en cada una de ellas una superficie mínima del doble de 5.000 m²; si se aumenta en dos, del triple de esa magnitud; y así sucesivamente.

e") Exigencia de la previa licencia municipal, y proscripción de actos materiales de división.

La licencia municipal debe obtenerse con carácter previo para realizar la operación material de fraccionamiento del suelo. Así resulta del número 1 de la vigente DA Tercera de la LSNU 1992⁶²⁰,

⁶¹⁹ DA Segunda de la LSNU: "2. En ningún caso, podrán autorizarse actos de división o segregación de fincas o terrenos rústicos en contra de lo dispuesto en la normativa agraria o forestal o de similar naturaleza que le sea de aplicación."

⁶²⁰ Ley 4/1992, de SNU, DA Tercera, "Medidas de protección de la legalidad urbanística y de sanción de las infracciones a la misma".

y del número 1 de la DA Segunda de la LSNU 2004⁶²¹, e igualmente, los artículos 191⁶²², 201 y 203 de la LUV.^{623 xlv}

Estas previsiones se completan con la proscripción de actos materiales de división o segregación de fincas, que no están amparados en licencia municipal, cuando exista una presunción legal de que dichos actos materiales tienen finalidad urbanística^{624 xlv}, presunción que se produce en los supuestos contemplados en la DA Segunda de la LSNU, apartado 4⁶²⁵. La DA Tercera, 2, 4^a, de la LSNU 1992, reitera la proscripción de actos de división o segregación de fincas, estableciendo la imposibilidad de su autorización, si legalmente se debe presumir que tienen un fin urbanístico.

Para MARTINEZ GARCIA⁶²⁶, el procedimiento de licencia de obra mayor, señalado el artículo 9 del Reglamento de Servicios de 1955, es el necesario para autorizar la parcelación en el SNU. En el derecho valenciano, el otorgamiento de la licencia municipal debe resolverse en los plazos previstos en los artículos 195 y 196 de la LUV, de dos meses.⁶²⁷

Las licencias municipales harán constar la condición indivisible de las fincas rústicas resultantes o la superficie mínima en que se pueden subdividir o segregar.⁶²⁸

⁶²¹ LSNU, DA Segunda, "Parcelaciones de fincas o terrenos".

⁶²² Ley 16/2005, LUV, artículo 191, "Actos sujetos a licencia"; artículo 201, "Licencias de parcelación" y artículo 203, "Otorgamiento de la licencia".

⁶²³ Sentencia nº 247/1999, de 31 de marzo, Sección 1^a, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁶²⁴ La Sentencia nº 434/1996, de 15 de mayo, Sección Primera, Ponente Sr. Ayuso Ruiz-Toledo, SCA del TSJCV. (Confirmada por STS, Sección Quinta, de 19 de mayo de 2001), contempla una presunción de parcelación urbanística. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁶²⁵ LSNU, DA Segunda, "Parcelaciones de fincas o terrenos".

⁶²⁶ MARTÍNEZ GARCÍA, Silvestre, op. citada, página 64. Que prevé la denuncia de mora tras dos meses de silencio municipal.

⁶²⁷ Ley 16/2005, LUV, artículos 195, "Plazos para el otorgamiento de licencias" y 196. "Silencio administrativo".

⁶²⁸ LSNU, DA Segunda, número 7.

e''''') Inecesariadad de la licencia por declaración municipal o de la legislación sectorial específica.

La exigencia de licencia municipal de parcelación quiebra cuando dicha licencia sea innecesaria, bien por declaración municipal o de su legislación específica. Así resulta de lo dispuesto en el apartado 3º del número 2 de la DA Tercera de la LSNU 1992⁶²⁹; en el número 1 de la DA Segunda de la LSNU⁶³⁰; y en el artículo 201 de la LUV, cuyo apartado 4 regula el modo de acreditar la innecesariadad.

La DA Tercera de la LSNU 1992, número 2, párrafo 11º⁶³¹, dispone que en determinados casos de innecesariadad, la Administración expedirá el correspondiente certificado de innecesariadad de la licencia.

La LSNU, contempla un supuesto de innecesariadad en su DA Segunda: *"6. Será innecesaria la licencia municipal para los actos de división o segregación de terrenos rústicos resultantes de proyectos de obras o servicios públicos, expropiaciones, programas para el desarrollo de actuaciones integradas, reparcelaciones voluntarias o forzosas, y declaraciones de interés comunitario, así como los justificados por concurrir sobre las partes de una misma finca distinta clasificación urbanística. Ello, sin perjuicio de lo establecido sobre el otorgamiento de licencias de parcelación de la legislación urbanística"*.

El primer inciso, no tiene dudas, pues se trata de proyectos de la Administración, bien para una obra pública o para una expropiación, y en el resto se trata de actuaciones basadas en programas, proyectos o propuestas de promotor, aprobados por la Administración; para RUEDA PEREZ se trata de las denominadas "fincas de borde" o perimétrales de las unidades de ejecución, en las que una finca, en sentido civil o registral, se encuentra a caballo de dos unidades de ejecución diferentes, o de dos actuaciones

⁶²⁹ LSNU 1992, DA Tercera, número 2:3).

⁶³⁰ LSNU, DA Segunda, "Parcelaciones de fincas o terrenos: "1.:...."salvo que el ayuntamiento declare su innecesariadad, o que en virtud de su legislación sectorial específica quede exenta."

⁶³¹ LSNU 1992, DA Tercera, número 2, párrafo 11º: "La Administración expedirá el certificado de innecesariadad de la licencia en los siguientes casos:..."

urbanísticas distintas, de modo que la segregación o división es una operación previa a tales actuaciones y, además, inevitable e imprescindible.⁶³²

e''''') Control jurídico de la conformidad a licencia, por las Autoridades, Notarios y Registradores.

El control del cumplimiento de la exigencia de licencia municipal se encomienda a la autoridad municipal, y se refuerza con el control jurídico de la operación material de fraccionamiento del suelo que pueda hacer otra Autoridad⁶³³ o funcionario público, que se realiza, normalmente, en el momento en que se pretende formalizar en escritura pública la correspondiente operación jurídica de segregación o división.

Por ello, la LUV, en su artículo 201, dispone: "3. *De conformidad con lo dispuesto por la legislación estatal, los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia o la declaración administrativa de su innecesariedad, que los primeros deberán testimoniar en el documento. Asimismo, los Notarios y Registradores de la Propiedad harán constar en la descripción de las fincas su cualidad de indivisibles, cuando así les conste*". En el mismo sentido se manifiesta la DA Tercera de la LSNU⁶³⁴, lo que puede resultar más eficaz en orden al control de las parcelaciones, que una mera perspectiva sancionadora. La exigencia de licencia y la obligación de su testimonio en las escrituras de parcelación en el SNU, puede tener un notable y beneficioso efecto social, ya que impedirá que el parcelador y el parcelista adquirente se aventuren en una actividad que no va a tener respaldo en el otorgamiento de escrituras y acceso al Registro de la Propiedad.

⁶³² RUEDA PEREZ, Manuel Angel, op. citada. Página 95.

⁶³³ LSNU, DA Segunda: "8. *Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias están obligadas a detectar e impedir que se produzca el establecimiento de la base física o jurídica que, en su caso, pudiera desnaturalizar o provocar la transformación del destino legal y natural propio del suelo no urbanizable.*"

⁶³⁴ LSNU, DA Tercera, "Obligaciones de los notarios y registradores de la propiedad":

e"''''') Consecuencias de las parcelaciones efectuadas con infracción del ordenamiento jurídico urbanístico.

La LSNU considera ilegales, a efectos urbanísticos, las parcelaciones contrarias al ordenamiento urbanístico, y en especial, si dan lugar a un núcleo de población con características urbanas⁶³⁵ xlvii. Y la LUV prevé los supuestos de indivisibilidad.⁶³⁶

La LSNU priva a los lotes ilegales resultantes de la condición de solar y de su posibilidad de edificación (DA Segunda⁶³⁷), y la vigente DA Tercera de la LSNU 1992 establece un acabado régimen sancionador para la realización de parcelaciones contrarias a lo establecido en la Ley⁶³⁸. Finalmente, el sistema sancionador se cierra con una serie de obligaciones que se imponen a las compañías de suministros y servicios en la DA Cuarta de la LSNU.

Las parcelaciones ilegales en SNU constituyen una infracción urbanística muy grave, según el artículo 233, 2, párrafo segundo, de la LUV, que en su artículo 248. 3 establece: *"3. A estos efectos, también se considerarán actos reveladores de una posible parcelación urbanística aquéllos en los, sin división o segregación de fincas, se enajenen o se arrienden partes indivisibles de ella, con incorporación del derecho de utilización exclusiva de partes concretas de terrenos, o bien se constituyan asociaciones o sociedades en las cuales la condición de socio, la participación o la acción incorpore también esa facultad, siempre que se den respecto a las porciones concretas cuyo uso exclusivo se transmita las condiciones de superficie y descripción que racionalmente*

⁶³⁵ LSNU, DA Segunda: *"5. Será ilegal, a efectos urbanísticos, toda parcelación que sea contraria a lo establecido en la presente Ley y en el planeamiento territorial o urbanístico aplicable, especialmente cuando pueda dar lugar a riesgo de formación de un núcleo de población con características urbanas."*

Respecto a la posibilidad de riesgo de formación de núcleo de población, la Sentencia nº 434/1996, de 15 de mayo, Sección Primera, Ponente Sr. Ayuso-Ruiz Toledo, SCA del TSJCV, reseñada en Anexo Jurisprudencial.

⁶³⁶ Ley 16/2005, LUV, artículo 202, "Indivisibilidad de terrenos en las distintas clases de suelo".

⁶³⁷ LSNU, DA Segunda, 3, "in fine": *"En ningún caso, los lotes resultantes de una parcelación efectuada con infracción del ordenamiento jurídico urbanístico se considerarán solares ni se permitirá edificar en ellos."*

⁶³⁸ DA Tercera de la LSNU 1992, 2. 4ª.

supongan la modificación del uso rústico de la finca matriz de la que procedan".

La sanción se establece en el artículo 248⁶³⁹. El plazo de prescripción de la infracción es de cuatro años (LUV, artículo 238.1.a), presumiendo que en sí misma la parcelación ilícita es una actividad continuada⁶⁴⁰, por lo que el plazo de prescripción comenzará a computarse no será desde que se produzca la primera actuación parcelatoria, sino cuando ésta haya concluido. Criterio, por lo demás, avalado por una sólida jurisprudencia⁶⁴¹. La prescripción de la sanción se produce, igualmente, a los cuatro años (artículo 239 LUV).

2. DEBERES DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO RUSTICO.

El estatuto de la propiedad del suelo rústico, que contiene los derechos expuestos, se completa con los deberes de los propietarios que, además de los que derivan de las normas que regulan el suelo rústico, en sus facetas medioambiental, agrícola, ganadera, paisajística, etc., son los que establece el artículo 8 LSNU, "Deberes", que son:

a) El deber de conservación del suelo y su masa vegetal, que conlleva el mantenimiento de ésta "*conforme al equilibrio medioambiental en su uso*", es una consecuencia del deber de prevención de riesgos naturales que establece el artículo 14 LOTPP, por lo que le propietario de suelo rústico ha de poner especial cuidado para que no se incremente el riesgo de erosión⁶⁴²,

⁶³⁹ Ley 16/2005, LUV, artículo 248, "Parcelaciones en suelo no urbanizable": "1. Quienes realicen parcelaciones urbanísticas ilegales en suelo no urbanizable sin autorización para ello o declaración de su innecesariedad serán sancionados con multa del 20 al 30 por ciento del valor en venta de los lótes fraccionados, salvo que la división se efectúe cumpliendo la ordenación urbanística en vigor.

2. Esta sanción se impondrá en su cuantía máxima si la división realizada lesiona el valor específico que, en su caso, proteja el ordenamiento urbanístico. En cualquier caso, el importe de la multa no será nunca inferior a la diferencia entre el valor inicial y el de venta de la parcela correspondiente".

⁶⁴⁰ Ley 16/2005, LUV, artículo 238.3, "in fine".

⁶⁴¹ Ver MARTÍNEZ GARCÍA, Silvestre, op. citada, página 65.

⁶⁴² La LOTPP contempla en su artículo 14 la "Prevención de riesgos naturales o inducidos", "4. El planeamiento territorial y urbanístico adoptará medidas activas contra

incendio⁶⁴³, inundación⁶⁴⁴ y contaminación, ni se produzca peligro para la seguridad o salud pública. También se ha de evitar cualquier otra perturbación medioambiental o daños o perjuicios a terceros o al interés general.

b) Deber de rehabilitación, como en los inmuebles urbanos. En este sentido, el propietario de suelo rústico ha de realizar o permitir la replantación, reforestación o, en todo caso, la restauración de la vegetación del suelo rústico que la haya perdido por causa de incendio, desastre natural o acción humana no autorizada. Estas acciones se han de desarrollar "*dentro de los plazos y condiciones señaladas por la Autoridad competente en materia forestal*"⁶⁴⁵.

la erosión del suelo, como principal causa de la desertificación de la Comunidad Valenciana y por su repercusión sobre el paisaje, la productividad vegetal y el ciclo hidrológico, controlando su avance mediante la adecuada gestión del recurso natural suelo". Que desarrolla el Reglamento OGTU en sus artículos 31, "Medidas activas del planeamiento territorial y urbanístico contra la erosión (en referencia al artículo 14.4 LOTPP)", y 32, "Sistema de indicadores y acciones relativos a la erosión (en referencia a los artículos 14.4 y 82 LOTPP)".

⁶⁴³ La LOTPP contempla en su artículo 14 la "Prevención de riesgos naturales o inducidos", "1. Los terrenos forestales clasificados como suelo no urbanizable que hayan sufrido los efectos de un incendio no podrán clasificarse o reclasificarse como urbano o urbanizable". Que desarrolla el Reglamento OGTU en sus artículos 25, "Régimen urbanístico de los suelos que hayan sufrido los efectos de un incendio (en referencia al artículo 14.1 LOTPP)", y 26, "Reflejo en el planeamiento urbanístico y territorial de los suelos que hayan sufrido los efectos de un incendio (en referencia al artículo 14.1 LOTPP)".

⁶⁴⁴ La LOTPP contempla en su artículo 14 la "Prevención de riesgos naturales o inducidos", "6. El planeamiento urbanístico deberá orientar los futuros desarrollos urbanísticos hacia las zonas no inundables o, en el supuesto de que toda la superficie del municipio así lo fuera, hacia las áreas de menor riesgo, siempre que permitan el asentamiento. Cualquier decisión de planeamiento que se aparte de este criterio deberá justificar su idoneidad en un estudio de inundabilidad más específico, realizado con motivo de la actuación que se pretende". Lo desarrolla el Reglamento OGTU en su artículo 35, "Reflejo en el planeamiento de los riesgos de inundación (en referencia al artículo 14.6 LOTPP)".

⁶⁴⁵ La LOTPP contempla en su artículo 14 la "Prevención de riesgos naturales o inducidos", "2. Cualquier actuación urbanística que afecte a masas arbóreas, arbustivas o a formaciones vegetales de interés, deberá compatibilizar su presencia con el desarrollo previsto, integrándolas en los espacios libres y zonas verdes establecidos por el plan. Cuando ello no fuera posible, deberá reponerlas en su ámbito en idéntica proporción, con las mismas especies, y con análogo porte y características.

Lo dispuesto en el párrafo anterior, será de aplicación incluso cuando dichas masas arbóreas o arbustivas hayan sufrido los efectos de un incendio.

c) Contribuir al buen funcionamiento de las obras y servicios públicos, cumpliendo a tal efecto los planes o normas de la Administración competente, y facilitando los trabajos necesarios para ello, *"sin perjuicio de las compensaciones que les correspondan."*⁶⁴⁶

d) Deber general de conservar y promover el patrimonio histórico, cultural, paisajístico y arquitectónico, que se concreta en el deber de conservación de construcciones y edificios, de modo similar al propietario urbano, en condiciones de seguridad, salubridad, y decoro. El deber se cumple realizando los trabajos y obras precisas para conservar o rehabilitar en ellos las condiciones imprescindibles de habitabilidad o uso efectivo que les sea propio. Al tratarse de construcciones y edificios, serán de aplicación las previsiones de la legislación urbanística, de ordenación de la edificación y de patrimonio cultural.⁶⁴⁷

El planeamiento urbanístico deberá contemplar estas medidas en las fichas de planeamiento y gestión de los sectores y unidades de ejecución o, cuando sea preciso, en las fichas de los ámbitos sujetos a actuaciones aisladas."

Lo desarrolla el Reglamento OGTU en sus artículos 27, "Protección de las masas arbustivas (en referencia al artículo 14.2 de LOTPP)", y 28, "Régimen de las masas arbustivas en los instrumentos de planeamiento (en referencia al artículo 14.2 LOTPP)".

⁶⁴⁶La LOTPP contempla en su artículo 14 la "Prevención de riesgos naturales o inducidos", "5. Todos los cauces públicos y privados deberán mantenerse expeditos. No se autorizará su aterramiento o reducción sin que exista un proyecto debidamente aprobado por el organismo de cuenca competente, que prevea y garantice una solución alternativa para el transcurso de las aguas, sin perjuicio de las limitaciones establecidas en la legislación en materia de aguas". Lo desarrolla el Reglamento OGTU en sus artículos 33, "Clasificación urbanística de los cauces públicos (en referencia al artículo 14.5 LOTPP)", y 34, "Condiciones de funcionalidad de los cauces (en referencia al artículo.5 LOTPP)".

⁶⁴⁷ Este precepto es nuevo, y guarda relación con lo dispuesto en la LUV, Título IV, "Actividad administrativa de garantía de la legalidad urbanística", Capítulo I, "Actividad administrativa de control de la legalidad urbanística", Sección 5ª, "Deber de conservación de inmuebles y ruina", Artículo 206, "Deber de conservación y rehabilitación", desarrollado por el artículo 498 del Reglamento OGTU, "El deber de conservar las edificaciones (en referencia al artículo 206 de la LUV)".

El cumplimiento de este deber es exigible mediante las órdenes de ejecución, previstas en la LUV, artículo 212, "Órdenes de ejecución de obras de conservación y de obras de intervención", que desarrolla el Reglamento OGTU en sus artículos 499, "Órdenes de ejecución (en referencia a los artículos 206 y 212 LUV)", 500 "Contenido de la orden de ejecución (en referencia a los artículos 206 y 212 LUV)", 501 "Procedimiento y efectos de las órdenes de ejecución (en referencia a los artículos 206 y 212 LUV)", y 502 "Ejecución forzosa (en referencia a los artículos 206 y 212 LUV)".

e) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la LUV⁶⁴⁸, y el artículo 3, "Colaboración y vinculación", de la LOTPP⁶⁴⁹, los propietarios de suelo rústico han de destinarlo a los usos previstos por la ordenación, territorial o urbanística, y autorizados por el planeamiento aplicable, levantando las cargas impuestas para el lícito ejercicio de las actividades que pudieran autorizarse.

f) De conformidad con los objetivos establecidos en la LOTPP, Capítulo III, "Umbrales de sostenibilidad", artículo 81 "Sistema de indicadores territoriales y ambientales", y artículo 82 "Planificación urbanística sostenible", los propietarios de suelo rústico deben abstenerse de efectuar actos o actividades que puedan contaminar la tierra, el agua o el aire, de conformidad con lo previsto en la legislación aplicable.⁶⁵⁰

Este deber tiene un límite, contenido en el artículo 208 de la LUV, "Límite del deber de conservación y rehabilitación", que dispone: "3. *Se entenderá que las obras mencionadas en el párrafo anterior exceden del límite del deber normal de conservación cuando su coste supere la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil que la preexistente, realizada con las condiciones imprescindibles para autorizar su ocupación. Si no se trata de un edificio sino de otra clase de construcción, dicho límite se cifrará, en todo caso, en la mitad del coste de erigir o implantar una nueva construcción de iguales dimensiones, en condiciones de uso efectivo para el destino que le sea propio.*"

El Reglamento OGTU desarrolla este precepto en su Título VII, "Intervención en el uso del suelo", artículos 449 a 520, ambos inclusive.

⁶⁴⁸ Ley 16/2005, LUV, artículo 19 de la LUV, "Ejercicio de los derechos de los propietarios", "*Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en ésta u otras Leyes o, en virtud de ellas, por los Planes y Programas con arreglo a la clasificación de los predios.*"

⁶⁴⁹ LOTPP, artículo 3, "Colaboración y vinculación", "3. *Las administraciones públicas y los particulares colaborarán en el cumplimiento de esta ley y de los instrumentos de ordenación del territorio en ella regulados. Especialmente, permitirán el acceso a la información disponible para la elaboración de los citados instrumentos de ordenación del territorio y, en caso necesario, facilitarán el acceso a su propiedad para la toma de datos necesarios para su elaboración.*"

⁶⁵⁰ Este precepto es similar al contenido en el artículo quinto, B), "Deberes", número 3º), de la Ley 4/1992, de SNU. La LOTPP contempla en su artículo 14 la "Prevención de riesgos naturales o inducidos", "7. *Las administraciones públicas tendrán en cuenta en la asignación de los usos del suelo, los objetivos de prevención de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y de limitación de sus consecuencias.*" Lo desarrolla el Reglamento OGTU en su artículo 36, "Riesgos de accidentes graves en que intervengan sustancias peligrosas (en referencia al artículo 14.7 LOTPP)".

g) Puesto que la DA Tercera de la LSNU 1992⁶⁵¹, en relación con la DA Segunda de la LSNU, define como infracción, los actos de parcelación, división o segregación de fincas en contra de lo dispuesto en la Ley, los propietarios de suelo rústico deben abstenerse de realizar actos de segregación o división de terrenos y actos jurídicos de parcelación de fincas en contra de lo establecido en la LSNU, y en la legislación agraria o forestal o de similar naturaleza que le sea de aplicación.

h) En concordancia con lo dispuesto en la Ley GV 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos, los propietarios de suelo rústico tienen el deber de no tolerar los vertederos ilegales e incontrolados que existan en los terrenos de su propiedad, colaborando con los poderes públicos en su detección y posterior restauración del medio ambiente perturbado.

Se suprimen los dos apartados del artículo quinto LSNU 1992, relativos a las ayudas al coste de replantación o reposición⁶⁵², y a la posibilidad de expropiación por incumplimiento de los deberes.⁶⁵³

Aparte de los expuestos, los propietarios tienen otros deberes que resultan del contenido de la DA Tercera de la LSNU 1992⁶⁵⁴, expresamente declarada vigente por la Disposición Derogatoria Primera⁶⁵⁵, y que afecta a todo aquel que intente realizar los actos prohibidos, sea o no propietario.

⁶⁵¹ LSNU 1992, Disposición Adicional Tercera, "Medidas de protección de la legalidad urbanística y de sanción de las infracciones a la misma", vigente conforme a lo dispuesto en la Disposición Derogatoria Primera de la LSNU 2004: "*Queda derogada la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat, sobre SNU, con excepción de la disposición adicional tercera.*"

⁶⁵² LSNU 1992, artículo 5. Sin embargo, dichas ayudas se prevén en la LUV, artículo 209, "Ayudas públicas para la conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico".

⁶⁵³ LSNU 1992, artículo 5: "El incumplimiento manifiesto de los deberes de la propiedad establecidos en este artículo, facultará a la Administración para expropiar los terrenos correspondientes."

⁶⁵⁴ LSNU 1992, DA Tercera: "3. *Sin perjuicio de lo que puedan disponer los planes urbanísticos o la legislación agraria, no podrán realizarse extracciones de áridos y talas o abatimientos de árboles que constituyan masa arbórea, espacio boscoso, arboleda parque y aquellos ejemplares que por sus características posean interés botánico o ambiental especial sin previa licencia municipal.....*"

⁶⁵⁵ LSNU, Disposición Derogatoria Primera, "Derogación de normas".

Capítulo IV

USOS, ACTIVIDADES Y APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS EN SUELO RÚSTICO.

Desde la LS 1956 (artículos 61 y 70.1) y, luego, con el TRLS 1976 (artículos 76 y 87), las facultades del derecho de propiedad se han de ejercer dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes en ellas establecidos o en los planes de ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios. La LRSV 1998 ratifica este planteamiento⁶⁵⁶. Ello significa que el derecho de propiedad ya no es un derecho potencialmente ilimitado de usar, disfrutar y abusar del objeto sobre el que recae, sino que, para aprovechamientos urbanísticos, es un derecho enmarcado en los límites que define la LRSV y que acaban de perfilar los planes. La Ley y los planes no recortan un derecho de mayor extensión, sino que definen la extensión del contenido urbanístico del derecho de propiedad, precisando su ámbito en función de la clasificación y calificación urbanística de los terrenos, que establece la ordenación urbanística, lo que puede dar lugar a definiciones diferentes del derecho de propiedad. Pero no añaden nada al contenido natural del derecho de propiedad sobre suelo rústico, que es el aprovechamiento rural.

El aprovechamiento urbanístico del suelo rústico, básicamente su edificación, debe ser excepcional⁶⁵⁷, porque está protegido por

⁶⁵⁶ LRSV 1998 artículo 2: "Facultades del derecho de propiedad", y artículo 5, "Reparto equitativo de beneficios y cargas".

⁶⁵⁷ La STS de 15-02-1991 declara que este suelo tiene una función positiva 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

la legislación urbanística, como antes se ha dicho, precisamente para preservarlo del proceso de desarrollo urbano. La LSNU lo contempla en su Título I, "Régimen de propiedad del suelo no urbanizable", artículo 6, "Delimitación del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo no urbanizable".⁶⁵⁸

Uno de los objetivos de la LSNU 1992 fue el de aplicar también al suelo rústico los mismos parámetros de configuración jurídica que venían siendo aplicados al suelo urbano y urbanizable (ordenación mediante plan, clasificación, calificación, licencias, etc), así como crear el estatuto del propietario, que a su vez determinaba la función social de la propiedad de este suelo rústico.

Con la LSNU, aquéllos objetivos iniciales se determinan con mayor claridad y precisión, lo que conlleva que el estatuto de la propiedad del suelo rústico quede más acabado. Así, la Ley concede una preponderancia al Plan General en la clasificación del suelo rústico como No Urbanizable, y su clasificación de protegido y común. Pero da un paso más decisivo: el Plan general ordenará en zonas las áreas de SNU común donde sean posibles determinados usos y aprovechamientos de índole urbanística y, correlativamente, dichos usos y aprovechamientos urbanísticos no serán posibles fuera de dichas zonas, ni en todo el SNU si dichas zonas no se han predeterminado por el Plan.

Más aún, cabe la posibilidad de que dichas zonas ordenen específicamente usos y aprovechamientos agrícolas, lo que determinará que la propiedad deba sujetarse, además, a dicha ordenación.

El suelo rústico es anterior y premisa fáctica del que la Ley califica como SNU desde el punto de vista urbanístico, y es, como

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"...

⁶⁵⁸ LSNU, artículo 6: "*La clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable incluido en alguna de las dos categorías previstas en esta ley, y su adscripción a las distintas zonas que delimite el planeamiento, define la función social de aquéllos y delimita el contenido urbanístico del derecho de propiedad*" (Este precepto, prácticamente reproduce el artículo 4 de la Ley 4/1992, de SNU, que destacaba también la definición de la función social de este suelo y la delimitación del contenido del derecho de propiedad).

también se ha dicho, un suelo protegido, pues ha de ser preservado de la edificación de tipo urbano, tanto de modo general, "per se", atendiendo simplemente a su naturaleza rústica, como de modo especial, si en él concurren circunstancias peculiares que aconsejen una especial protección.

En la LSNU 1992 la calificación, operando a partir de la clasificación como SNU del suelo rústico, posibilitaba usos y aprovechamientos distintos, en función de la categoría común o de especial protección que tuviera el suelo. La ordenación urbanística sustantiva directamente establecida por el bloque de la legalidad urbanística (LSNU y, en su caso, las normas reglamentarias), anticipaba en parte la calificación de los terrenos y enmarcaba y limitaba consecuentemente el ejercicio ordinario de la potestad de planeamiento por el Municipio. Pero también cabía el ejercicio separado posterior de ésta potestad de planeamiento para la legitimación de iniciativas concretas de uso o aprovechamiento del SNU, mediante las DIC, cuya competencia se asignaba a la Generalitat.

También regulaba las diversas actuaciones que podían producirse en el SNU, y tras la graduación de su importancia territorial, establecía el procedimiento a seguir para su implantación⁶⁵⁹. En función del interés general, de la necesidad de la utilización del suelo y de su mayor o menor proximidad al uso normal del suelo rústico, a la compatibilidad con su naturaleza en función de los usos propios de su estado rústico (agrícola, forestal, ganadero, cinegético), la LSNU 1992 posibilitaba la legitimación de diferentes usos y aprovechamientos, regulando las actuaciones posibles en el SNU común, en las que además de las obras e instalaciones requeridas por las infraestructuras y los servicios públicos estatales, autonómicos o locales, en las restantes obras, usos y aprovechamientos distinguía:

a) Instalaciones y edificaciones para usos cercanos y compatibles con la vocación natural del suelo, cuya realización era, en principio, posible por determinación del propio texto legal, si bien sujeta a un control preventivo (autorización) destinado a comprobar, caso a caso, la corrección del aprovechamiento pretendido.

⁶⁵⁹ Y sin olvidar la necesaria preservación del suelo rústico, no despreciaba, sino que ordenaba las diversas actuaciones que desde la visión del legislador y de la realidad social actual podían ubicarse en este suelo.

b) Instalaciones y edificaciones que por su carácter o intensidad eran más propios del suelo urbano, no acordes con la naturaleza del SNU, cuya legitimación exigía la previa clasificación y calificación y, en su caso, de las reservas de suelo, y que podían implantarse mediante DIC ordinaria, en unos casos, y en los supuestos de actividades terciarias e industriales de especial importancia, mediante DIC extraordinaria.

La Ley 2/1997 exigió más determinaciones al planeamiento urbanístico, como instrumento adecuado para determinar las áreas susceptibles de albergar el uso de la vivienda aislada y en qué condiciones, e incrementó el protagonismo de los Municipios, como sujetos activos de la formulación de los planes, o como ejecutantes de delegaciones a su favor para otorgar autorizaciones previas, condicionadas a que el Municipio delegado tuviera planeamiento apropiado.⁶⁶⁰

La LUV regula en su artículo 24 los "Derechos y deberes de los propietarios de suelo no urbanizable": "*Los propietarios de suelo no urbanizable tendrán los derechos y deberes que se regulan en su legislación específica, estatal y autonómica.*" Y esta legislación específica, en la Comunidad Valenciana es la LSNU que, preservando las instituciones de la LSNU 1992 ya incorporadas a la cultura jurídica de nuestra Comunidad, da un importante paso respecto a aquélla, extendiendo a todos los supuestos la limitada experiencia de la Ley 2/1997.

En la LSNU el planeamiento adquiere un decidido protagonismo y se le exige un mayor rigor de análisis y ordenación por admitir la excepción a la regla general de inedificabilidad del medio rural al asumir un concepto positivo del SNU. El planificador determinará su clasificación, las decisiones expresas de calificación del suelo, como protegido o común⁶⁶¹, la delimitación de zonas, y la regulación de los usos, actividades y aprovechamientos posibles,

⁶⁶⁰ La Ley 2/1997 autorizó a la Generalitat a delegar en los Municipios la competencia para otorgar las «autorizaciones previas» (a la construcción de vivienda o de otras obras en suelo rústico), siempre que existiera un planeamiento apropiado que cumpliera las características previstas en esta Ley.

⁶⁶¹ Ley 16/2005, LUV, artículo 62, "Determinaciones del Plan General": "3. *El Catálogo de protección y la ordenación del SNU con expresión de las áreas que han de preservarse del proceso urbanizador son determinaciones inexcusables del Plan General.*"

con lo que dicho suelo ha de quedar casi tan ordenado como el suelo urbano.

En congruencia con el papel fundamental del Plan, su artículo 30⁶⁶² exige licencia urbanística municipal para todos los actos de uso y aprovechamiento que promuevan los particulares, con excepción de las actividades amparadas en DIC, para las que no se exige licencia urbanística municipal, sino sólo la licencia de actividad.⁶⁶³

De modo especial, su artículo 11 prevé que el plan fije, al menos, la "*b) Delimitación de zonas en el suelo no urbanizable*", lo que es importante porque las mismas están sujetas a una ordenación diferenciada, como establece su artículo 19.1⁶⁶⁴. "*Sensu contrario*", la falta de zonificación determina que los usos y aprovechamientos posibles sólo puedan ser los agropecuarios, forestales o cinegéticos, como dispone el artículo 19.2.

La división del territorio municipal en zonas de ordenación urbanística es también una exigencia de la LUV⁶⁶⁵, y del Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística.⁶⁶⁶

⁶⁶² LSNU, artículo 30, "Actuaciones promovidas por los particulares".

⁶⁶³ LSNU, DA Segunda, "Parcelaciones de fincas o terrenos": "*6. Será innecesaria la licencia municipal para los actos de división o segregación de terrenos rústicos resultantes de proyectos de obras o servicios públicos, expropiaciones, programas para el desarrollo de actuaciones integradas, reparcelaciones voluntarias o forzosas, y declaraciones de interés comunitario, así como los justificados por concurrir sobre las partes de una misma finca distinta clasificación urbanística. Ello, sin perjuicio de lo establecido sobre el otorgamiento de licencias de parcelación de la legislación urbanística*".

⁶⁶⁴ LSNU, artículo 11, "Contenido del planeamiento urbanístico respecto del suelo no urbanizable", y artículo 19, "Obras, usos y aprovechamientos".

⁶⁶⁵ Ley 16/2005, LUV, artículo 41, "Reglamento de zonas de ordenación urbanística": "*A fin de homogeneizar las normas urbanísticas de los distintos Planes, mediante Decreto del Consell de La Generalitat se aprobará un Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística. Excepcionalmente, los planes podrán contener su propia regulación cuando razones específicas de carácter local lo aconsejen y así se justifique.*"

Artículo 49, "Zonificación y usos globales": "*1. Los Planes Generales dividirán el territorio en zonas diferenciadas por su uso global o dominante, entendiendo por tal, el mayoritario o el que defina su función urbana en relación con el conjunto del territorio. Para cada una de ellas se establecerán las zonas de ordenación compatibles.*

2. Todo Plan General debe delimitar, como zona diferenciada, uno o varios núcleos históricos tradicionales, en aquellos municipios en que existan, donde la

Se ha de destacar que cuando el planeamiento no prevea estas zonas, en suelo rústico clasificado como SNU sólo serán posibles los usos propios o "naturales" de tal suelo rústico, es decir, los agropecuarios, forestales o cinegéticos o aquellos sometidos al régimen general de las obras públicas, sin perjuicio de que, excepcionalmente, puedan aprobarse DIC.⁶⁶⁷

1. LA CONFIGURACIÓN DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO RÚSTICO.

De lo expuesto resulta que el régimen urbanístico del suelo rústico vendrá determinado por las normas urbanísticas y por las determinaciones del planeamiento, especialmente las determinaciones de clasificación del SNU en común o protegido.

A) En SNU protegido.

Cuando el suelo rústico sea objeto de una protección especial, los usos y actividades a realizar serán únicamente las permitidas en la norma de protección y, en su caso en el Plan que dicha norma prevea.

Cuando el suelo rústico haya sido clasificado como SNU, y a su vez calificado como SNU protegido únicamente podrán realizarse en él las actuaciones previstas en el planeamiento, y las 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 protección⁶⁶⁸.

ordenación urbanística no permita la sustitución indiscriminada de edificios y exija que su conservación, implantación, reforma o renovación armonicen con la tipología histórica. Asimismo, en consonancia con las políticas de conservación del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural, definidas por los órganos competentes, catalogará los bienes inmuebles y adoptará las medidas protectoras que, conforme a aquéllas, resulten de interés.

3. Los usos asignados se corresponderán con los establecidos en el RZOUCV y en la LSNU."

⁶⁶⁶ Orden de 26 de Abril de 1999, del Conseller de OPUT, por la que se aprueba el Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística de la Comunidad Valenciana.

⁶⁶⁷ LSNU, artículo 19.2. "Obras, usos y aprovechamientos".

⁶⁶⁸ LSNU, artículo 16, "Normas", y artículo 17, "Obras, usos y aprovechamientos".

Complementa este régimen las previsiones del artículo 10 de la Ley 8/2002⁶⁶⁹. Y se admite el vallado de las fincas rústicas.⁶⁷⁰ ^{xlvi}

El artículo 30⁶⁷¹ exige para todas las obras e instalaciones en SNU protegido, el informe favorable, preceptivo y vinculante, de la Consellería competente en materia de territorio, además de las autorizaciones preceptivas que determine la legislación sectorial, exigencia que reitera el artículo 31⁶⁷². La Ley 8/2002, en los supuestos de obras, usos, instalaciones y aprovechamientos en SNU protegido por razón de sus valores agrarios y de preservación del medio rural, cuya determinación establece en su artículo 11.2⁶⁷³, y las excepciones en el artículo 12, requiere también el informe de la Consellería competente en materia de agricultura (artículo 11), que no será preceptivo en los supuestos contemplados en el artículo 12, e impone ("*delegará*") que dicha Consellería delegue la competencia para emitir el referido informe en los Ayuntamientos que lo soliciten, y acrediten cumplir los requisitos establecidos en el artículo 13. La delegación es revocable (artículo 13, número 3: "*3. Si un ayuntamiento desistiera en sus funciones, la consellería revocaría la delegación.*"). Y tanto la Consellería como los Ayuntamientos con delegación, al emitir sus informes tendrán en cuenta los criterios de valoración contenidos en el artículo 14.

Cuando un SNU protegido lo sea por expresa declaración de una norma, habrá que estar a las determinaciones de ésta. Así, el PAT de Carácter Sectorial de Corredores de Infraestructuras de la Comunidad Valenciana⁶⁷⁴ en su artículo 16 establece determinadas

⁶⁶⁹ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, artículo 10, "Régimen".

⁶⁷⁰ Sentencias de la SCA del TSJCV nº 357/1999, de 30 de abril, Sección 1ª, Ponente Sr. Altarriba Cano, nº 203/2003, de 24 de febrero, Sección 1ª, Ponente Sr. Bellmont Mora. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁶⁷¹ LSNU, artículo 30, "Actuaciones promovidas por los particulares".

⁶⁷² LSNU, artículo 31, párrafo segundo: "Actos de uso y aprovechamiento del SNU sujetos a licencia municipal": "*Los actos de uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable protegido previstos en el artículo 17 de esta ley serán autorizados por el ayuntamiento mediante el otorgamiento de las correspondientes licencias municipales previo informe favorable de la conselleria competente en materia de territorio.*".

⁶⁷³ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, artículo 11, "Informe previo. Delimitación"; artículo 12, "Excepciones"; artículo 13 "Delegación de la competencia para emitir informe"; artículo 14, "Valoración".

⁶⁷⁴ El Decreto 78/2005, de 15 de abril, del Gobierno Valenciano, aprueba definitivamente el PAT Sectorial de Corredores de Infraestructuras de la C.

limitaciones respecto a actuaciones en SNU de Especial Protección.⁶⁷⁵

B) En SNU común.

El suelo rústico, como antes se ha dicho, es susceptible de todos los usos y aprovechamientos conformes con su naturaleza.

Cuando el suelo rústico haya sido clasificado, a efectos urbanísticos, como SNU, y a su vez calificado como SNU común, habrá que estar a lo que determine la legislación urbanística. La LSNU, al igual que la LSNU 1992, regula ese proceso en función de la mayor o menor trascendencia del interés general presente en la realización de los distintos aprovechamientos y, simultáneamente, de su menor o mayor acuerdo o compatibilidad con la naturaleza misma del suelo. Y exige para las actuaciones que excedan de las conformes a la naturaleza de los terrenos, por orden de intensidad de la actuación, bien la licencia municipal junto a las autorizaciones de la Administración autonómica, o bien, para actuaciones de mayor trascendencia para el uso del suelo, la DIC.

La DIC sigue siendo el supuesto de atribución de usos y aprovechamientos que conllevan mayor intensidad de afectación del suelo por la actividad concreta autorizada, y las regula en su artículo 32⁶⁷⁶. Siguiendo un orden de intensidad en la definición de los usos y aprovechamientos que se autorizan, las licencias municipales y las autorizaciones autonómicas preceden a la DIC, que es un verdadero acto de planeamiento, por lo que la

Valenciana, cuyo objeto (Preámbulo) es *"mantener la base territorial por la que discurre el trazado del Proyecto de Transferencias de recursos hídricos desde la cuenca del Ebro a diversas cuencas, entre las que se encuentran las del Júcar y Segura en la Comunidad Valenciana"*. Artículo 15, "Afecciones al planeamiento urbanístico": *"1. Con carácter general y sin perjuicios de lo establecido en el apartado 5 del artículo 17 de esta normativa, los PGOU clasificarán como SNU de Protección de Infraestructuras el ámbito del corredor que afecta a su término municipal, salvo que en el planeamiento anterior hubiera sido Suelo Urbano o Suelo Urbanizable, supuestos en los que podrá mantener esta clasificación"*.

⁶⁷⁵ Decreto 78/2005, de 15 de abril, del Gobierno Valenciano, artículo 16: "Limitaciones en SNU de Especial Protección": *"1. En el SNU de Especial Protección, sin perjuicio de las limitaciones derivadas de la legislación protectora del medio ambiente, no se podrán realizar instalaciones o construcciones. Tampoco se podrán autorizar obras que supongan transformación del estado o características esenciales de las fincas afectadas por el corredor."*

⁶⁷⁶ LSNU, artículo 32, "Actividades que precisan de DIC".

intervención siguiente a ella en orden de importancia la constituye el propio planeamiento, razón por la cual no se requiere la declaración de interés comunitario cuando los usos y aprovechamientos en SNU común sean objeto de asignación mediante planes de actuación territorial sectorial o urbanísticos especiales.

No obstante, cabe la posibilidad de un régimen especial para el SNU común por expresa declaración de una norma, en cuyo caso habrá que estar a las determinaciones de ésta. Así, el Decreto 78/2005, de 15 de abril, del Consell, PAT Sectorial de Corredores de Infraestructuras de la Comunidad Valenciana, en su artículo 17 establece determinadas limitaciones respecto a actuaciones en SNU Común.⁶⁷⁷

C) Régimen de las actuaciones en función de su intensidad y excepcionalidad.

La legislación urbanística define el estatuto del derecho de propiedad del suelo apartándose de la concepción tradicional romana. El estatuto que configura la Ley parte de un contenido natural, que compagina con la iniciativa pública en la dirección del hecho urbano, mediante los parámetros utilizados por la legislación urbanística, es decir, mediante el sistema formado por las determinaciones del Plan, la clasificación, calificación y ordenación, seguido de la preceptiva licencia municipal. Y se impone objetivamente sobre el suelo, abstracción hecha de de la persona titular del derecho de propiedad del mismo.

La LUV, en su Título I, "Régimen urbanístico del suelo y estatuto del propietario", dedica el Capítulo II al "Estatuto de la propiedad del suelo", en cuya Sección 1ª establece los "Principios generales", con los artículos 18 y 19⁶⁷⁸. Su artículo 24 remite la regulación de los derechos y deberes de propietarios de SNU, a su legislación específica, estatal y autonómica, y el 33 reitera el "Principio de no indemnización por el ejercicio de potestades urbanísticas".

⁶⁷⁷ Decreto 78/2005, de 15 de abril, del Gobierno Valenciano, artículo 17, "Limitaciones en SNU Común".

⁶⁷⁸ LUV, artículo 18, "Estatuto de la propiedad del suelo": "*La propiedad del suelo confiere a su titular los derechos y deberes establecidos en la legislación estatal, así como los derivados de la presente Ley y, en virtud de la ordenación y programación urbanística, en cuyos términos se han de cumplir o ejercer*".

a) Uso normal o natural del suelo.

La LRSV 1998, artículo 20, regula la posición de los propietarios de suelo rústico, respetando la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 CE, y las limitaciones que establecen el artículo 38 CE y las leyes agrarias, que imponen no sólo la obligación de cultivar, sino también la de mejorar las tierras.

La LSNU define la función social de esta propiedad ⁶⁷⁹ y su artículo 5 establece que *"3. El suelo no urbanizable común deberá destinarse a aquellos usos que sean conformes a su naturaleza rústica...."*. Estos usos normales constituyen el régimen general. ⁶⁸⁰

b) Uso del suelo sometido a la ordenación y la intervención administrativa.

Aparte de las construcciones derivadas de la explotación de las fincas, la escasez y carestía del suelo en los núcleos urbanos frente a la abundancia y mejor precio del suelo de tierra campa, han sido un estimulante para que los promotores de viviendas y de

Artículo 19, "Ejercicio de los derechos de los propietarios": *"Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en ésta u otras Leyes o, en virtud de ellas, por los Planes y programas con arreglo a la clasificación de los predios"*.

⁶⁷⁹ Ver PAREJO ALFONSO, Luciano, "El régimen jurídico del suelo no urbanizable en la Ley valenciana 4/1992, de 5 de junio", en RDU, nº 132 de 1993, págs. 281 y ss.

⁶⁸⁰ La LSNU, de modo similar a la LSNU 1992, reconoce como derechos de los propietarios (artículo 7, "Derechos"): *"1...usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos. Podrán destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento territorial y urbanístico."*

Y añade dos nuevos apartados: *"A tal fin, podrán emplear instalaciones y medios técnicos adecuados y ordinarios que no supongan ni tengan como consecuencia la transformación de los terrenos de su destino propio del medio rural, estado natural o características esenciales"*.

"En todo caso, los trabajos, obras y usos estrictamente agrarios o forestales estarán sujetos a las limitaciones impuestas por la legislación civil o administrativa aplicable por razón de la materia".

El cultivo es, a la vez, un derecho y una obligación. Ver BALLARIN MARCIAL, Alberto, "El deber de cultivar y mejorar", en "Comentarios a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario", Estudios Monográficos del IRYDA, Madrid, 1974, págs. 201 y ss.

industrias hayan extendido sus actividades al ámbito rural, muchas veces operando alteraciones nocivas.

La LS 1956 en su artículo 69, preservaba la transformación de este suelo, pero permitía su edificación en un máximo de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de superficie, sin perjuicio de otras edificaciones excepcionales. El TRLS 1976 suprimió el índice de edificabilidad, sustituyendo la determinación del cuánto se puede construir por la de qué se puede construir, señalando las construcciones autorizables en su artículo 85⁶⁸¹, encomendando a los planes municipales regular o impedir algunas edificaciones, evitando la formación de núcleos de población⁶⁸². El TRLS 1992 sigue el esquema anterior, sin grandes modificaciones. La LRSV 1998 reduce a ámbitos mínimos la regulación del régimen de la construcción en suelo rústico.

La LSNU, artículo 5, prevé la posibilidad de otros aprovechamientos que excedan el uso natural del SNU común, mediante su transformación a través de otros actos o construcciones distintos de los enumerados en el "régimen general"⁶⁸³ del apartado anterior, que tendrán siempre carácter excepcional, y quedarán sometidos a la ordenación territorial y urbanística.⁶⁸⁴

El régimen de la propiedad que establece la LSNU se refiere a "*suelo no urbanizable*", sin distinción entre el protegido y el común, pero debe entenderse referido sólo al SNU común, dado que más adelante la Ley establece un régimen especial para el SNU protegido, que se caracteriza por la prohibición absoluta de construir, salvo que se trate de instalaciones, construcciones u obras que tenga previstas el planeamiento, o las necesarias para la gestión de los bienes de dominio público o de los servicios públicos

⁶⁸¹ Ver ROZADOS OLIVAS, Manuel Jesús, "La utilización edificatoria del suelo no urbanizable", RDU, nº 174 de 1999, págs. 1456 y ss.

⁶⁸² Ver PAREJA LOZANO, Carlos, "Régimen del suelo no urbanizable", ed. Marcial Pons, Madrid, 1990, en especial las páginas 87 y ss.

⁶⁸³ El artículo 5 de la LSNU, dispone que, además de aquellos usos que sean conformes a su naturaleza rústica, "3. *El SNU común deberá destinarse.....o a actuaciones de interés comunitario en los términos establecidos en esta ley*".

⁶⁸⁴ LSNU, artículo 7, "Derechos": "2. *Excepcionalmente, mediante los procedimientos y en los términos previstos en esta ley, podrán realizar obras y construcciones, así como otros actos sobre el suelo y subsuelo, instalaciones y edificaciones, que excedan de las previstas en el punto anterior y que se legitimen o atribuyan expresamente por la ordenación territorial y urbanística*".

o actividades de utilidad pública o interés general. Y también por la necesidad de adoptar las medidas que se hayan establecido a efectos de conservación, protección o mejora. Se concreta dicho régimen especial en la Sección 3ª de Capítulo II, artículos 16⁶⁸⁵, y 17⁶⁸⁶. También la Ley 8/2002, establece un régimen específico para el SNU protegido por sus valores agrarios, en su artículo 10.

Para el uso y aprovechamiento del suelo que pretenda sobrepasar los fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, la Ley establece un régimen excepcional en el apartado 2 de su artículo 7, que se basa en dos condiciones: su legitimación o atribución expresa por la ordenación territorial y urbanística, y su realización mediante los procedimientos previstos en la Ley. Este régimen excepcional se contiene en el Título III, "Autorizaciones de usos y aprovechamientos del suelo no urbanizable", Capítulo I, "Disposiciones generales", artículo 28, que exige la previa determinación del planeamiento territorial o urbanístico, para permitir dichas actuaciones. Salvo en los supuestos de los artículos 17, 20 y 22, ya no se exige la autorización, sino sólo la licencia municipal y, en su caso, la DIC, como establece el artículo 30.⁶⁸⁷

En todo caso, para la implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que impliquen un incremento del consumo de agua, se requerirá la previa obtención de informe sobre su disponibilidad o compatibilidad, emitido por el organismo de cuenca competente o entidad colaboradora autorizada para el suministro⁶⁸⁸, informe que se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto.⁶⁸⁹

⁶⁸⁵ LSNU, artículo 16 "Normas".

⁶⁸⁶ LSNU, artículo 17, "Obras, usos y aprovechamientos".

⁶⁸⁷ LSNU, artículo 7, "Derechos"; artículo 28, "Actos de uso y aprovechamiento en el SNU"; artículo 32, "Actividades que precisan de DIC". artículo 30, "Actuaciones promovidas por los particulares".

⁶⁸⁸ Ley 16/2005, LUV, Disposición Adicional Octava, "Modificación de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de La Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje": "El apartado 2 del artículo 19 queda redactado en los siguientes términos: "2. La implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que impliquen un incremento del consumo de agua, requerirá la previa obtención de informe del organismo de cuenca competente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro, sobre su disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afectación o menoscabo a otros usos existentes legalmente implantados.

Estos usos y aprovechamientos se contemplan en el presente Capítulo.

c) Uso excepcional: la Declaración de Interés Comunitario.

Finalmente, caben determinados usos y aprovechamientos no previstos en el planeamiento, pero que excepcionalmente pueden realizarse en SNU mediante una figura especial de planeamiento denominada Declaración de Interés Comunitario. Esta figura, así como los usos y aprovechamientos a los que resulta aplicable, se exponen en el Capítulo V siguiente.

2. ACTUACIONES EN SUELO RUSTICO CONFORMES A LA NATURALEZA DE LOS TERRENOS.

En suelo rústico calificado como SNU protegido, habrá que estar a la norma de protección para determinar, en todo caso, los usos y aprovechamientos de que es susceptible.

Dicho informe se emitirá en los plazos y con los efectos establecidos por la normativa estatal vigente en la materia.

La suficiente disponibilidad a la que se refiere el párrafo primero podrá ser justificada mediante el compromiso de ejecución de infraestructuras generadoras de recursos hídricos a través de la aplicación de nuevas tecnologías, como la desalación de agua de mar o aguas subterráneas salobres, aprovechamiento de aguas depuradas, potabilización o alternativas similares.

Reglamentariamente, o a través de instrucciones técnicas, se establecerán los métodos para contrastar la idoneidad de las técnicas de generación de recursos hídricos que permitan acreditar la compatibilidad de las nuevas actuaciones consumidoras de agua potable u otros usos, debiendo garantizarse el uso sostenible y eficiente del agua.

No será necesaria la emisión del informe previsto en el párrafo anterior cuando la implantación de los referidos usos se verifique en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe".

⁶⁸⁹ Ley 11/2005, de 22 de junio, modificadora de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, Disposición Final primera, "Modificación del TR de la Ley de Aguas aprobado por RDLegislativo 1/2001, de 20 de julio", apartado Tres, que modifica el apartado 4 del artículo 25 TR Ley de Aguas.

El borrador del Reglamento OGTU, se refiere a esta cuestión en sus artículos 41, "Suficiencia de recursos hídricos para nuevos usos en el territorio (en referencia al artículo 19.2 de la LOTPP), y 42, "Limitación de nuevas clasificaciones de suelo (en referencia al artículo 19.3 de la LOTPP).

La primera categoría de actuaciones realizables en el suelo rústico no sujeto a especial protección (se haya calificado o no como SNU común) la constituyen las que son conformes con la naturaleza de los terrenos⁶⁹⁰, ya expuestas en el Capítulo III antecedente.

Estas mismas actuaciones son procedentes también desde el punto de vista urbanístico, desde el cual el suelo rústico, que debe ser objeto de protección o preservación del uso urbano, se ha de clasificar como SNU. El artículo 1 LSNU define al SNU en sentido positivo, utilizando el término "*debe*", para "*ser destinado a los usos propios de la naturaleza rústica de los terrenos*"⁶⁹¹, destino que reiteran los artículos 5.3, 7, y 28, por lo que aquéllas actuaciones que pretenden éstos usos no precisan autorización, ni licencia municipal⁶⁹², en congruencia con las determinaciones de la legislación estatal básica, contenidas en la LRSV 1998, modificada por la LMUSLI 2003.⁶⁹³

Pero dentro de los usos propios de la naturaleza rústica de los terrenos, no cabe incluir las instalaciones precisas para las explotaciones de éste tipo y las cinegéticas (tales como invernaderos, viveros, granjas y similares)⁶⁹⁴, que se estudian en el

⁶⁹⁰ La LSNU 1992 distinguía unas facultades del derecho de propiedad normales, sólo sujetas a la legislación administrativa o civil aplicable, y otras facultades que "*se legitimen o atribuyan expresamente por la ordenación urbanística en los términos previstos en esta Ley*". Las facultades normales las definía el artículo quinto, A) 1º, que para la utilización o explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga, no requerían ningún tipo de autorización o licencia.

⁶⁹¹ LSNU, artículo 1, "Objeto de la Ley"; artículo 5.3, "SNU común"; artículo 7, "Derechos"; artículo 28, "Actos de uso y aprovechamiento en el SNU".

⁶⁹² L SNU, Preámbulo.

⁶⁹³ Ley 6/1998, LRSV, artículo 20, "Derechos de los propietarios de SNU": "*1. Los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento.*

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....."

⁶⁹⁴ A los que se refería el artículo 8.2 de la Ley 4/1992, de SNU.

epígrafe ACTUACIONES SUJETAS A LICENCIA MUNICIPAL, siguiente.

3. ACTUACIONES EN SNU COMÚN QUE EXCEDAN DE LAS PROPIAS DE LA NATURALEZA DE LOS TERRENOS.

A partir de sus usos "naturales" como suelo rústico, los usos y aprovechamientos que les superen en intensidad y mayor antropización, ya quedan sometidos a la legislación urbanística, en la que se clasificarán como SNU. Dado que el SNU calificado como protegido está sometido a las normas de protección específica y sólo podrán realizarse en él las instalaciones, construcciones u obras previstas en el planeamiento⁶⁹⁵, las actuaciones a que vamos a referirnos se considerarán para el SNU calificado como común.

En esta clase de actuaciones⁶⁹⁶, de acuerdo con lo que se acaba de decir, se han de incluir las instalaciones precisas para la explotación agrícola y ganadera (tales como invernaderos, viveros, granjas y similares)⁶⁹⁷, pues si bien el artículo 7.1, párrafo segundo, permite emplear instalaciones y medios técnicos adecuados y ordinarios que no supongan ni tengan como consecuencia la transformación de los terrenos de su destino propio del medio rural, estado natural o características esenciales, el artículo 20 exige condiciones para su implantación, y el artículo 31 sujeta dichas construcciones e instalaciones a la correspondiente licencia municipal, previos los informes o las autorizaciones legalmente exigibles, emitidos por las consellerías competentes por razón de la

⁶⁹⁵ LSNU, Capítulo II, "Determinaciones en suelo no urbanizable", Sección 3ª, "Determinaciones en suelo no urbanizable protegido", artículo 16, "Normas", y artículo 17, "Obras, usos y aprovechamientos".

⁶⁹⁶ LSNU 1992, Título II, "Régimen del SNU", Capítulo III, "Usos, actividades y aprovechamientos sujetos a autorización". Establecía la posibilidad de llevar a cabo determinadas actividades, siempre que cumplieran las tres condiciones contenidas en el artículo octavo, "*Restantes obras, usos y aprovechamientos*": a) Conformidad con el planeamiento urbanístico, cuya regulación como mínimo debía asumir las limitaciones contenidas en dicha Ley y en las normas reglamentarias que la desarrollaran. b) Obtener la licencia urbanística. c) Previa autorización otorgada, en su caso, por la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

La "autorización previa" era de carácter enteramente "reglado" y perseguía garantizar el cumplimiento de la ordenación urbanística, en SNU, concurriendo con la licencia municipal de obras en los municipios de menos de 50.000, pues en los de mayor población bastaba con la licencia municipal.

⁶⁹⁷ A los que se refería el artículo 8.2 de la Ley 4/1992, de SNU.

materia⁶⁹⁸, previa comprobación por el Ayuntamiento de la compatibilidad urbanística de la actuación solicitada.⁶⁹⁹

La LSNU⁷⁰⁰ denomina "*actos de uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable común del sector primario*" a los actos autorizables⁷⁰¹, y los regula en sus artículos 20 (Construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales), 21 (Vivienda aislada y familiar), y 22 (Vivienda rural vinculada a explotación agrícola), para los que exige la licencia municipal en su artículo 31⁷⁰², previos los informes o las autorizaciones legalmente exigibles, emitidos por las consellerías competentes por razón de la materia, y con las condiciones señaladas por aquéllas. Es el mismo régimen que exige para un supuesto nuevo, los usos y aprovechamientos en los asentamientos rurales-históricos contemplados en su artículo 23.

4. ACTUACIONES RELATIVAS AL DOMINIO Y A LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

El concreto destino a ser soporte de obras, instalaciones y servicios públicos, pasa a ser parte del destino normal del SNU, como reconoce el artículo 2, lo que precisamente constituye uno de los objetivos de su clasificación. El artículo 17 permite la realización de actuaciones para la gestión del dominio público y la implantación

⁶⁹⁸ Las consellerías competentes en la materia serán en todo caso, la competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo y, normalmente, la competente en materia de agricultura, sin perjuicio de la posible competencia de otras consellerías, en función de las características de las actividades a realizar.

⁶⁹⁹ "Autorización previa" y licencia municipal no desempeñan la misma función, pues la primera tutela el cumplimiento de las normas urbanísticas que preservan el SNU del proceso de urbanización, mientras la segunda verifica todos los aspectos de la ordenación urbanística, incluidas las ordenanzas municipales de edificación. Consecuentemente, el otorgamiento de autorización previa no determina el de la licencia municipal, aunque la denegación de aquéllas sí que impide la concesión de ésta. Ello explica, asimismo, que no se exija, por superfluo, la presentación de proyecto de obras completo anejo a la solicitud de autorización previa.

⁷⁰⁰ Preámbulo de la LSNU.

⁷⁰¹ Por el contrario, ya no contempla el supuesto del antiguo apartado e), las "*Actividades de servicios vinculadas funcionalmente a las carreteras y previstas en la ordenación sectorial de éstas, así como, en todo caso, las de suministro de carburante.*"

⁷⁰² LSNU, artículo 31, "Actos de uso y aprovechamiento del SNU sujetos a licencia municipal".

de servicios públicos incluso en el SNU protegido, y su artículo 19.1⁷⁰³ establece una especial protección, respecto al agua, bien de dominio público. Estas previsiones, en parte, se integran en la actual LUV.⁷⁰⁴

En congruencia con el papel fundamental del planeamiento, la Ley permite que los PAT, tanto sectoriales como integrados, puedan "c) *Establecer reservas de suelo para infraestructuras y dotaciones de interés supramunicipal que precisen emplazarse en el suelo no urbanizable*" (artículo 10.1)⁷⁰⁵. Y entre sus mayores exigencias al planeamiento urbanístico, le demanda ("*fijarán, en el suelo no urbanizable, al menos*", utilizando expresiones imperativas") que fije, en coherencia con las previsiones de los PAT, la "c) *Delimitación de reservas de terrenos para la implantación de dotaciones públicas, infraestructuras y obras públicas que deban emplazarse en esta clase de suelo*" (artículo 11.c).

También contempla la Ley las "Actuaciones promovidas por las administraciones públicas territoriales" en su artículo 29⁷⁰⁶, eximiéndolas de la licencia municipal si así lo dispone su legislación sectorial, salvo que se trate de actuaciones realizadas por concesionarios o agentes de la Administración para los que establece un régimen especial en su artículo 29.2, y manifiesta su preferencia por que se promuevan planes especiales y catálogos de bienes y espacios protegidos, conforme a la legislación urbanística (artículo 29.3). Y si se trata de la ejecución de obras e infraestructuras o servicios públicos de especial importancia por su impacto territorial supramunicipal, requiere (impone, pues dice el precepto "*requerirán*"), la aprobación de planes especiales de protección, integración y funcionalidad de las dotaciones e infraestructuras públicas, en los términos previstos en la legislación urbanística o, en su caso, planes de acción territorial (artículo 29.4).

⁷⁰³ LSNU, artículo 17, "Obras, usos y aprovechamientos", en SNU protegido, "in fine", artículo 19, "Obras, usos y aprovechamientos", en SNU común.

⁷⁰⁴ Ley 16/2005, LUV, artículo 51, "Tratamiento de los bienes de dominio público no municipal".

⁷⁰⁵ El Decreto 78/2005, de 15- abril, del Gobierno Valenciano, aprueba definitivamente el PAT Sectorial de Corredores de Infraestructuras de la C. Valenciana.

⁷⁰⁶ LSNU, artículo 29, "Actuaciones promovidas por las administraciones públicas territoriales".

A su vez, la LUV, en su artículo 52, exige a los Planes Generales la delimitación de una Red Primaria de reservas de suelo dotacional público, y en su artículo 59 prevé el establecimiento de la Red Secundaria de reservas de suelo dotacional público.⁷⁰⁷

A) Concurrencia competencial sobre determinados ámbitos físicos.⁷⁰⁸

En la ejecución de obras y servicios públicos pueden producirse discrepancias entre la Administración promotora de los mismos y, normalmente, la Administración municipal, es decir, entre el proyecto de obra o servicio y la planificación territorial y urbanística municipal.

La LSNU 1992 preveía este supuesto, y lo regulaba en su artículo séptimo, sobre el que se manifestó la Jurisprudencia^{709 xlix}. Este procedimiento no era comparable a los establecidos en la legislación estatal, precisamente porque responde ya plenamente a las exigencias del funcionamiento del Estado autonómico.⁷¹⁰

En todo caso, conviene recordar que en este SNU común rige el principio "pro equipamiento", en virtud del cual todo aquel contenido de los planes o proyectos que pretenda cubrir déficits, estableciendo nuevas dotaciones urbanísticas, (viales, zonas verdes, centros docentes), goza de fuerte presunción de legalidad, como tiene declarado la SCA del TSJCV.⁷¹¹

⁷⁰⁷ Ley 16/2005, LUV, artículo 59, "Establecimiento de la red secundaria de reservas de suelo dotacional público".

⁷⁰⁸ Ver SANZ GANDASEGUI, Francisco, "La articulación de las competencias estatales sobre obras públicas de interés general en materia de infraestructuras de transportes y las de ordenación del territorio", en BLANQUER CRIADO, David, "Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 639 y ss.

⁷⁰⁹ Sentencia nº 225/2004, de 11 de febrero, Sección 3ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁷¹⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano. "El régimen urbanístico del suelo no urbanizable". En "Comentarios a la Ley del Suelo No Urbanizable. Ponencias de las Jornadas celebradas en Valencia. COPUT-Generalitat Valenciana, 1995, página 50.

⁷¹¹ Sentencia nº 259/2002, de 28 de febrero, Sección 1ª. Ponente Sr. Belmont y Mora, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

La LOTPP, en su artículo 90, regula de modo más amplio las relaciones de concertación entre Administraciones y, en caso de discrepancia, cuando una de las Administraciones es la Generalitat Valenciana, establece la prevalencia de la decisión del Consell⁷¹², que tiene capacidad dirimente (artículo 91)⁷¹³, lo que reitera el artículo 5 del Decreto 201/2003, de 3 de octubre, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Urbanísticos de la Generalitat⁷¹⁴. Finalmente, su artículo 98 regula el "Seguimiento de otros instrumentos con incidencia territorial y resolución de conflictos".⁷¹⁵

Este procedimiento es el que hay que entender aplicable en el SNU, habida cuenta que la LSNU 2004, no prevé un procedimiento específico, y que la resolución por el titular de la competencia prevalente se ha aceptado por el Tribunal Constitucional.⁷¹⁶

B) Licencias urbanísticas y obras públicas.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo es reiterada respecto a que las obras públicas de especial trascendencia, no están sometidas al control municipal que supone la licencia urbanística⁷¹⁷,

⁷¹² Ley 4/2004, de OTPP, artículo 90, "Concertación y armonización de las competencias administrativas con trascendencia territorial".

⁷¹³ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 91. "Competencias del Consell de la Generalitat en materia de ordenación territorial y paisaje".

⁷¹⁴ Decreto 201/2003, de 3 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Urbanísticos de la Generalitat, artículo 5, "Atribuciones urbanísticas reservadas al Consell de la Generalitat".

⁷¹⁵ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 98, "Seguimiento de otros instrumentos con incidencia territorial y resolución de conflictos".

⁷¹⁶ Las sentencias del TC que han abordado la cuestión de la concurrencia competencial sobre determinados ámbitos físicos, entre otras la 77/84, de 3 de julio y la 149/91, de 4 de julio, relativa a la Ley de Costas, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, coinciden en señalar, de una parte, que no existen espacios físicos inmunes a la actividad urbanística, esto es, territorios que por su titularidad o finalidad estén exentos de la ordenación territorial, al tiempo que pondera la necesidad de que *«se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a la respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente»*.

⁷¹⁷ ORTEGA BERNARDO, Julia. "Licencias urbanísticas y obras públicas: el supuesto límite de las "obras accesorias y complementarias"", RDUMA nº 201, abril-mayo 2003, págs. 89 y 90, cita la sentencia que, parece ser inició esta doctrina jurisprudencial, la de diciembre de 1982, AR 7917, sobre obras realizadas en el mar litoral, a la que siguió

y quedan exentas de la tasa municipal, no por el sujeto que desarrolla la actividad de edificación o utilización ⁷¹⁸, sino por la naturaleza de la obra ⁷¹⁹, de especial relevancia social ⁷²⁰, lo que va en contra del régimen general de la legislación urbanística que somete todo uso del suelo a previa licencia municipal ⁷²¹, bien en el artículo 180 del TRLS 1976, más tarde artículo 244.2 del TRLS 1992, y en la actualidad, en la legislación autonómica.⁷²²

la de 20-febrero-1984, AR 1078, relativa a la construcción de puerto deportivo; las de fecha de 28-mayo-1986 AR 4471 y 17-julio-1987 AR 7524, referidas a obras de construcción y/o reparación de autopistas; o las de 26-febrero-1990 AR 1421; 9-febrero-1996 AR 1416; 10-mayo-1997 AR 4802; 19-febrero-2000; 6-marzo-2000 AR 6133; 7-junio-2001 AR 5787; 18-abril-2002 AR 4834.

⁷¹⁸ Esta regla se excepciona cuando la persona jurídico pública que realiza la obra es el propio Ayuntamiento. Así lo entiende la Sentencia del TSJ de Galicia de 18 de enero de 2001, AR 795.

⁷¹⁹ STS de 30 de septiembre de 1992, AR 7000: "En consecuencia, la exigencia de licencia se plantea únicamente en función de la actividad proyectada, no estableciéndose diferencias ni exclusiones en razón de los sujetos (...) Así pues, puede afirmarse que normalmente las instituciones públicas de cualquier orden y condición se encuentran en la misma posición que el particular por lo que se refiere a la obligatoriedad de obtener previa licencia para la realización de los actos de edificación y uso del suelo previstos en la LS, sus Reglamentos y los Planes y Ordenanzas; dicho régimen común sólo tiene la excepcionalidad el art. 180.2 LS".

⁷²¹ La STS de 31 de octubre de 1994, establece que la competencia municipal en materia urbanística y una de sus manifestaciones, cual es el de sometimiento a licencia de los actos de edificación y uso del suelo, no es ilimitada ni absoluta, antes bien se encuentra incardinada dentro de límites bien precisos, cuales son el ámbito territorial en que tales actos de utilización del suelo se desenvuelven y la finalidad de control de la legalidad urbanística a que propenden. La misma Jurisprudencia se ha encargado de señalar algunos de los supuestos típicos, así la sentencia antes reseñada se refiere a una línea eléctrica, pudiendo destacarse igualmente la de 28 de mayo 1986, en relación a la exigencia de licencia para la construcción de una autopista de peaje, la de 24 de enero de 1997, relativa a obras en el puerto de Ibiza, o la de 29 de mayo de 1997, en relación con obras en el Aeropuerto de Palma de Mallorca.

⁷²² ORTEGA BERNARDO, Julia. "Licencias urbanísticas y obras públicas: el supuesto límite de las "obras accesorias y complementarias"", RDUMA nº 201, abril-mayo 2003, pág. 99. Un supuesto de la exención es el de obras públicas destinadas al soporte de la prestación de un servicio público autonómico o estatal de ámbito superior a un solo término municipal. Apunta la evolución jurisprudencial en la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia en la que parece haberse consolidado el criterio de que las "obras complementarias y accesorias a las obras públicas", se consideran como actividad de ordenación del territorio a efectos de su exclusión del otorgamiento de licencia municipal. STSJ DE Madrid, 28 de febrero de 2002 AR 566; STSJ de la Rioja, 11 de febrero 2002 AR 738, 20 de diciembre 2001 AR 46606, 14 de diciembre de 2002 AR 176, 27 de octubre de 2001 AR 1308; STSJ de Baleares de 23 octubre de 2001 AR 32153; STSJ de Galicia de 18 de enero de 2001 AR 795; y STSJ de Aragón, de 10 de octubre de 2001 AR 91561.

La STC nº 204/2002, de 31 de octubre ⁷²³, trató el conocido ⁷²⁴ supuesto de la concurrencia en un mismo espacio físico del territorio de una Comunidad Autónoma, de competencias del Estado y autonómicas, que derivaban de títulos jurídicos distintos ⁷²⁵. Fuera de estos supuestos, el principio general ⁷²⁶ es el de la exigencia de licencia para las obras de titularidad de cualquiera de las Administraciones Públicas.

⁷²³ TC, Sentencia nº 204/2002, de 31 de octubre Ponente Sr. Conde Martín de Hijas, resuelve el recurso de inconstitucionalidad nº 125/1997, interpuesto por el CE de la Generalidad de Cataluña contra los artículos 24 y 166 de la ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas FAOS, más conocida como Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del estado, estimándolo parcialmente, y declarando que el artículo 166.1 y 166.2, párrafo 2º, de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de MFAOS, referentes a la formulación del Plan Especial por Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), son conformes a la Constitución, siempre que se interpreten en el sentido señalado en los fundamentos jurídicos 8º, párrafo penúltimo, y 11, párrafo penúltimo, respectivamente. Y declara inconstitucional el artículo 166.3 de dicha Ley.

⁷²⁴ El Alto Tribunal se apresuró a ponerlo de manifiesto recordando para ello en FJ 7º sus pronunciamientos precedentes en relación con los puertos (STC 77/1984, de 3 de julio), la defensa (STC 56/1986, de 13 de mayo), el plan hidrológico (STC 227/1988, de 29 de noviembre), las costas (STC 149/1991, de 4 de julio), el Mar Menor (STC 36/1994, de 10 de febrero), la Ley estatal del suelo (STC 61/1997, de 20 de marzo), los puertos de interés general (STC 40/1998, de 19 de febrero) y la ley estatal de régimen del suelo y valoraciones (STC 164/2001, de 11 de julio).

⁷²⁵ FERNANDEZ TORRES, Juan Ramón: "Aeropuertos de interés general, ordenación del territorio y urbanismo, y autonomía local (Comentario a la sentencia del TC 204/2002, de 31 de octubre)". Revista Urbanismo y Edificación, Thomson-Aranzadi, número 7, 2003-1, página 121. En esencia el TC ratifica a grandes líneas la atribución constitucional de competencias a favor del Estado en materia de aeropuertos de interés general, así como el criterio del legislador de exceptuar del deber de solicitar y obtener licencia municipal cierta clase de obras que se acometan en su zona de servicios, con fundamento en su naturaleza de obras de interés general, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 19 de la ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la Marina Mercante sobre los puertos estatales de interés general o en el artículo 46 del TR Ley de Aguas (RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio), en relación con las obras hidráulicas de interés general.

Por ello, el TC construye toda su argumentación a partir de la doctrina sentada en la STC 4/1998, de 19 de febrero, referida a la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la Marina mercante (especialmente sus FJ 29º y 30ª), en razón de la obvia semejanza de principio entre los puertos de interés general y los aeropuertos de interés general. Se corrobora en lo fundamental el criterio sentado entonces en relación con los puertos del Estado de interés general.

⁷²⁶ Ver TOLOSA TRIBIÑO, César. "La intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y la disciplina urbanística en la nueva Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria". RDUMA, nº 188, septbre-octbre. 2001, pág. 139.

La LUV determina en su artículo 191 los actos sujetos a licencia urbanística, entre los que se encuentran varios que se refieren a supuestos de obras públicas⁷²⁷, y regula en su Título II, Capítulo IX, la "Tramitación de obras públicas", dedicando su artículo 97 a la compatibilidad de las obras públicas de la Generalitat con la ordenación urbanística⁷²⁸ y su tramitación⁷²⁹, así como la tramitación de obras públicas de otras administraciones.⁷³⁰

Ello determina que haya obras públicas exentas de la obligación de solicitud de licencia, como puertos o infraestructuras ferroviarias⁷³¹. En los supuestos en que la licencia resulta exigible, entra en aplicación el sistema de coordinación contenido en el propio procedimiento para resolución de discrepancias.⁷³²

⁷²⁷ Como el apartado s) , "s) *La construcción de presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos, vías públicas o privadas y, en general, cualquier tipo de obras o usos que afecten a la configuración del territorio.*"

⁷²⁸ Ley 16/2005, LUV, artículo 97, "Compatibilidad de las obras públicas de La Generalitat con la ordenación urbanística":

⁷²⁹ Ley 16/2005, LUV, artículo 98, "Tramitación de los proyectos de obra pública de La Generalitat con incidencia en la ordenación urbanística".

⁷³⁰ Ley 16/2005, LUV, artículo 99, "Obras públicas de otras administraciones":

⁷³¹ Al margen de la doctrina jurisprudencial, existen normas jurídicas de las que puede desprenderse esta no exigencia de licencia para la realización de determinadas obras públicas, así, el artículo 19.3 de la nueva Ley 27/92, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante o el artículo 160 de la Ley 1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, al regular las infraestructuras ferroviarias. Doctrina sobre la Ley 27/92, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, sentada en la STC 40/1998, de 19 de febrero.

La Ley 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana, artículo 15 "Obras de interés comunitario": "*Las obras de construcción, reparación o conservación de carreteras o caminos de titularidad pública, por constituir obras públicas de interés general comunitario, no estarán sometidas a la obtención de licencia municipal, ni a los demás actos de control preventivo que establece la legislación de régimen local.*

Las obras de construcción de carreteras o caminos de titularidad pública deberán ser comunicadas a los ayuntamientos afectados antes de su iniciación."

⁷³² Los problemas que plantea la prevalencia de las obras promovidas por las Administraciones públicas con respecto a la ordenación urbanística han sido analizados por la doctrina. Vide, entre otros: ALLENDE LANDA, J.: "Ordenación del territorio versus grandes infraestructuras: el caso de Vizcaya", Ciudad y Territorio, octubre-diciembre 1987, págs. 45 y ss. BASSOLS COMA, M.: "Las obras públicas y el urbanismo. Los actos de uso del suelo y la ejecución de obras promovidas por la

Cuando está implicada la competencia sectorial de la Administración General del Estado como titular del servicio, es obvio que la legislación autonómica carece de capacidad para su regulación de éstos conflictos. De ahí que el procedimiento específico aludido sea distinto precisamente según la titularidad del servicio público al servicio de cuya prestación esté el proyecto de obra o instalación y, por ello, el artículo 244.2 (básico) del TRLS 1992, que lo regula -con carácter general- para los proyectos de Administración estatal, tenga la condición de norma de aplicación plena. En consecuencia, el procedimiento específico a seguir es:

En proyectos de obras o instalaciones públicas de la Administración General del Estado: en primer término, el procedimiento dispuesto en la legislación sectorial administrativa estatal de pertinente aplicación y, en su defecto, el dispuesto con carácter general por el artículo 244.2 TRLS 1992 (básico y vigente). Estas normas, no dejan margen, en principio, para la aplicación supletoria, a su vez, del procedimiento previsto en los artículos 90 y siguientes de la LOTPP y el artículo 99 de la LUV.

En proyectos de obras o instalaciones públicas de la Administración de la Generalitat o de Entidades locales, el procedimiento determinado por el artículo 98 de la LUV, y en lo previsto en los artículos 90 y siguientes de la LOTPP.⁷³³

Administración del Estado", MOPTMA, Madrid, 1994. BERMUDEZ SANCHEZ, J. "Obra pública y medio ambiente", Marcial Pons, Madrid, 2002. FERNANDEZ RODRIGUEZ Tomás Ramón, "El urbanismo en la jurisprudencia constitucional: notas críticas", RDU, nº 112 (1989) págs. 13 y ss. LLISSET BORRELL, "El abuso de la vía excepcional del art. 180.2 de la Ley del Suelo y su impugnación", RDU, nº 112, de 1989, págs. 33 y ss. ORTEGA BERNARDO, Julia. "Licencias urbanísticas y obras públicas: el supuesto límite de las "obras accesorias y complementarias"", RDUMA nº 201, , abril-mayo 2003, págs. 89 y ss. ORTEGA GARCIA, Angel, "Jurisprudencia sobre el artículo 180.2 de la Ley del Suelo", Estudios Territoriales, nº 27, de 1988, pág. 149 y ss.

⁷³³ Ley 16/2005, LUV, artículo 197, "Actos promovidos por Administraciones Públicas":
"1. En los actos especificados en el artículo 191.1 que sean promovidos por la administración general del Estado, por la Generalitat o por las entidades de derecho público dependientes o vinculadas a ellas, estarán sujetos a licencia municipal, excepto las excepciones previstas en la legislación sectorial aplicable.

2. No estarán sujetas a licencia las obras públicas de interés general promovidas por la Generalitat, que se regirán por lo establecido en la disposición adicional sexta de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de ordenación del territorio y protección del paisaje, y las promovidas por el Estado, que se regirán por lo establecido en la disposición adicional tercera de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública.

5. ACTUACIONES EN SNU SUJETAS A INTERVENCION ADMINISTRATIVA.

El artículo 30⁷³⁴ de la LSNU sujeta a licencia urbanística municipal, en los términos previstos en ella, los actos de uso y aprovechamiento que promuevan los particulares en el SNU, en el ejercicio del derecho que, excepcionalmente⁷³⁵ confiere la Ley para realizar obras, construcciones, y otros actos sobre el suelo y subsuelo, instalaciones y edificaciones, que excedan de las propias de la naturaleza de los terrenos, y que se legitimen o atribuyan expresamente por la ordenación territorial y urbanística.⁷³⁶

3. En todo caso, la ejecución de obras públicas de ámbito supramunicipal asegurará su correcta integración en la ordenación urbanística conforme al procedimiento previsto en el artículo 98 de la presente ley.

4. Cuando los actos especificados en el artículo 191.1 sean promovidos por los ayuntamientos en su propio término municipal, el acuerdo municipal que los autorice o apruebe estará sujeto a los mismos requisitos y producirá los mismos efectos que la licencia urbanística, sin perjuicio de lo previsto en la legislación de régimen local."

⁷³⁴ LSNU, artículo 30.1, "Actuaciones promovidas por los particulares". Este precepto ha sido modificado por la Ley de la Generalitat 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de GFAO, cuyo artículo 113 dispone: "Se modifica el apartado 3 del artículo 30 de la Ley de La Generalitat 10/2004, de 9 de diciembre, del SNU, que queda redactado con el siguiente tenor literal: "3. No se podrán otorgar licencias municipales, ni de obras ni de actividad, que legitimen usos y aprovechamiento en SNU que, en los casos y mediante las técnicas reguladas en esta ley, estén sujetos a previo informe o autorización correspondiente, hasta que conste en el expediente la emisión del informe o del acto de autorización y, en su caso, se acredite el cumplimiento de las condiciones impuestas por ellos. En todo caso, el transcurso del plazo previsto legalmente para otorgar la licencia municipal en estos supuestos, tendrá efectos desestimatorios considerándose denegada la autorización."

Pero la D. Transitoria Tercera de la citada Ley de Medidas, dispone igualmente que: "Lo dispuesto en el artículo 30.3 de la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de SNU, según redacción dada por el artículo 112 de esta Ley, no será de aplicación a los expedientes de DIC que hayan sido admitidos a trámite a la entrada en vigor de la presente Ley."

⁷³⁵ LSNU, artículo 7.2, "Derechos".

⁷³⁶ Ley 16/2005, LUV, artículo 191, "Actos sujetos a licencia". Precepto desarrollado por el Reglamento OGTU en sus artículos 465, "Diferentes clases de licencias urbanísticas"; 467, "Licencia de urbanización"; 468, "Licencia de edificación"; 469, "Licencia de ocupación"; 470, "Licencia de otras actuaciones urbanísticas"; 472, "Licencia de demolición"; 473, "Otras licencias municipales"; y 474, "Articulación procedimental entre las distintas licencias", todos ellos en referencia al artículo 191 LUV.

Respecto a las licencias urbanísticas municipales, la Ley GV 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (en adelante LOFCE), en su Capítulo II, "Autorizaciones administrativas", artículo 26 "Licencias y autorizaciones administrativas", dispone: "*1. La construcción de edificios, la realización de las obras que en ellos se ejecuten y su ocupación precisará la obtención de las preceptivas licencias municipales de edificación y de ocupación y demás autorizaciones administrativas procedentes.*"

Las licencias urbanísticas, en definición de QUIROS ROLDAN, ESTELLA LOPEZ; y ARENAS SALVATIERRA⁷³⁷, corroborada por numerosas Sentencias⁷³⁸, son actos administrativos de poder y potestad pública, y por lo tanto únicamente impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa, cuyo fin es el control previo de la actuación del administrado -sin agotar dicho control en cuanto previo-determinando el contenido de su derecho urbanístico conforme al interés público de la acción urbanística, declarando y de ningún modo constituyendo el derecho de propiedad, sometidas al principio de legalidad y por tanto regladas, otorgándose de acuerdo con las previsiones de la legislación y planeamiento urbanísticos y constituyendo por tanto actos de la normativa urbanística en garantía de su observancia y siendo ajena a los derechos jurídico-privados.

La licencia se limita a verificar la legalidad exclusivamente urbanística⁷³⁹ li, que aparta cualquier posible discrecionalidad en la

⁷³⁷ QUIROS ROLDAN, Antonio, ESTELLA LOPEZ; José Miguel, y ARENAS SALVATIERRA, Sigfredo, "Estudio-comentario jurisprudencial sobre las licencias urbanísticas", Editorial Comares, Granada, 1997, Capítulo I, págs. 5 a 37. Y CANO MURCIA, Antonio, "Las licencias de Primera utilización u Ocupación de los Edificios", 2ª edición, Editorial Aranzadi, 1997.

⁷³⁸ Baste, a modo de ejemplo, la STS de 17-marzo-1980 (Aranz. 2201), que acepta los fundamentos de derecho de la Sentencia apelada: "... el T.S. ha 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 TS de 7 diciembre 1959, se trata de una autorización concedida a un particular para realizar lo que esta permitido y precisamente se exige para averiguar si se cumplen las condiciones requeridas, ya que de acuerdo con su carácter, el acto licencia postula inmanentemente una obligada adecuación a la norma, no sólo como presupuesto existencial sino incluso de lícita vigencia" -S. de 11 octubre 1974 (RJ 1974/3771)..."

concesión de las licencias. Hay, no obstante, supuestos en los que las licencias urbanísticas están abiertas a apreciaciones discrecionales.⁷⁴⁰

La licencia urbanística es un acto reglado conforme establece el vigente artículo 242.3 del TRLS de 1992: «*Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y planeamiento urbanísticos*»⁷⁴¹. Y ha reiterado del TS⁷⁴² la⁷⁴³ Jurisprudencia.⁷⁴⁴

⁷³⁹ Sentencias del TS (3ª. Secc. 5ª) de 8-noviembre-1994, Ponente: Sr. Esteban Alamo; de 19-julio-1994; Ponente: Sr. Barrio Iglesias; de 8-noviembre-1994, Ponente: Sr. Esteban Alamo; de 19-julio-1994, Ponente: Sr. Barrio Iglesias. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

Y la Sentencia nº 1455/2005, de 15 de diciembre, de la Sección 2ª, Ponente Sra Basanta Rodríguez, SCA del TSJV, "FD. SEGUNDO....hemos de partir del concepto de licencia de obras que, según esta Sala viene declarando, siguiendo la doctrina del TS, es un acto de autorización por cuya virtud se lleva cabo un control previo de la actividad proyectada por el administrado, verificando si se ajusta o no a las exigencias del interés público urbanístico, tal y como han quedado plasmadas en la ordenación vigente. En consecuencia, resulta claro que las facultades del derecho de propiedad han de ejercerse "dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes" establecidos en el ordenamiento urbanístico.

Se ha destacado, así mismo, su carácter reglado (no está, por tanto, sujeta a razones de oportunidad o conveniencia), de manera que el otorgamiento de toda licencia requiere el examen previo de las circunstancias concurrentes y exige, por tanto un juicio de contraste o valoración por la Administración competente de la legalidad de las mismas, o, en definitiva, de su concordancia con el interés público urbanístico. En este sentido y dado su carácter reglado es un acto debido, en el sentido que ha de otorgarse o denegarse según que la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable."

⁷⁴⁰ Ver ENTRENA CUESTA, Rafael: «Licencias urbanísticas y discrecionalidad administrativa», en "Derecho urbanístico Local", obra conjunta dirigida por J.Mª. Boquera Oliver. Ed. Cívitas, 1992.

⁷⁴¹ El antiguo artículo 178.2 LS, precedente del actual 242.3, se pronunciaba de similar manera. Y en idéntico sentido se pronuncia el RD 2178/1978, de 23 de junio, Reglamento de Disciplina, artículo 3.1.

⁷⁴² Sentencia del TS de 22 de enero de 1996: " ... Como es bien sabido y así lo tiene machaconamente reiterado esta Sala, la licencia tiene un carácter estrictamente reglado, constituyendo un control de la legalidad urbanística -artículos 178.2 de la LS 1976 y 3.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística- y teniendo que otorgarse cuando el contenido del proyecto se ajusta a tal normativa urbanística o denegarse en caso contrario. Ello no es sino el corolario lógico de lo dispuesto en el artículo 57.1 de la Ley del Suelo, donde se mantiene que tanto la Administración como los particulares quedan obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en dicha Ley y en los Planes y normas aprobadas con arreglo a dicha Ley".

La LOFCE distingue, en el artículo 26 antes citado, entre las licencias municipales de edificación y de ocupación, ambas de naturaleza reglada ⁷⁴⁵ (entendemos que el artículo 30 LSNU 2004 se refiere a ambos tipos de licencia). La licencia municipal de edificación la regula en su artículo 27⁷⁴⁶, que tiene el carácter de resolución única⁷⁴⁷, se resolverán en el plazo de dos meses y, si conlleva la licencia de actividad, en el de tres meses ⁷⁴⁸, transcurridos los cuales sin resolver, se entiende estimada su petición⁷⁴⁹. Y la licencia municipal de ocupación en su artículo 32⁷⁵⁰, el plazo para resolver es de tres meses (artículo 34), siendo el silencio administrativo positivo (artículo 35). Ambas licencias se

⁷⁴³ STS de 8-noviembre-1995, "Como es de sobra conocido la licencia Urbanística -o la posterior legalización de una obra ejecutada sin licencia- es simplemente un acto de autorización de naturaleza reglada, donde la Administración se limita a comprobar la conformidad o disconformidad de la obra o actividad a realizar o legalizar, con las disposiciones normativas aplicables, de tal modo que ha de denegar la legalización o la licencia de una obra contraria a tales disposiciones y ha de concederla, si se ajusta a éstas. Conforme a lo expuesto, el artículo 57 de la LS 1976 dispone que la Administración -y los particulares- quedan obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la LS y en los Planes, PAU, E. de Detalle, proyectos, normas y ordenanzas aprobadas con arreglo a la misma ...".

⁷⁴⁴ STS de 11-julio-1995: "... 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, tal como expresa el artículo 178.2 LS de 9 abril 1976...".

⁷⁴⁵ Ley GV 3/2004, de la Edificación, artículo 26, "2. *El ayuntamiento otorgará la licencia municipal de edificación y la de ocupación conforme a lo dispuesto en materia de competencia y procedimiento por la legislación de régimen local, la de procedimiento administrativo común, y cualquiera otra que fuera de aplicación, así como a las condiciones que reglamentariamente establezca la Generalitat.*"

⁷⁴⁶ Ley GV 3/2004, de la Edificación, artículo 27, "Licencia municipal de edificación".

⁷⁴⁷ Ley GV 3/2004, de la Edificación, artículo 28, "Resolución única", "1. *La licencia municipal de edificación tiene el carácter de resolución única, y llevará implícita la concesión de las restantes licencias que pudieran corresponder. Cuando esta licencia comprenda actos, operaciones o actividades que requieran la obtención de otras licencias o autorizaciones, el procedimiento previsto para estas últimas, se integrará en el establecido para el otorgamiento de la licencia municipal de edificación.....*".

⁷⁴⁸ Ley GV 3/2004, de la Edificación, artículo 29, "Procedimiento y plazos".

⁷⁴⁹ Ley GV 3/2004, de la Edificación, artículo 30, "Silencio administrativo", "*Transcurrido el plazo de resolución, sin perjuicio de las prórrogas que sean procedentes, sin haberse notificado ésta, el interesado podrá entender estimada su petición por silencio administrativo, con los efectos y condiciones que para las licencias urbanísticas se establecen en la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística.*"

⁷⁵⁰ Ley GV 3/2004, de la Edificación, artículo 32, "Licencia municipal de ocupación".

aplican, actualmente a las viviendas, sin perjuicio de extenderse en lo sucesivo a otras edificaciones.⁷⁵¹

El régimen descrito ha sido parcialmente modificado por la LUV, que regula el "Contenido y alcance de la intervención municipal"⁷⁵² en su artículo 192; las "Condiciones de otorgamiento de las licencias"⁷⁵³ en su artículo 193; la "Competencia y procedimiento"⁷⁵⁴ en su artículo 194; los "Plazos para el

⁷⁵¹ Ley GV 3/2004, de la Edificación, Disposición Adicional Cuarta, "Autorizaciones administrativas", *"La regulación sobre autorizaciones administrativas, a la que se hace referencia en el capítulo II del título III de esta Ley, será de aplicación, a partir de su entrada en vigor, para edificios cuyo destino principal sea el de vivienda."*

Mediante Decreto podrá establecerse la aplicación del contenido, en todo o en parte, de este capítulo II del título III, a edificios destinados a otros usos distintos de vivienda."

⁷⁵² Ley 16/2005 LUV, artículo 192, "Contenido y alcance de la intervención municipal":
"1. Las licencias urbanísticas autorizarán el ejercicio del derecho a edificar o realizar las actuaciones urbanísticas para las que se solicita, en las condiciones establecidas en la presente ley y en el planeamiento. Estas licencias incluyen las licencias municipales de edificación y ocupación para las actuaciones relacionadas en el artículo 191.1 de la presente ley en que dichas licencias sean preceptivas, y en este caso su otorgamiento se regirá por lo establecido en la Ley 3/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación."

2. La intervención municipal previa a la concesión de la preceptiva licencia se circunscribe a la comprobación de la adecuación de lo proyectado en el planeamiento urbanístico y la normativa sectorial que sea de aplicación."

Desarrollado por el Reglamento OGTU, artículos 477, "Publicidad del otorgamiento de la licencia en las obras de construcción, edificación o urbanización"; 478, "Transmisibilidad de las licencias urbanísticas"; y 480, "Ejecución y terminación de las obras amparadas por la licencia", todos ellos en referencia al artículo 192 LUV. Y artículo 475, "Efectos generales de las licencias (en referencia a los artículos 192 y 193 LUV)",

⁷⁵³ Ley 16/2005, LUV, artículo 193, "Condiciones de otorgamiento de las licencias". Desarrollado por el Reglamento OGTU, artículos 483, "La normativa aplicable (en referencia al artículo 193.2 LUV), y 490, "La resolución condicionada (en referencia a los artículos 192.2 y 193.1 LUV)".

⁷⁵⁴ Ley 16/2005, LUV, artículo 194, "Competencia y procedimiento". Desarrollado por el Reglamento OGTU, artículos 484, "Proyecto técnico y visado colegial"; 485, "Modelos normalizados de solicitud"; 486, "Solicitud de licencia y la documentación que debe aportarse a la Administración"; 487, "Subsanación de las omisiones en la solicitud"; 488, "Instrucción del procedimiento ordinario", 489, "Resolución", y 492, "Procedimiento abreviado para otorgar o denegar licencias", todos ellos en referencia al artículo 194 de la LUV.

otorgamiento de licencias”⁷⁵⁵ en su artículo 195; y el “Silencio administrativo”⁷⁵⁶ en su artículo 196.

Las licencias para usos u obras provisionales son una modalidad de licencias municipales, que en ocasiones se han pretendido utilizar para usos o instalaciones en SNU. Contempladas en la LRAU, artículo 58, y actualmente, en similares términos, en la LUV, artículo 191⁷⁵⁷, no han sido consideradas adecuadas por la Jurisprudencia como instrumento para construir, p. ej. dos módulos de instalaciones sanitarias en SNU⁷⁵⁸ ^{lii}, aunque sí para un café-bar⁷⁵⁹ ^{liiii}.

⁷⁵⁵ Ley 16/2005, LUV, artículo 195, “Plazos para el otorgamiento de licencias”. Que establece el plazo de un mes para las obras de mera reforma, y para las de primera ocupación o habitabilidad. De dos meses para las de obra mayor o derribo. Y de tres meses para las de intervención. Y Se aplicará el régimen procedimental de la licencia de actividad cuando esta licencia haya de otorgarse junto a la licencia de obra.

Precepto desarrollado por el Reglamento OGTU, artículo 491, “El cómputo de los plazos de resolución (en referencia al artículo 195 LUV)”, que sigue contempando cautelas discutidas por la Jurisprudencia. Así: “3. *En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo, facultades en contra de las leyes, de los Planes, Proyectos, Programas u Ordenanzas o, en general, en términos contrarios, opuestos o disconformes con las previsiones de la ordenación urbanística.*”

4. *Serán nulas de pleno derecho las licencias obtenidas por acto expreso o presunto que contravengan de modo grave y manifiesto la legislación o el planeamiento urbanístico.*”

⁷⁵⁷ Ley 16/2005, LUV, artículo 191, “Actos sujetos a licencia”: “5. *Se pueden otorgar licencias para usos u obras provisionales no previstos en el Plan siempre que no dificulten su ejecución ni la desincentiven. El otorgamiento requerirá previo informe favorable de la conselleria competente en urbanismo en Municipios de población inferior a 25.000 habitantes.*”

La provisionalidad de la obra o uso debe deducirse de las propias características de la construcción o de circunstancias objetivas, como la viabilidad económica de su implantación provisional o el escaso impacto social de su futura erradicación. La autorización se otorgará 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.”

Desarrollado por el borrador de Reglamento OGTU, artículos 471, “Licencia de usos y obras provisionales” 482, “Especialidades de la licencia de usos y obras provisionales”, y 493, “Especialidades del procedimiento para otorgar la licencia de usos y obras provisionales”, en referencia a los artículos 191 y 194 LUV.

⁷⁵⁸ Sentencia nº 548/2004, de 21 de abril, Sección 2ª, Ponente Sra. Iruela Jiménez, de la SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

Sin la obtención de la licencia ⁷⁶⁰ no podrán iniciarse obras o instalaciones en el SNU⁷⁶¹, sin que quepa el pretexto de que se trata del cumplimiento de la norma que impone mantener las obras en las debidas condiciones de salubridad y ornato ⁷⁶² *liv*. No obstante se prevé la exención de dicha obligación, cuando esta limitación impida o dificulte gravemente la adecuada recuperación o revitalización del patrimonio arquitectónico rural catalogado por sus especiales valores culturales. ⁷⁶³

El artículo 31 ⁷⁶⁴ especifica con detalle los supuestos de exigencia de licencia urbanística, distinguiendo las actuaciones:

a) En SNU protegido, en el que además de la licencia municipal ⁷⁶⁵ *lv*, se exige el previo informe favorable de la conselleria competente en materia de territorio

⁷⁵⁹ Sentencia nº 35/2002, de 26 de enero, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁷⁶⁰ LSNU, artículo 30, "Actuaciones promovidas por los particulares".

⁷⁶¹ LSNU, artículo 30, "Actuaciones promovidas por los particulares": "6. *No podrán iniciarse obras o instalaciones en el suelo no urbanizable, sin que previamente se obtengan las licencias municipales para su lícito funcionamiento*".

⁷⁶² Sentencia nº 220/2001, de 23 de febrero, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV (Reseña en Anexo Jurisprudencial). El art. 86 de la LRAU... dispone que "*Los propietarios.....se cumplirá con total respeto a las mismas*". Este precepto que impone obligaciones a los propietarios respecto a sus terrenos, construcciones y edificios, no le autorizaba a la actora realizar las obras de reconstrucción, sobre lo que quedaba de la caseta, "cuatro paredes de mampostería parcialmente desmoronadas y sin techo", en realidad de una construcción inexistente, contraria a las normas urbanísticas del PGOU, y la Ley 4/1992 LSNU, que en sus artículos 8 a 10 exige una parcela mínima de 10.000 m². Pero aún cuando se tratase de un edificio fuera de ordenación según el informe del Arquitecto T. Municipal, de 18 de agosto de 1999, el artículo 1.21 del PGOU de Denia, solo permite las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble; y las obras realizadas exceden de este concepto.

⁷⁶³ Ley 10/2004, de SNU, artículo 30, "Actuaciones promovidas por los particulares": "4. *En los actos de uso y aprovechamiento autorizables en el SNU que tengan como objetivo la adecuada recuperación o revitalización del patrimonio arquitectónico rural catalogado por sus especiales valores culturales, podrá eximirse justificadamente de las limitaciones establecidas en esta ley o en el planeamiento, cuando impidan o dificulten gravemente el expresado objetivo, previo informe favorable de la conselleria competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previa audiencia del ayuntamiento afectado y la conselleria competente en materia de patrimonio cultural valenciano.*"

⁷⁶⁴ Ley 10/2004, de SNU, artículo 31 "Actos de uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable sujetos a licencia municipal".

b) En SNU común, se exige para: "*Los actos de uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable común del sector primario previstos en los artículos 20 a 23 de esta ley*". La Ley comprende en lo que denomina "sector primario":

- las construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales (artículo 20),
- la vivienda aislada y familiar (artículo 21);
- la vivienda rural vinculada a explotación agrícola (artículo 22);
- y los usos y aprovechamientos en los asentamientos rurales-históricos (artículo 23).

c) Las extracciones de áridos y talas o abatimientos de árboles que constituyan masa arbórea, espacio boscoso, arboleda parque y aquellos ejemplares que por sus características posean interés botánico o ambiental especial⁷⁶⁶, conforme a la DA Tercera de la LSNU 1992, vigente por la Disposición Derogatoria Primera de la LSNU.⁷⁶⁷

A) Licencia municipal e informes y autorizaciones previas.

Para los usos y aprovechamientos en SNU Protegido (artículos 17 y 31, párrafo segundo), y en algunos casos de aprovechamiento en el "sector primario" en SNU Común⁷⁶⁸, la

⁷⁶⁵ Sentencia nº 4/2003, de 9 de enero, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial. al final de los Capítulos.

⁷⁶⁶ Ley 10/2004, de SNU, Disposición Derogatoria Primera, "Derogación de normas".

⁷⁶⁷ Ley 4/1992, de SNU, Disposición Adicional Tercera, "Medidas de protección de la legalidad urbanística y de sanción de las infracciones a la misma", apartado 3.

⁷⁶⁸ Pero no se precisa la autorización en suelo urbanizable. Sentencia s/n, de 7 de junio de 2005, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV. "FD TERCERO. En el caso que nos ocupa la solicitud de autorización previa formulada por el actor, lo es para vivienda unifamiliar en B., Partida P., en suelo clasificado como Urbanizable. Siendo ello así, la autorización previa a otorgar por el organismo correspondiente de la Administración Autonómica no es procedente, de manera que en tal sentido ha de conformarse la Resolución impugnada, sin que quepa entenderla otorgada por silencio positivo en la medida que legalmente es una licencia innecesaria en el Ordenamiento Jurídico".

LSNU exige que previamente al otorgamiento de la licencia municipal se emitan informes o autorizaciones "legalmente exigibles", en cuyo caso las licencias no se podrán otorgar hasta que se haya producido y conste en el expediente la pertinente autorización o informe y, en su caso, se acredite el cumplimiento de las condiciones impuestas por ellos. El transcurso del plazo para otorgar la licencia municipal en estos supuestos, tendrá efectos desestimatorios considerándose denegada la autorización.⁷⁶⁹

Son legalmente exigibles los informes o autorizaciones:

a) De la consellería competente en materia de territorio, en todos los actos de uso y aprovechamiento en SNU protegido.

b) De la conselleria competente en materia de agricultura, ganadería, caza y actividad forestal, para las construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales⁷⁷⁰, y para la vivienda rural vinculada a explotación agrícola⁷⁷¹, con carácter general, y también, para eximir justificadamente a dichas viviendas rurales del cumplimiento de los requisitos de la vivienda aislada y familiar del artículo 21.

Entendemos que las autorizaciones e informes tienen el mismo contenido y efectos jurídicos, pues hasta que conste en el expediente la emisión del informe o del acto de autorización y, en su caso, se acredite el cumplimiento de las condiciones impuestas por ellos, no se podrán otorgar las licencias municipales, de obras o de actividad, que amparen supuestos sujetos a dichos informe o autorización (artículo 30.3).

La autorización/informe previo a la licencia municipal de obras, tiene carácter reglado⁷⁷², como mecanismo garantista del

⁷⁶⁹ Ley 10/2004, artículo 30, 2 y 3, Y artículo 31, "Actos de uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable sujetos a licencia municipal", con la modificación del apartado 3 operada por la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de GFAO de la Generalitat, artículo 113. (Transcrito al comienzo de este Capítulo).

⁷⁷⁰ Ley 10/2004, de SNU, artículo 20, "Construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales".

⁷⁷¹ Ley 10/2004, de SNU, artículo 22, "Vivienda rural vinculada a la explotación agrícola".

⁷⁷² Sentencia nº 243/1997, de 24 de febrero, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Albiñana, SCA del TSJCV. Y su otorgamiento corresponde al Director General de Urbanismo.

cumplimiento de la ordenación urbanística en SNU, cuya finalidad es evitar que los usos y aprovechamientos a que se refieren produzcan procesos de urbanización anómalos de dicho suelo, e impedir procesos de consolidación abusiva que puedan desnaturalizar el modelo territorial del Plan.

Autorización/informe previo y licencia municipal no reiteran una misma función de control. Los primeros verifican el cumplimiento de una ordenación urbanística restrictiva de la urbanización del suelo rústico, tutelando su cumplimiento por la actuación que se solicita realizar, por ello no se exige la presentación de proyecto de obras completo anejo a su solicitud. La licencia comprueba el cumplimiento de todos los aspectos de la ordenación urbanística, incluso los contenidos en las ordenanzas municipales de edificación. Por ello, el otorgamiento del informe/autorización previos no presupone el de la licencia municipal, mientras que la denegación de aquéllos impide la concesión de la licencia.

El informe/autorización se ha de solicitar por el Ayuntamiento a la consellería correspondiente, previa comprobación de la compatibilidad urbanística de la actuación solicitada⁷⁷³, y se emite en un procedimiento bifásico, en el que se integran junto con la licencia municipal, que corresponde resolver, respectivamente, a las Consellerías competentes por razón de la materia⁷⁷⁴, y al Ayuntamiento quien, al igual que en los trámites de las licencias de actividades clasificadas, puede proceder, de plano, a no solicitar la autorización exigida, si de la comprobación de la adecuación urbanística de lo solicitado al planeamiento vigente, resulta que aquélla no es viable.

La derogada Ley 3/1989, de 2 de mayo, de la Generalitat Valenciana, reguladora de las actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, contemplaba en su artículo 2.1⁷⁷⁵ un

⁷⁷³ Ley 10/2004, de SNU, artículo 31, "Actos de uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable sujetos a licencia municipal".

⁷⁷⁴ La competencia para otorgar las autorizaciones previas para obras e instalaciones en SNU que haya de otorgar la Consellería competente en materia de territorio, corresponde al titular de la DG de Planificación y OT de la Consellería de Territorio y Vivienda, conforme al artículo 9. c) del Decreto 201/2003, de 3 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Urbanísticos de la Generalitat.

⁷⁷⁵ Ley 3/1989, de 2 de mayo, de la Generalitat Valenciana, reguladora de las AMINP, artículo 2º: "*Para poder desarrollar cualquiera de las actividades sujetas a la presente*

procedimiento en el que la intervención municipal de "comprobación previa" es similar al regulado en el artículo 30.1 del Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, del Reglamento de AMINP.

Por tanto se considera de aplicación a la "comprobación previa" municipal, la doctrina y jurisprudencia relacionadas con el procedimiento bifásico regulado por el citado Decreto 2414/1961, en su artículo 30.1⁷⁷⁶, que ya desde el inicio del procedimiento reconoce la conexión de las actividades que regula, con el urbanismo, otorgando a los Alcaldes la posibilidad de denegar "ad limine" la solicitud, sin necesidad de tramitar posteriormente el expediente⁷⁷⁷. YAÑEZ VELASCO⁷⁷⁸ destaca dos consecuencias:

1º) La potestad de denegación *ad limine* es municipal, en concreto, del Alcalde, y para ello no hace falta ningún tipo de «informe» o autorización de una Administración superior.⁷⁷⁹

Ley será necesario obtener del Ayuntamiento del Municipio de que se trate la correspondiente licencia, de acuerdo con el siguiente procedimiento, todo ello sin perjuicio de la intervención que las Leyes y Reglamentos conceden en esta materia a otros Organismos y cuya autorización será requisito previo para la concesión de la citada licencia municipal:

1. Solicitada la licencia municipal para ejercer una actividad sometida a esta Ley, el Alcalde la denegará cuando no se ajuste a las normas establecidas en los Planes de Ordenación Urbana o demás normas de competencia municipal, haciendo constar en la denegación de la licencia, los motivos concretos en los que se basa."

⁷⁷⁶ Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, RAMINP, artículo 30.1.

⁷⁷⁷ STS de 4 de febrero de 1981: "Recibidos la solicitud de licencia y los documentos que con arreglo al art. 29 del RAMINP deben acompañar a la misma, cabe a la Alcaldía o bien denegar la licencia por razones urbanísticas o basadas en la existencia de una actividad municipalizada con monopolio que pueda resultar incompatible con la que se pretende instalar, o bien disponer la incoación del expediente por los trámites que determina el art. 30 número 2 del mismo Reglamento, lo que implica la apertura de información pública, notificación personal a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto e informes del Jefe Local de Sanidad y de los técnicos municipales competentes según la naturaleza de la actividad."

Es doctrina reiterada, así las SSTS de 27 de febrero de 1981, 29 de septiembre de 1985, 11 de julio de 1985, 4 de noviembre de 1986, 10 de mayo de 1989, 17 de octubre de 1989, 19 de noviembre de 1990, 20 de abril de 1993 y 26 de julio de 1994.

⁷⁷⁸ YAÑEZ VELASCO, Igor, "Relaciones entre el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y el urbanismo", RDU nº 179, julio-agosto 2000. Págs. 119 a 160.

⁷⁷⁹ Aunque naturalmente sí de los propios servicios municipales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 172 y 175 del ROF.

2º) La denegación ha de fundarse en la idoneidad de localización, esto es, en normas urbanísticas u Ordenanzas municipales.

Esta doble característica de la denegación inicial ha sido resaltada por la jurisprudencia del T.Supremo⁷⁸⁰, que exige, para que se pueda producir, que la infracción de la normativa urbanística sea manifiesta, ya que de lo contrario habrá de continuarse el procedimiento por los trámites del número 2 del artículo 30 del RAMINP⁷⁸¹. Y que incluso aunque no se haya denegado *ad limine* la licencia por razones urbanísticas, cabe la posterior denegación por estas mismas razones.⁷⁸²

En la legislación valenciana sobre SNU, desde 1992⁷⁸³, pasando por la modificación de 1997⁷⁸⁴, hasta la actual LSNU, es

⁷⁸⁰ STS de 29 de octubre de 1984: "Es irrelevante la adopción de medidas correctoras de una actividad calificada conforme al RAMINP (D. 2414/1961 de 30 de noviembre), cuando su emplazamiento resulte prohibido por el Ordenamiento urbanístico vigente, de tal manera que la Autoridad municipal podrá denegar *ad limine* la licencia que se solicita sin proceder en tal caso la remisión del expediente a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (Cfr. SS TS de 7 de diciembre de 1976, 6 de octubre de 1977, 12 de noviembre de 1978, 16 de enero de 1981, 23 de marzo de 1982 y 22 de marzo de 1983)".

⁷⁸¹ STS de 17 de septiembre de 1980: "Puede la autoridad municipal denegar la licencia para una actividad molesta por razones de competencia municipal basada en los planes de ordenación, incumplimiento de Ordenanzas, etc., pero tal rechazo inicial o de plano ha de hacerse motivadamente en razón de la existencia de impedimentos reales por incumplimiento o no acomodación a la ordenación urbanística vigente y aplicable; pues de no resultar evidente tal incompatibilidad, el expediente debe seguir el curso prescrito en el número 2 del artículo 30 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas".

Doctrina reiterada por el TS en sus Sentencias de 27 de enero de 1986, que señala que la denegación "ab initio" requiere la inexistencia de duda alguna acerca de que las condiciones en que se ejerce o pretende ejercer la industria son incompatibles de manera clara y patente con las previsiones urbanísticas, y la de 11 de noviembre de 1988 que exige la existencia de un precepto que, de forma inequívoca, se oponga a la concesión de la licencia.

⁷⁸² STS de 30 de septiembre de 1981: "No existe momento preclusivo alguno para que la Corporación haga uso de su facultad de denegar las licencias por razones de competencia municipal basadas en los planes de ordenación urbana (Cfr. TS SS 11 de marzo de 1975, 2 de febrero de 1976, 17 de febrero de 1976 y 23 de febrero de 1976)".

⁷⁸³ Artículo 8.1. de la Ley 4/1992, LSNU.

⁷⁸⁴ El régimen de la LSNU 1992 sufrió una modificación con la LEY 2/1997, de 13 de junio, de la Generalitat, de modificación de la LSNU 1992, cuyo artículo segundo

nítida la evolución paulatina desde la práctica ausencia del planeamiento hasta su un papel básico y fundamental para ordenar los usos y aprovechamientos posibles en la Ley actual, dando un paso más en la eliminación de la discrecionalidad, eliminando algunos de los supuestos que precisan autorización previa y ampliando los supuestos que precisan licencia municipal.

Los pocos informes/autorizaciones que subsisten en la LSNU 2004, a su vez, adquieren un carácter más reglado, habida cuenta de la preexistencia de un planeamiento ordenador. En consecuencia, la regla general que regía para ellos era la del silencio administrativo positivo, es decir, que el informe/autorización se entienden concedidos por silencio. El artículo 30.3, último párrafo, dispone que: *"La falta de emisión en plazo de los informes y las autorizaciones correspondientes producirá los efectos establecidos en las normas reguladoras de los procedimientos que sean de aplicación por razón de la materia"*⁷⁸⁵. La referida "norma reguladora de los procedimientos" era la Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat Valenciana, cuyo artículo 54 modifica el penúltimo párrafo del apartado 1, del artículo 8 de la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre el SNU, que queda redactado como sigue: *"La autorización previa se entenderá estimada por silencio administrativo por el transcurso de seis meses desde la presentación de la solicitud ante el órgano competente para resolver sin haberse adoptado resolución expresa"*⁷⁸⁶.

modificó el párrafo séptimo del artículo 8.1 de la mencionada Ley 4/1992. La novedad consistió en eliminar la discrecionalidad en el otorgamiento de la autorización previa, supeditándola a su regulación selectiva mediante Plan Especial.

⁷⁸⁵ La Ley 30/1992, RJAPAC, artículo 43, "Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud de interesado": "2. *Los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario*".

Y en su artículo 42: "2. *El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea*".

⁷⁸⁶ Precepto que literalmente aplica la sentencia nº 141/2006, de 20 de febrero, Sección 1ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, SCA del TSJCV, en recurso de casación para la unificación de doctrina, confirmando la sentencia de la Sección 3ª de la misma Sala nº 970/2.004, de 2 de junio, que dice: "Fallamos. Debemos estimar y estimamos el recurso planteado por la mercantil Ambemaca S.A. contra la Resolución de la Conselleria de OPUT del Gobierno Valenciano de 9 de enero 2002 que desestimaba el

Pero la Ley de la Generalitat 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa y de Organización ha establecido el silencio administrativo negativo para estos informes/autorizaciones.⁷⁸⁷

Sobre el silencio administrativo positivo, se ha manifestado la SCA del TSJCV⁷⁸⁸, que en 2005 dictó Sentencia para unificación de doctrina⁷⁸⁹ lvi. También existe una doctrina⁷⁹⁰ lvii reiterada⁷⁹¹ lviii, que ha declarado que la posible contrariedad a Derecho de la autorización obtenida por silencio (autorización contraria a la legislación urbanística y al planeamiento), sólo implica la nulidad radical de la misma y la posibilidad de que dicha autorización sea objeto de un procedimiento de revisión de oficio. No obstante, para

recurso de alzada interpuesto contra la resolución del DG de Urbanismo y OT, por la que se denegaba su solicitud de autorización previa para la instalación de una estación de servicio en suelo clasificado como NU en el término de Sedaví, reconociéndole el derecho, como situación jurídica individualizada, a la concesión de autorización previa solicitada".

⁷⁸⁷ Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas FGFAO de la Generalitat, artículo 113, modificó el apartado 3 del artículo 30 de la Ley 10/2004, de SNU .

⁷⁸⁸ Sentencia nº38/2004, de 21 de enero, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV, "FD CUARTO: ...por lo que se refiere al reconocimiento de los efectos del silencio positivo en el caso que nos ocupa, la respuesta ha de ser negativa confirmando la argumentación contenida en la sentencia de instancia y añadiendo simplemente la doctrina del TS seguida en la materia según la cual la adquisición de las licencias por silencio, requiere la concurrencia de simultánea de dos requisitos.

El primero, transcurso de los plazos legales establecidos...para que pueda entenderse adquirida la licencia por silencio; el segundo, que la licencia solicitada sea ajustada al planeamiento y al resto del ordenamiento aplicable. Sin los dos requisitos no es posible la obtención de la licencia. De este modo, de poco sirve la eventual concurrencia del requisito temporal si la licencia no se aviene con el planeamiento vigente (S. de 15-12-99).

Tal doctrina, referida a la licencia de obras, es también plenamente aplicable a la autorización previa, como aquélla de carácter declarativo, reglado y debido (su otorgamiento o denegación ha de vincularse necesariamente a la conformidad o no a derecho)".

⁷⁸⁹ Sentencia nº 335/2005, de 3 de mayo, Sección 1ª, Ponente Sr. Diaz Delgado, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁷⁹⁰ Sentencia, nº 1042/2001, de 14 de septiembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA, del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁷⁹¹ Sentencia nº 1213/2003, de 24 de julio, Sección 2ª, Ponente Sra. Carles Vento, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

que pueda entenderse adquirida la autorización por silencio, exige que su solicitud sea ajustada al planeamiento y al resto del ordenamiento aplicable.⁷⁹²

Finalmente, por la excepcionalidad del aprovechamiento del suelo rústico, que excede el uso normal, el artículo 30.5 de la Ley⁷⁹³, exige la vinculación de la finca o parcela a la construcción autorizada, que deberá constar en el Registro de la Propiedad, lo que conllevará la indivisibilidad de la parcela o finca y su sometimiento a las condiciones impuestas en la licencia.

B) Construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales.

En SNU común⁷⁹⁴, estas construcciones están contempladas

⁷⁹² Sentencia nº 47/2004, de 23 de enero, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, FD CUARTO "Como reiteradamente viene declarando el T.S (S. de 15-12-99 entre otras muchas), la adquisición de las licencias por silencio, requiere la concurrencia simultánea de dos requisitos: El primero, transcurso de los plazos legales establecidos... para que pueda entenderse adquirida la licencia por silencio; el segundo, que la licencia solicitada sea ajustada al planeamiento y al resto del ordenamiento aplicable. Sin los dos requisitos no es posible la obtención de la licencia. De este modo, de poco sirve la eventual concurrencia del requisito temporal si la licencia no se aviene con el planeamiento vigente.

Tal doctrina, si bien referida a la licencia de obras, es plenamente aplicable a la autorización previa que nos ocupa, como aquella de carácter declarativo, reglado y debido (su otorgamiento o denegación ha de vincularse necesariamente a la conformidad o no a derecho). Y ello es así en cuanto como se ha evidenciado en el supuesto la autorización pretendida en este supuesto contraviene previsiones normativas concretas y específicas".

⁷⁹³ Ley 10/2004, de SNU, artículo 30: "*5. Las licencias que autoricen actos de edificación en el suelo no urbanizable se otorgarán siempre sometidas a la condición de hacer constar en el Registro de la Propiedad, la vinculación de la finca o parcela a la construcción autorizada y la consecuente indivisibilidad de la misma, así como a las demás condiciones impuestas en la licencia y, en su caso, en la declaración de interés comunitario.*"

⁷⁹⁴ En la LSNU 1992 estas instalaciones precisaban la autorización previa a la licencia regulada en el artículo 8.1. En cambio, si se trataba de construcciones impropias del medio urbano, típicas de finca rústica, sin parangón o analogía con las que se producen en la ciudad (caso de los artículos 11, 12 y 13), no era preciso que estuvieran positivamente previstas por el planeamiento urbanístico para que se pudieran autorizar. Su presencia en el SNU común la suponía el legislador como dato natural de esta clase de suelo. Incluso cabía autorizarlas aun cuando no se ajustaran a los parámetros normativos que el planeamiento urbanístico tuviera definidos para otro tipo de construcciones más urbanas y, por tanto, más propias de las atenciones sustantivas del planificador urbano (caso del artículo 12). Lo que primaba aquí era la intervención, vía informe, de la Administración sectorial por razón

en el artículo 20⁷⁹⁵ de la LSNU, que exige la ordenación por el plan, tanto de la parcela mínima como de las características de la edificación posible, tras lo cual dichas construcciones o instalaciones requieren licencia municipal, previo informe de la consellería competente en materia de agricultura, ganadería, caza y actividad forestal, que por tanto es "informe legalmente exigible" a los efectos del artículo 31⁷⁹⁶, y en congruencia con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/2002⁷⁹⁷, que⁷⁹⁸ conceptúa a dichas

de la materia (minera, medioambiental o agraria), a fin de asegurar que la construcción es lo que pretendía ser, sin encubrir fraudulentamente iniciativas urbanísticas o actos contrarios a las propias exigencias normativas sectoriales características de su destino

⁷⁹⁵ LSNU 10/2004, artículo 20, "Construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales". Los Planes han de establecer las condiciones de la parcela mínima y las características de la edificación autorizable, que ha de ser la estrictamente indispensable para la actividad de la parcela. Es importante su último apartado: "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 propias". Precepto desarrollado por el Reglamento OGTU, artículo 449, "Usos adscritos al sector primario en SNU común (en referencia al artículo 20 LSNU)": que establece los usos que se consideran adscritos al sector primario.

⁷⁹⁶ LSNU 10/2004, de SNU, artículo 31, "Actos de uso y aprovechamiento del SNU sujetos a licencia municipal".

⁷⁹⁷ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, artículo 15, "Supuestos": "1. En SNU de protección genérica por causa de sus valores agrícolas, ganaderos o forestales, en idénticos términos a los establecidos en los artículos precedentes, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa urbanística o de protección vigente, con carácter previo a la autorización del órgano competente, será preceptivo el informe favorable de la consellería competente en materia de agricultura en relación con las construcciones, instalaciones y viviendas que puedan permitirse conforme a la legislación urbanística y sectorial aplicable.

2. No obstante, y con base a una mayor eficacia del principio de colaboración interadministrativa, las administraciones públicas que promuevan o autoricen obras, usos, instalaciones y aprovechamientos no comprendidos en el apartado anterior deberán informar a la consellería competente en materia de agricultura de los aspectos básicos del plan o proyecto técnico que justifique su realización, cuando de la naturaleza de las mismas se derive una clara incidencia sobre los valores agrarios o de preservación del medio rural que presente la zona objeto de actuación".

⁷⁹⁸ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, artículo 5, "Principios": "1. De conformidad con las directrices establecidas por el Consell de la Generalitat, en orden al fomento del desarrollo en materia agraria de la Comunidad Valenciana, la consellería competente en materia de agricultura informará la correspondiente actuación pública de las entidades locales de acuerdo con los planes y objetivos marcados por la política agraria de la comunidad...."

construcciones como explotaciones agrarias ⁷⁹⁹. Pero no procede la exoneración de las normas municipales para usos agropecuarios.
⁸⁰⁰

El artículo 20, impone condiciones a estas construcciones e instalaciones:

a) Deberán ser las estrictamente indispensables para la actividad propia de la parcela para la que se solicita autorización.

b) Cumplirán las medidas administrativas reguladoras de la actividad ⁸⁰¹ correspondiente ^{lix} (entre ellas las que establecen las distancias ^{802 lx} mínimas a núcleos ^{803 lxi} de población ^{804 lxi})

⁷⁹⁹ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, artículo 3, "Definiciones", que contiene, a los efectos de esta Ley, las de Actividad agraria, Explotación agraria, y de Elementos de la explotación:

⁸⁰⁰ Sentencia nº 87/2002, de 25 de enero, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV, que, con desestimación del recurso..., confirma el acuerdo municipal que concedió licencia de obra mayor para la construcción de una nave, almacén, túnel e invernaderos para la producción de plantas. La Sala, teniendo en cuenta que, conforme a lo previsto en los arts. 8, 11 y 12 LSNU 4/1992, solo excepcionalmente y por exigencias de la actividad agraria procede exonerar de las limitaciones urbanísticas reglamentarias impuestas a las construcciones realizadas en SNU común, establece que, en el presente caso, relativo a una instalación para la producción y venta de plantas, no es posible excepcionar a las construcciones solicitadas de las normas urbanísticas municipales para usos agropecuarios, que especifican que la parcela mínima edificable será la necesaria para cumplir el porcentaje de máxima ocupación, en este caso el veinte por ciento de la superficie de la parcela.

⁸⁰¹ Ley 6/2003, de 4 de marzo, de Ganadería de la Comunidad Valenciana, en su artículo 16, "Obligaciones", establece la obligación de los titulares de las explotaciones ganaderas de ejercer la actividad con todas las autorizaciones administrativas. Su Título IV, "La producción ganadera", Capítulo "Las instalaciones y otros medios", las regula en sus artículos 52, "Condiciones generales de las instalaciones"; determinando su "Emplazamiento", además de guardar las "Distancias de seguridad sanitaria", previstas en el artículo 54, y cumplir las "Condiciones técnicas" del artículo 55.

Y para las instalaciones existentes en 2003, la Disposición Transitoria Tercera, "Condiciones de las instalaciones existentes", prevé que deberán cumplir las condiciones constructivas que ésta exige con carácter general, en los términos que se establecen en sus apartados.

⁸⁰² Sentencia nº 539/2003, de 10 de abril, Sección 1ª, Ponente Sra. Selma Calpe, SCA del TSJCV. Se refiere a las dimensiones de una balsa de riego que exceden las autorizadas por licencia. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁸⁰³ Sentencia nº 186 /2002, de 2 de julio, del Juzgado de lo CA nº Dos de Valencia, de la SCA del TSJCV. Estima recurso contra autorización granja porcina en Alpuente, por manifiesto error de hecho en el cómputo de distancias a núcleo de población. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

c) 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 propias.

Estas construcciones han tenido un trato de permisibilidad en SNU común, reconocido por la SCA del TSJCV⁸⁰⁴ en particular las casetas para aperos de labranza⁸⁰⁶ ^{lxiii} si reunían condiciones razonables⁸⁰⁷. Por el contrario en SNU Protegido sólo se permiten

⁸⁰⁴ Sentencia nº 186 /2002, de 2 de julio, del Juzgado de lo CA nº Dos de Valencia, Juez Sra. Blanes Rodríguez, de la SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁸⁰⁵ Sentencia nº 1478/2003, de 3 de octubre, Sección 2ª, Ponente Sr. Martínez Marfil, declara conforme a Derecho la Resolución de 3 de noviembre de 2.000 que a su vez confirmaba enalzada la de 14 de octubre de 1.999 del Director General de Urbanismo y Ordenación Territorial, denegatoria de la autorización para la construcción de un almacén agrícola y tres aleros adosados.

Sentencia número 908/1996, de 28 de octubre, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, declara que los invernaderos, la nave para aperos de labranza, abonos y pesticidas son "construcciones destinadas a explotación agrícola" o construcciones que deban emplazarse en medio rural. En cambio, la nave para el depósito, manipulación de semillas, comercialización, etc, no es destinada a explotación agrícola, sino industrial.

⁸⁰⁶ Sentencia nº 770/2001, de 11 de junio, Sección 1ª, Ponente Sr. Ayuso Ruiz Toledo. Declaró improcedente la denegación de autorización para la instalación de una caseta de aperos de labranza, no obstante el informe de la Conselleria de Agricultura que entiende no indispensable la caseta de aperos. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

Sentencia nº 1213/2003, de 24 de julio, Sección 2ª, Ponente Sra. Carles Vento, declaró improcedente la denegación de autorización para la instalación de una caseta de aperos de labranza., por considerar producida la autorización por silencio administrativo positivo.

Sentencia nº 999/2000, de 9 de junio, Sección 2ª, Ponente Sr. Ayuso Ruiz-Toledo. Es caseta de aperos de labranza y no vivienda unifamiliar. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁸⁰⁷ Sentencia nº 1329/2001, de 16 de noviembre, Sección 2ª Ponente Sr. Altarriba Cano. "FD PRIMERO: Se interpone....contra...Resolución del Conseller... resolución del DG de Urbanismo... que...denegaba la autorización para la construcción de una caseta agrícola en la Parcela .. en el término municipal de B.

SEGUNDO. El artículo 12 de la Ley SNU, establece en el primero de sus incisos que en dicho suelo solo podrán autorizarse las "instalaciones precisas para la adecuada explotación" y además, reiterando este concepto "las estrictamente indispensables para su fin". Seguidamente, pone de manifiesto que, cuando se trate de instalaciones que requieran la realización de obras permanentes de agricultura, se exigirá la Autorización previa a la licencia municipal, que regula el artículo 8º de la citada Ley. Dicha autorización solo podrá ser otorgada cuando se cumplan los requisitos que previenen los artículos 10 y 11 del mismo cuerpo legal. Entre otros requisitos, el artículo 10 del texto legal citado determina que la superficie mínima para

realizar las obras, instalaciones y construcciones previstas en el artículo 17⁸⁰⁸, con licencia municipal y previo informe favorable de la consellería competente en materia de territorio⁸⁰⁹, que por consiguiente, es "informe legalmente exigible". La Jurisprudencia ha confirmado las denegaciones de autorización para instalar invernaderos⁸¹⁰ ^{lxiv}, para la cubrición de superficie en granja cunícola⁸¹¹ ^{lxv}, y para la legalización de pórticos de perfiles metálicos a dos aguas y cubierta metálica en un cultivo de 80 hanegadas⁸¹².

la realización de obras permanentes de agricultura, tales como almacenes agrícolas, será la de una Hectárea, medida superficial esta, aplicable al caso de autos por ser anterior a la Ley 2/97.

Pues bien la superficie de la finca donde el actor pretende la construcción de un almacén para aperos, es de 1520 m, y en consecuencia, 6'5 veces inferior a la superficie mínima exigida por la norma que comentamos para emplazar construcciones fijas de carácter permanente. Ciertamente, este requisito superficial, en principio, según afirma el inciso último del artículo 11 citado, podría exonerarse si así lo exigiera las necesidades de la actividad agraria, lo que en todo caso exige informe positivo del órgano de la Generalitat competente en materia de Agricultura. Informe este que, fue emitido en sentido desfavorable a las pretensiones del actor, y en el que se destaca las escasísimas necesidades y, la poca capacidad productiva de la parcela. Además, la prueba pericial, evidencia el carácter no profesional de la actividad que el actor desarrolla en la misma". Se desestima el recurso.

⁸⁰⁸ Ley 10/2004, de SNU, artículo 17, "Obras, usos y aprovechamientos".

⁸⁰⁹ LSNU, artículo 31, "Actos de uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable sujetos a licencia municipal", párrafo segundo.

⁸¹⁰ Sentencia nº 1608/2004, de 26 de noviembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁸¹¹ Sentencia nº 1736/1999, de 7 de diciembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Ayuso Ruiz-Toledo. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁸¹² Sentencia nº 158/2006, de 17 de febrero, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit. FD SEGUNDO. La denegación de la solicitud de DIC, Resolución de la COPUT de 15 de mayo de 2003, se fundamentó en el incumplimiento del requisito establecido en el art. 18.2 de la Ley 4/1992, del SNU, ante la existencia de suelo apto para albergar la industria a 2.245 metros y, además, por no contar con el preceptivo informe municipal favorable (art. 16.2), sino que, al contrario, el Ayuntamiento de Meliana emitió informe desfavorable por incumplir, la construcción realizada, al art. 4.7.2 c) y d) de la Normas Urbanísticas del Plan General que, tras la modificación aprobada por Acuerdo de la CT de Urbanismo de 25 de julio de 1994, prohíbe, con carácter general, tanto la implantación de nuevos usos industriales como los almacenes agrícolas. Asimismo, respecto a la posibilidad de legalizar la construcción mediante autorización previa (art. 11 de la Ley 4/1992) como almacén vinculado a explotación agrícola, se indica que, la obra realizada rebasa los parámetros establecidos en esa clase de suelo, zona de protección de huerta, sin posibilidad de eximir de los mismos aunque el informe de la Conselleria de Agricultura así lo consideró desde el punto de vista agronómico, tal como consta en el mismo, al decir que "se da sin perjuicio de otras disposiciones legales y reglamentarias".

C) Vivienda aislada y familiar.

La definición legal de vivienda aislada y familiar en SNU la encontramos en el Reglamento OGTU, artículo 482, "La vivienda aislada y familiar en SNU común (en referencia al artículo 20 LSNU)": *Se considera vivienda familiar aislada aquella vivienda que está localizada en una única parcela con acceso independiente, no estando permitida la agrupación de viviendas en la misma parcela, aun cuando lo sean bajo la forma de la propiedad horizontal, ordinaria o tumbada, o se tratara de una copropiedad con adscripción de uso.*

*Se entenderán incluidos en este supuesto tanto las edificaciones de nueva planta como las reformas o rehabilitaciones de edificaciones existentes que supongan un aumento de la superficie construida, tanto en ocupación, altura o volumen".*⁸¹³

La LSNU 1992, en su EM denunciaba el uso de la vivienda en SNU, no como complemento de la actividad agraria, sino como segunda residencia, y la problemática generada por el abuso de la edificación de la vivienda familiar⁸¹⁴, al ligarse indebidamente la construcción de vivienda a la parcela mínima agraria, que en algunos planes se había llegado a entender la vivienda casi como un derecho del parcelista. En su artículo 10 intentó reaccionar ante esta situación, sometiendo la edificación de viviendas familiares a rigurosos requisitos que en todo caso debían respetar, como mínimo, los Planes. No obstante, su DA Tercera⁸¹⁵ contenía una excepción al régimen general, que exigía para la edificación de viviendas la misma extensión que la parcela mínima requerida para

⁸¹³ Pero siempre que se trate de SNU, pues si es Suelo Urbanizable, tendrá otro régimen urbanístico, en el que no se precisa la autorización previa municipal. Sentencia sn/005, de 7 de junio, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez. SCA del TSJCV. "FJ TERCERO. En el caso que nos ocupa la solicitud de autorización previa formulada por el actor, lo es para vivienda unifamiliar en Benissa, en la Pda. Pedramala, en suelo clasificado como Urbanizable. Siendo ello así, la autorización previa a otorgar por el organismo correspondiente de la Administración Autonómica no es procedente, de manera que en tal sentido ha de confirmarse la Resolución impugnada, sin que quepa entender la otorgada por silencio positivo en la medida que legalmente es una licencia innecesaria según el Ordenamiento Jurídico.

⁸¹⁴ La concepción negativa, excluyente y residual de suelo rústico de la legislación urbanística del período 1956-1992, produjeron en determinados agentes sociales una actitud de confrontación y de rechazo.

⁸¹⁵ LSNU 1992, artículo 10: "Viviendas familiares"; DA Tercera, "Medidas de protección de la legalidad urbanística y de sanción de las infracciones a la misma".

la división en lotes. Había, pues, una dualidad de efectos en el instrumento legal: se trataba de una superficie mínima para la que la finca fuera edificable; pero, a la vez, se trataba también del lote mínimo con que podía ser parcelado el terreno. Esta cuestión fue abordada por el TSJ de la CV⁸¹⁶ ^{lxvi}, en varios procedimientos.⁸¹⁷

El citado artículo 10 fue modificado por la Ley 2/1997, con la finalidad de distinguir con claridad el régimen de la vivienda familiar y el de las parcelaciones, recogiendo la novedad de la Ley estatal 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, conforme a la que son nulas las divisiones de terreno que no respeten la «*unidad mínima de cultivo*», a establecer por la Comunidad Autónoma. Sin embargo la Ley estatal permitía, como excepción, la división por motivos urbanísticos, siempre que se cumplieran las normas urbanísticas aplicables al caso.⁸¹⁸

⁸¹⁶ Sentencia nº 704/1995, de 2 de octubre, Sección 1º, Ponente Sr. Ayuso Ruiz-Toledo, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁸¹⁷ Sentencia nº 710/1995, de 13 de octubre, Sección 1ª, Ponente Sr. Bellmont y Mora, SCA del TSJCV. Establece que la acreditación de haber realizado los gastos correspondientes a la adquisición de la parcela, se debe hacer mediante escritura pública, para que produzca efectos respecto a terceros y, en consecuencia, se pueda aplicar dicha D. Adicional. "FD. TERCERO:...el recurso...fundamenta de que se declare contraria a derecho la resolución administrativa impugnada en la previsión la DTª Tercera, 2, de la L. 4/92que permite el dar licencias con la parcela mínima que tuviera prevista la legislación anterior, aún cuando no cumpla lo dispuesto en el art. 10, siempre que, el promotor acredite fehacientemente que realizó los gastos correspondientes a la adquisición de la parcela durante el año anterior a la entrada en vigor de dicha Ley, presupuesto este que pretende el actor queda cumplido con la escritura de compra de tales parcelas otorgada el 23-diciembre-1992, en el que se reseña la incorporación de unos documentos privados de compraventa de tales parcelas celebrados con fechas de 6-enero-1992, de 13-noviembre-1991 y 2-septiembre-1991, documentos privados estos que habían sido presentados para la liquidación del impuesto de transmisiones patrimoniales el 22-diciembre-1992, ante lo cual, no dándose los requisitos previstos en el art. 1227 del C.Civil para que la fecha de un documento privado pueda hacerse valer respecto de terceros, sino desde el 22- diciembre-1992, habiéndose publicado la reseñada Ley 4/92 en el DOGV de 17-julio-1992, no cabe entender cumplido ese presupuesto recogido en la D.Tª Tercera, 2, alegado por el recurrente..., y en su virtud, procedente su desestimación."

⁸¹⁸ En esta previsión de la norma estatal se enmarcaba la regulación autonómica de la Ley 2/1997, que organiza -allí donde el Plan lo permita- una normativa urbanística de doble alcance: 1. Que hiciera posible la utilización del suelo para la edificación de viviendas aisladas, incluso en fincas de pequeña superficie, así como la remodelación de linderos para ese fin, salvo alteración sustancial de características del territorio.

2. Limitaba rigurosamente toda fragmentación abusiva del suelo que pudiera desfigurar lo que es propio de la estructura de los fundos rústicos. Para ello regulaba la parcelación que no se base en motivos agrarios, es decir, en tanto no se legitime en las UMC previstas en el Decreto 217/1999, de 9 de noviembre, del Gobierno

Posteriormente, la Ley 8/2002⁸¹⁹, en su Título IV (artículos 61 al 64) contiene una nueva regulación⁸²⁰ de las UMC⁸²¹, distinguiendo lo que es el uso del terreno rústico de lo que es el uso del territorio rural, esforzándose por preservar éste de la urbanización y por facilitar el disfrute privado del primero, pues ambos objetivos no son sólo compatibles sino activamente complementarios.

En general, la reforma era favorable a la implantación de la vivienda, antes denominada vivienda familiar, a la que añadía el calificativo de aislada, eliminando la superficie mínima exigible para su edificación, que el modificado artículo 10 establecía en una hectárea por vivienda.

La vigente LSNU remite básicamente la regulación de la vivienda aislada y familiar a las determinaciones del planeamiento⁸²², con la correlativa exigencia de licencia urbanística municipal⁸²³ lxvii. Su artículo 21⁸²⁴ dispone: "2. A estos efectos se

Valenciano (DOGV nº 3628, de 18 de noviembre de 1999. Dispone que cabe la división o segregación en unidades inferiores en todos los supuestos contemplados en el artículo 25 de la Ley estatal 19/1995, de 4 de julio, y en los supuestos concretos que cita en el apartado b) del número 3 de su artículo único), que determina la extensión de las UMC, de 2'5 hectáreas en secano, y de 0'5 hectáreas en regadío.

⁸¹⁹ Publicada en el DOGV del 11 de diciembre de 2002 y en el BOE del 10 de enero de 2003, entró en vigor el día 12 de diciembre de 2002.

⁸²⁰ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, Título IV, "De las unidades mínimas de cultivo", artículo 61, "Definición": "*A los efectos de esta ley, se entiende por unidad mínima de cultivo 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, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona tomada en consideración.*" Y artículo 62, "Determinación".

⁸²¹ Sentencia nº 55/1994, de 2 de febrero, Sección 1ª, Ponente Sr. Belmont Mora (hubo casación), SCA del TSJCV. Aclaró que es suelo de secano aunque se haya perforado un pozo. FD SEGUNDO:".....a la vista de los informes emitidos aparece como, la zona en que se encuentran los terrenos sobre los que se pretende edificar, tienen el carácter de zona de secano, calificación que no puede quedar desvirtuada por el hecho de haberse perforado un pozo y creado un pequeño jardín en el lugar, zona de secano en la que, conforme a las citadas NNSS de Planeamiento, se exige para poder edificar una parcela mínima de 100.000 metros cuadrados, y no reuniendo tal condición la parcela del actor, procede declarar conforme a derecho la resolución administrativa impugnada."

⁸²² LSNU, Preámbulo.

podrá construir una vivienda aislada y familiar cumpliendo los siguientes requisitos:

"a) Las construcciones se situarán en zonas y bajo las condiciones expresas y justificadamente previstas en el planeamiento territorial o urbanístico."

Reitera la necesidad de cumplimiento de las determinaciones del planeamiento, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 11, que asigna a dichos planes la "Zonificación del suelo no urbanizable" regulada en el artículo 13. A tal fin, la Ley prevé la posibilidad de un Reglamento orientativo de las distintas zonas en el suelo no urbanizable, en su artículo 14.⁸²⁵

Las determinaciones del planeamiento pueden ser de diversa índole, como por ejemplo, la exigencia de unas distancias mínimas a lindes, cuyo incumplimiento da lugar a la denegación de la licencia

⁸²³ Sentencia nº 931/2002, de 28 de junio, Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV, relativa a obras de construcción de una edificación de 2 plantas en SNU, realizadas sin licencia, no legalizables, que constituyen infracción urbanística grave. Reseña al final de los Capítulos.

⁸²⁴ LSNU, artículo 21, "Vivienda aislada y familiar": *"1. Los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para ordenar usos en SNU común, en virtud de su respectiva legislación, ordenarán el de vivienda aislada y familiar atendiendo a la aptitud del territorio para albergarlo y a su compatibilidad con los valores propios del suelo que han determinado su clasificación como NU, y ponderarán su capacidad y, en especial, su vulnerabilidad e impacto sobre el medio físico."*

Precepto desarrollado por el Reglamento OGTU, en su artículo 450, "Vivienda aislada y familiar en SNU común (en referencia al artículo 21 de la LSNU)": *"Se considera vivienda familiar aislada aquella vivienda que está localizada en una única parcela con acceso independiente, no estando permitida la agrupación de viviendas en la misma parcela, aun cuando lo sean bajo la forma de la propiedad horizontal, ordinaria o tumbada, o se tratara de una copropiedad con adscripción de uso."*

Se entenderán incluidos en este supuesto tanto las edificaciones de nueva planta como las reformas o rehabilitaciones de edificaciones existentes que supongan un aumento de la superficie construida, tanto en ocupación, altura o volumen."

Sin ampliación de la superficie, en las viviendas legalmente consolidadas en suelo no urbanizable se podrán realizar las obras de reparación o reforma que exija su conservación o disfrute."

⁸²⁵ LSNU, artículo 11, "Contenido del planeamiento urbanístico respecto del SNU"; artículo 13, "Zonificación del SNU"; artículo 14, "Reglamento orientativo de las distintas zonas en el SNU".

⁸²⁶ ^{lxviii}; o posibilitar excepcionalmente, previa licencia urbanística municipal (artículos 30.1 y 31⁸²⁷), construir una vivienda aislada y familiar, que exceda el uso conforme con la naturaleza del suelo rústico (artículo 7.2).

Por ello, la SCA del TSJCV analiza la clasificación del suelo, y no toma en consideración que exista con anterioridad una vivienda unifamiliar autorizada en SNU. ⁸²⁸ ^{lxix}

En particular, deben cumplir las determinaciones del PAT de carácter sectorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA).⁸²⁹

"b) Se permitirá edificar en fincas legalmente parceladas 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."

Por finca legalmente parcelada sólo se podrán considerar las que resulten de la debida aplicación de lo dispuesto en la DA Segunda, de la Ley⁸³⁰, que vuelve a la determinación legal de la parcela mínima para vivienda, que establece en una hectárea por vivienda⁸³¹, sin que el planeamiento pueda establecer una superficie mínima inferior. Esta superficie mínima es también exigible para la

⁸²⁶ Sentencia nº 1187/2000, de 24 de julio, Sección 1ª, Ponente Sr. Díaz Delgado, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁸²⁷ LSNU, artículo 7.2, "Derechos"; artículo 30.1, "Actuaciones promovidas por los particulares"; artículo 31, "Actos de uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable sujetos a licencia municipal".

⁸²⁸ Sentencia nº 1249/2005, de 7 de noviembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Hervás Vercher, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁸²⁹ Aprobado por acuerdo del Gobierno valenciano de 28 de enero de 2003 (DOGV nº 4.429, de 30 de enero de 2003). Y en concreto sus artículos 27, "Condiciones generales de adecuación de las de las edificaciones", 28 "Adecuación adicional en zonas de riesgo 2, 3 y 4".

⁸³⁰ Con ello se consuma definitivamente la modificación efectuada por la Ley 2/1997, de 13 de junio, de la GV, de modificación de la LSNU 1992, que separó claramente el régimen legal de las viviendas familiares y el de las parcelaciones.

⁸³¹ Sentencia nº 1276/1997, de 30 de diciembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Bellmont Mora, SCA del TSJCV. Desestima el recurso por que la superficie de la parcela no llega a una hectárea.

construcción de cabañas de madera⁸³², y para las viviendas prefabricadas, cuya instalación se deniega bien por su vocación de permanencia⁸³³ o por ubicarse en SNU Protegido.^{834 lxx}

"c) La superficie ocupada por la edificación no excederá nunca del dos por ciento de la finca rústica; el resto de ella habrá de estar y mantenerse con sus características naturales propias. No obstante, el plan podrá permitir servicios complementarios de la vivienda familiar, sin obra de fábrica sobre rasante

⁸³² Sentencia nº 213/2005, de 24 de febrero, Sección 2ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, SCA del TSJCV. "FD. PRIMERO. Las Resoluciones impugnadas denegaron la autorización solicitada por la actora al amparo de lo establecido en el artículo 8 de la LSNU 1992 para la construcción de cabañas de madera en las parcelas.....del Polígono 3 en SNU del t.m. de B. (Alicante) en base...a dos motivos: 1º. Que las parcelas -de 380 y 700 metros cuadrados- en las que se iban a construir dichas cabañas de madera no tenían la superficie de 10.000 metros cuadrados exigida para la construcción de vivienda unifamiliar aislada por el artículo 10.1 LSNU; y 2º. Que la construcción de las citadas cabañas suponía, en la medida que partía de la parcelación de la finca en que iban a ubicarse e implicaba la realización de un trazado viario y acceso y distribución de unidades de alojamiento, de saneamiento interior, de red de abastecimiento de agua potable, red de distribución de baja tensión y la instalación de un centro de transformación, la urbanización de suelo excluido por el Plan del proceso urbanizador. Se desestima el recurso".

⁸³³ Sentencia nº 764/1996, de 25 de septiembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Bellmont Mora, SCA del TSJCV. "FD ...objeto del... recurso la...sanción impuesta con motivo de la instalación en SNU de una vivienda unifamiliar prefabricada, alegando la recurrente que, atendido.... la condición de bien mueble, y su instalación efectuada en 1991, no cabe aplicarle para sancionarle el RD Ley 1/1992, en el que considera, se contempla por primera vez la infracción aquí sancionada, y al respecto, la solución a la presente problemática vendrá dada por la determinación de la condición de la vivienda instalada, y concretamente, si tiene un carácter de mera provisionalidad o una vocación de permanencia, indefinida y continuada en el tiempo en el terreno elegido, y sobre tal particular, y a la vista de la documental aportada, características de la vivienda y elementos complementarios a su instalación, resulta evidente el que su ubicación, en ese suelo calificado NU para utilizarlo como vivienda, no tiene un carácter provisional, sino de instalación con vocación de permanencia en el tiempo, con fijación en el suelo, que a pesar de su condición de NU, va a ser utilizado para los usos propios derivados del disfrute de una edificación destinada a vivienda unifamiliar, y este acto de realizar una edificación y uso del suelo, están sujetos, tanto a tenor del art. 178 TRLS 1976, como del art. 242 del RD Ley 1/1992, a la previa obtención de licencia, y su ausencia sancionable conforme lo previsto en los arts. 29 y concordantes del RDU y siendo el recurrente el constructor e instalador, sin licencia, en SNU, de la vivienda unifamiliar de referencia, y tramitado que fue reglamentariamente el expediente sancionador derivado de tal conducta, procede declarar conforme a derecho esa Resolución 24 febrero 1994 del Ayuntamiento de E., aquí impugnada, por la que se le imponía a la parte recurrente la sanción de pago de 754.000 ptas".

⁸³⁴ Sentencia nº 239/1999, de 25 de marzo, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

natural, cuya superficie no exceda a la ocupada por la edificación."⁸³⁵

Con la ocupación máxima de 200 m² por hectárea, se mantienen las determinaciones exigidas por las Leyes de SNU anteriores. Si bien no se establece un máximo de superficie construida en el supuesto de edificarse en una parcela de varias hectáreas, entendemos que conceptos de vivienda "familiar aislada" y carácter "rural", serían límites, al margen de los que cada planeamiento establezca⁸³⁵. La relación ocupación de parcela/superficie de la misma, y la consecuente indivisibilidad, han de quedar debidamente asumidas por el propietario, con constancia de su vinculación en el Registro de la Propiedad.⁸³⁶

Se ha de recordar que la Ley contiene normas de aplicación directa a las construcciones y edificaciones en el SNU, que habrá que respetar al construir viviendas aisladas, junto a las que establecen la LOTPP y la LUV, en su Título Preliminar, artículo 8.⁸³⁷

"d) Se exigirá previsión suficiente del abastecimiento de agua potable y completa evacuación, recogida y depuración de los residuos y aguas residuales. El coste que pudiera implicar la extensión de las redes de estos u otros servicios correrá a cargo del propietario de la vivienda aislada y familiar."

⁸³⁵ Sentencia nº 47/2004, de 23 de enero, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV. "FD TERCERO: En el caso que nos ocupa la autorización previa en su día interesada por el actor afecta o se refiere a la ampliación de vivienda unifamiliar, ubicada en SNU del t.m. de M., la cual fue denegada por infracción o incumplimiento de lo establecido en la normativa aplicable sobre parcela mínima y coeficiente de ocupación, señalando que tanto la L. 4/92 como las NNSS de M. aprobadas definitivamente el 30-1-98 establecen como parcela mínima ...10.000 m²; y como coeficiente de ocupación del 2%. La vivienda ampliada alcanzará el 3,497% de ocupación, siendo la superficie de la parcela de 2002 m²."

Tales datos no han sido desvirtuados por la parte que no discute ni la superficie del terreno ni el coeficiente de ocupación, habida cuenta que la edificación existente tiene unas dimensiones de 53,62 m² y se amplía a 69,63 m² más otros 53,60 m² de piscina. Y aun cuando no hubiera de computarse la piscina, también se sobrepasaría el límite del 2% antes aludido".

⁸³⁶ LSNU, artículo 30.5, "Actuaciones promovidas por los particulares".

⁸³⁷ Ley 16/2005, LUV, artículo 12, "Normas de aplicación directa a las construcciones y edificaciones en el suelo no urbanizable"; artículo 34, "Normas de aplicación directa en medio rural"; y artículo 8, "Normas de aplicación directa".

Hay que recordar aquí la nueva necesidad del informe previo de las Confederaciones Hidrográficas respecto al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales en las nuevas demandas de recursos hídricos⁸³⁸, y el uso eficiente de los recursos hídricos y la protección de su calidad, exigible por las directrices definitorias de la estrategia de la evolución urbana y ocupación del territorio, previstas en los artículos 43 y ss. de la LUV. Y que el consumo del agua se considera en la LUV como uno de los límites a la potestad de planeamiento.⁸³⁹

Y dada la exigencia de su regulación por el planeamiento urbanístico, cabe considerar que el precepto comentado es, para el SNU sobre el que se van a construir viviendas familiares aisladas, el equivalente al régimen previsto para el suelo urbano en la LUV para las parcelas y solares, con las debidas diferencias. Así, comparando el artículo 11 de la LUV con el artículo 21 de la Ley que ahora contemplamos, resulta que:

1) La LUV considera solares a *"las parcelas legalmente divididas o conformadas"*, mientras que el artículo 21 dice: *"b) Se permitirá edificar en fincas legalmente parceladas."*

2) La LUV considera solares a las parcelas *"que, teniendo características adecuadas para servir de soporte al aprovechamiento que les asigne la ordenación urbanística"*, mientras que el artículo 21, establece como requisitos para la edificación de viviendas aisladas y familiares, que: *"a) Las construcciones se situarán en zonas y bajo las condiciones expresas y justificadamente previstas en el planeamiento territorial o urbanístico,"* y que *"b) Se permitirá edificar en fincas legalmente parceladas 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"*. La superficie de la parcela se ha de acreditar por el peticionario.⁸⁴⁰

⁸³⁸ Ley 11/2005, de 22 de junio, modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, Disposición final primera, "Modificación del TR Ley de Aguas, aprobado por RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio". Y Ley 16/2005, LUV, Disposición Adicional Octava, "Modificación de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de OTTP":

⁸³⁹ Ley 16/2005, LUV, artículo 45, "Directrices relativas a la sostenibilidad"; artículo 63, "Límites a la potestad de planeamiento".

⁸⁴⁰ Sentencia nº 34/2003, de 18 de enero, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV, "FD.PRIMERO. Se impugna...la Resolu-

3) La LUV considera solares a las parcelas que, cumpliendo lo anterior, *"estén además urbanizadas con arreglo a las alineaciones, rasantes y normas técnicas establecidas por el Plan"*, y exige, *"Para que las parcelas tengan la condición de solar se exigirá su dotación, al menos, con estos servicios:..."*

A) Acceso rodado hasta ellas por vía pavimentada, debiendo estar abiertas al uso público, en condiciones adecuadas, todas las vías a las que den frente.⁸⁴¹

B) Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudales y potencia suficientes para la edificación prevista.

C) Evacuación de aguas residuales a la red de alcantarillado.

842

Mientras que la LSNU exige *"...previsión suficiente del abastecimiento de agua potable y completa evacuación, recogida y*

ción...que...denegaba autorización para la construcción de vivienda unifamiliar en suelo clasificado como NU.

SEGUNDO.....De .. la L. 4/92 LSNU y en concreto de su art. 10, en relación con las contenidas en el PGOU de GS., la superficie mínima edificable en estos supuestos es de 10.000 m², que... no se han acreditado en este caso. Y ello es así en cuanto del documento público presentado por las interesadas resulta una superficie de parcela de 8.061 m², en cuanto los 4.000 m² restantes no pueden considerarse a los efectos por aquéllas pretendidos. Ello no sólo en cuanto con relación a su adquisición sólo existe documento privado, sino también en cuanto forman parte de una finca de mayor cabida y no han sido segregados de la misma, entre otras razones porque tampoco concurrirían las condiciones legalmente exigibles. Efectivamente la DA 3^a.2 de la citada L. 4/92 establece en este punto que *"la licencia para dividir o segregar exigirá una superficie mínima en las parcelas resultantes de mayor extensión cuanto más se aumente el número de fincas respecto a las antes existentes. Si el número final de fincas se aumenta en una, se exigirá en cada una de ellas una superficie mínima del doble de 5.000 m²".* Se desestima el recurso".

⁸⁴¹ Ley 16/2005, LUV, artículo 11.2. a): *"No justifican la dotación de este servicio, ni las rondas perimetrales de los núcleos urbanos, respecto de las superficies colindantes con sus márgenes exteriores, ni las vías de comunicación de dichos núcleos entre sí, salvo en sus tramos de travesía y a partir del primer cruce de ésta con calle propia del núcleo urbano, hacia el interior del mismo"*.

El acceso rodado, ... no es exigible para el SNU en las mismas condiciones que para el urbano, por ello no procedería su aplicación al supuesto de viviendas aisladas y familiares en SNU. Ni tampoco lo sería el *"Acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público en, al menos, una de las vías a que dé frente la parcela"*.

⁸⁴² Ley 16/2005, LUV, artículo 11.2. c): *"No justifica la dotación con este servicio la evacuación a acequias o fosas sépticas, salvo que el planeamiento autorice estas últimas en casos excepcionales y en condiciones adecuadas, para zonas de muy baja densidad de edificación."*

depuración de los residuos y aguas residuales. El coste que pudiera implicar la extensión de las redes de estos u otros servicios correrá a cargo del propietario de la vivienda aislada y familiar".^{843 lxxi}

"e) La edificación estará situada fuera de los cursos naturales de escorrentías y se respetarán las masas de arbolado existente y su topografía".

Son de aplicación al supuesto tanto las normas reguladoras del dominio público, como las normas de aplicación directa, y lo dispuesto en el número 2 del artículo 30 de la LSNU.

"f) La construcción no formará núcleo de población conforme lo establecido en el plan general correspondiente."

No existe una definición legal de núcleo de población⁸⁴⁴, siendo ésta una cuestión que tienen que resolver los Planes de Ordenación, normalmente determinando círculos de un radio determinado, dentro de los cuales pudieran inscribirse un máximo de viviendas, rebasado el cual, existe un núcleo de población. La misma LSNU 2004 contiene un referente en su DT Cuarta, los "núcleos de viviendas consolidados".⁸⁴⁵

⁸⁴³ La Jurisprudencia de la SCA del TSJCV, ha recordado el necesario respeto que las normas, y en este caso las reguladoras de la vivienda familiar, han de tener al principio de Derecho que impone la acomodación del ordenamiento jurídico a la realidad social, que predica la necesidad de interpretar las normas en función de los supuestos concretos, ponderando las circunstancias concurrentes y resolviendo los conflictos con proporcionalidad y sentido común e, incluso en ocasiones, con una pequeña dosis de sensibilidad social. Así, en la Sentencia nº 717/01, de 22 de junio, de la Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁸⁴⁴ El Reglamento de Planeamiento, R.D. 2159/1978, de 23 junio, contiene referencias al concepto de núcleo de población, en sus artículos. 36, 92 y 93, que remite tal definición al correspondiente Plan. El Plan, a su vez, ha de determinar la parcela mínima edificable, que si es SNU no puede ser inferior a la unidad mínima de cultivo.

La LSOT 19/2001 de Extremadura en su DP. 9 define el núcleo de población como el "asentamiento de uso predominantemente residencial desde que da lugar a varias parcelas o unidades rústicas aptas para la edificación". Y también la LU 2/2002 de Cataluña, en su art. 28 lo define como la "concentración aislada de población con usos urbanos, dentro de un Municipio, que requiere la existencia de servicios urbanísticos y asistenciales".

⁸⁴⁵ LSNU, DT Cuarta, "Minimización del impacto territorial generado por los núcleos de viviendas en suelo no urbanizable": "1. En suelo no urbanizable, se consideran núcleos de viviendas consolidados que deben minimizar su impacto territorial los formados por un conjunto de más de diez viviendas existentes dentro de un círculo de cien metros

La Jurisprudencia se pronunció sobre el "núcleo de población"^{846 lxxii}, al que define^{847 lxxiii} como "un proyecto de asentamiento humano, susceptible de agregación, generador de necesidades asistenciales, y de servicios urbanísticos", cuya sola posibilidad de formación impide conceder la autorización solicitada^{848 lxxiv}, y se manifestó respecto a su concepto reglamentario⁸⁴⁹. También declaró que los campings no son susceptibles de formar núcleo de

de radio, cuya implantación se haya efectuado al margen de los procesos formalizados de urbanización y edificación."

⁸⁴⁶ Sentencia nº 799/1992, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV, reconoce la existencia de "núcleos de población" "de facto", porque son ilegales. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁸⁴⁷ Sentencia nº 434/1996, de 15 de mayo, Sección 1ª, Ponente Sr. Ayuso Ruiz-Toledo (Confirmada por STS, Sección Quinta, de 19 de de mayo de 2001). Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁸⁴⁸ Sentencia nº 520/1996, de 7 de junio, Sección 1ª, Ponente Sr. Ayuso Ruiz-Toledo, SCA del TSJCV., declaró que en al caso contemplado, se evidenciaba, por la circunstancia de tratarse de varias solicitudes de viviendas procedentes de una misma finca matriz, que las mismas iban a constituir un núcleo de población. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁸⁴⁹ Sentencia nº 836/1995, de 17 de noviembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Altarriba Cano, SCA del TSJCV. "FJ SEXTO: ...el PGOU. de A define...lo que debe entenderse como "núcleo de población"... Define...aquél conjunto de viviendas cuya disposición en el espacio llegue a contener al menos una de las siguientes condiciones: "que exista infraestructura típicamente urbana al servicio del conjunto... "

Existe infraestructura urbana, en aquellos casos en los que un conjunto de terrenos disponen de servicios urbanísticos. Los mínimos, indudablemente en este sentido son: acceso rodado, suministro de energía eléctrica, y abastecimiento de aguas. Con estos tres servicios puede integrarse un núcleo de habitación humana. Y, estos tres servicios existen en el núcleo que estos autos examinan. El acceso rodado está articulado, como derecho de paso en la titulación del recurrente, con una anchura determinada de cuatro metros (De aquí que en el informe que obra en el expediente se ponga de manifiesto el movimiento de tierras para la apertura de un camino). De la misma forma se dispone de abastecimiento de aguas-y, finalmente ya lo hemos puesto de manifiesto es perfectamente posible la contratación de la energía eléctrica. Además de lo anterior, el conjunto como tal dispone de alcantarillado, e incluso existe la posibilidad de instalación telefónica.

Es evidente que los servicios proyectados son incipientes, pero no lo es menos que son suficientes, y existe en el conjunto proyectado, una infraestructura típicamente urbana. La conclusión es evidente, de materializarse la operación proyectada, se conformaría un núcleo de población. Así pues, a juicio de la Sala, ni siquiera desde esta perspectiva reglamentaria, tiene razón el recurrente. Máxime, si se tiene en cuenta que, tal ordenanza reglamentaria, como las restantes del ordenamiento han de integrarse en el mismo y, desde luego interpretarse desde un punto de vista restrictivo dada la protección que merece y la ley dispensa el tipo de suelo que aquí examinamos".

población, pues no suponen asentamientos permanentes y la poca edificación que en ellos se emplaza no es destinada a uso residencial o de vivienda⁸⁵⁰.

Finalmente, las viviendas que se construyan han de cumplir, además, las prescripciones de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación⁸⁵¹, de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Generalitat, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana⁸⁵², y de la Ley 1/1998 de 5-5-1998, de la GV de Accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de la comunicación. También será de aplicación el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.⁸⁵³

Añade el artículo 450 del ROGTU que: *"Sin ampliación de la superficie, en las viviendas legalmente consolidadas en suelo no urbanizable se podrán realizar las obras de reparación o reforma que exija su conservación o disfrute"*.

⁸⁵⁰ La sentencia nº 636/1998, de 22 de junio, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV estima el recurso y reconoce el derecho de la demandante a la DIC solicitada, respecto a la instalación de campamento de turismo en Barx, con informe favorable del Ayuntamiento y de todas las Administraciones sectoriales, que había sido desestimada por la Consellería porque en un radio de 150 metros existen 8 viviendas y puede llegar a formarse un núcleo de población. Declara la sentencia: FD SEGUNDO.....Art. 19.2 LSNU, C)..... El camping no es susceptible de formar núcleo de población, pues no supone asentamientos permanentes y la poca edificación que en ellos se emplaza no es destinada a uso residencial o de vivienda."

⁸⁵¹ Aunque la LOE en algunos preceptos se refiera al "solar" (artículo 9.2), se aplicará en general al proceso de edificación, aunque sea en SNU, *"entendiendo por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos"* que el propio artículo 2. 1 LOE determina.

⁸⁵² Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la CV, artículo 2, "Concepto de vivienda": *"Se entiende por vivienda toda edificación habitable, destinada a residencia de personas físicas, y que reúna los requisitos básicos de calidad de la edificación, entorno y ubicación conforme a la legislación aplicable, y que sea apta para la obtención de la licencia municipal de ocupación o, en el caso de viviendas protegidas o rehabilitadas de protección pública, la cédula de calificación definitiva."*

⁸⁵³ Que tiene carácter básico y se dicta al amparo de las competencias que se atribuyen al Estado en los artículos 149.1.16ª, 23ª y 25ª de la Constitución Española, en materia de bases y coordinación nacional de la sanidad, protección del medio ambiente y bases del régimen minero y energético, respectivamente. Y conforme a lo dispuesto en su artículo 2, "Ámbito de aplicación", "1. El CTE será de aplicación, en los términos establecidos en la LOE y con las limitaciones que en el mismo se determinan, a las edificaciones públicas y privadas cuyos proyectos precisen disponer de la correspondiente licencia a autorización legalmente exigible."

D) Vivienda rural vinculada a explotación agrícola.

El artículo 22 caracteriza el régimen de estas viviendas por el concurso de dos requisitos: sus condiciones constructivas han de ser netamente rurales, es decir no han de tener un diseño urbano o residencial, y simultáneamente (el precepto utiliza la conjunción copulativa "y"), su vinculación a la explotación agrícola⁸⁵⁴. Simultaneidad que se refleja también en el título del artículo 22, que no las separa: "Vivienda rural vinculada a explotación agrícola".⁸⁵⁵

Su régimen general es el mismo que el antes descrito para la vivienda aislada y familiar, contenido en el artículo 21. Así lo dispone el artículo 22, "Vivienda rural vinculada a explotación agrícola": "*A la implantación de viviendas rurales aisladas y vinculadas a las explotaciones agrícolas le serán de aplicación los mismos requisitos y determinaciones establecidas en el artículo anterior*", aunque "*para la autorización de estas viviendas rurales*" (párrafo segundo del artículo 22), además de cumplir los requisitos exigidos en el artículo 21, siempre será preceptivo:

a) "*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*".

b) "*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*."

Y dado que la vivienda es rural y ha de estar vinculada a la explotación agrícola, su promotor no puede ser otro que el agricultor profesional titular de la explotación, conceptos ambos que se contienen en el artículo 3, "Definiciones", de la Ley 8/2002.⁸⁵⁶

⁸⁵⁴ La explotación agrícola la define la Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias artículo 3, "Definiciones".

⁸⁵⁵ Este tipo de viviendas en la Comunidad Valenciana reciben diversas denominaciones: alquerías, "riu-rau", barraca, masía, maset, etc. Ver SEIJO ALONSO, Francisco G.: "Arquitectura rústica en la región valenciana". Ediciones Seijo, 1979. Y VIDAL BELTRAN, Eliseo, "La región valenciana", Diputación Provincial de Valencia, 1962.

⁸⁵⁶ Ley 8/2002, de Estructuras Agrarias, artículo 3, "Definiciones": "*A los efectos de la presente ley se entiende por: b) Conceptos relativos al fomento de las explotaciones agrarias: 4º Titular de la explotación: la persona física o jurídica que ejerce la actividad agraria organizando los bienes y derechos integrantes de la explotación con criterios*

No obstante la Ley prevé excepciones a los requisitos generales, y en determinadas condiciones puede eximirse la aplicación de algunos de los requisitos contemplados en el artículo 21, pero no se pueden eximir los requisitos que establece el artículo 22. Así resulta de la dicción del artículo 22: "*...serán de aplicación los mismos requisitos y determinaciones establecidas en el artículo anterior*"... (que es el artículo 21)... "*podrá eximirse justificadamente a dichas viviendas rurales del cumplimiento de los citados requisitos*", que además ⁸⁵⁷ establece condiciones para la exención de los requisitos generales establecidos en el artículo 21, que son:

a) En cuanto a extensión de parcela y superficie ocupada por la edificación, la excepción debe "*en todo caso guardar proporción con su extensión y características*".

b) Que las viviendas queden "*directamente vinculadas a las correspondientes explotaciones agrícolas*". Este precepto refuerza la exigencia del apartado 5 del artículo 30 de la Ley⁸⁵⁸. Estas vinculaciones deben alegarse y probarse.⁸⁵⁹

empresariales y asumiendo los riesgos y responsabilidades civil, social y fiscal que puedan derivarse de la gestión de la explotación.

5º Agricultor profesional: la persona física que, siendo titular de una explotación agraria, al menos el 50% de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria realizada en su explotación no sea inferior al 25% de su renta total y el tiempo de trabajo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea superior a la mitad de su tiempo de trabajo total."

⁸⁵⁷ LSNU, artículo 22, "Vivienda rural vinculada a explotación agrícola": "*A la implantación de viviendas rurales aisladas y vinculadas a las explotaciones agrícolas le serán de aplicación los mismos requisitos y determinaciones establecidas en el artículo anterior. No obstante, 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."

⁸⁵⁸ LSNU, artículo 30.5, "Actuaciones promovidas por los particulares".

⁸⁵⁹ Sentencia nº 327/2004, de 10 de marzo, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV."FD. TERCERO...Y, por último y a mayor abundamiento

También se considera de aplicación a la vivienda rural vinculada, el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo. Pero en ésta línea de excepciones a los requisitos generales, podría considerarse de aplicación la excepción contenida en su artículo 2, "Ambito de aplicación", apartado 2: *"2. El CTE se aplicará a las obras de edificación de nueva construcción, excepto a aquellas construcciones de sencillez técnica y de escasa entidad constructiva, que no tengan carácter residencial o público, ya sea de forma eventual o permanente, que se desarrollen en una sola planta y no afecten a la seguridad de las personas."*

procede añadir que por más que la preexistente haya de considerarse de más de 20 años, no se han evidenciado características especiales en la misma que sirvan a considerar que nos hallamos ante un supuesto comprendido en la DA 7ª de la L. 4/92, que exime de las limitaciones antes enunciadas cuando se trate de la recuperación o revitalización de patrimonio arquitectónico". Reseña en Anexo Jurisprudencial.

Capítulo V

LA DECLARACION DE INTERES COMUNITARIO.⁸⁶²

El estatuto de la propiedad del suelo rústico, está en función de los aprovechamientos consustanciales a la naturaleza de los terrenos, expuestos en el Capítulo III.

El aprovechamiento urbanístico del suelo rústico supone un grado superior de regulación y ordenación, así como de intervención administrativa, con la aplicación de los parámetros urbanísticos de clasificación y calificación y, sobre todo, de las previsiones de la ordenación contenidas en los Planes Generales y PAT, como se ha expuesto en el Capítulo IV antecedente.

Pero en la realidad pueden producirse propuestas de usos y aprovechamientos urbanísticos, de mayor o menor magnitud, pero siempre de localización puntual que, en su caso, requieren soluciones excepcionales, en función de la posición del interés general respecto a su realización. Y consecuentemente, la definición del interés general y la autorización de la actuación excepcional, corresponderá a la Administración que lo sirva.

Para la LSNU 1992⁸⁶³, debía obtener del suelo rústico, además de su destino natural, un uso o aprovechamiento superior

⁸⁶² La Ley de 2 de mayo de 1975 y el Texto Refundido (Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio) fueron expresamente declarados inaplicables por la Ley 4/1992, de SNU, en su Disposición Final Primera: "No serán de aplicación en el territorio de la Comunidad Valenciana los artículos 85 y 86 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, así como cualesquiera otros preceptos de la misma que se opongan o contradigan lo dispuesto en esta Ley."

⁸⁶³ Y también para la Ley 6/1998, LRSV, artículo 20, "Derechos de los propietarios de suelo no urbanizable", después de reconocer a los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable el derecho al uso y disfrute de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos (fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u

al consustancial al predio, mediante la Declaración de Interés Comunitario (DIC), que calificaba urbanísticamente los terrenos, atribuyéndoles usos y aprovechamientos, otorgada por la Generalitat específicamente para cada clase de actividades, bien como DIC Ordinaria⁸⁶⁴, o como Actuación Integral o DIC Extraordinaria⁸⁶⁵, referida a supuestos de asentamiento irreversible y que, a diferencia de la DIC ordinaria, no sólo recalificaban el suelo, sino que constituían una modificación de planeamiento (DA 1.ª b)⁸⁶⁶. La Jurisprudencia de la SCA del TSJCV consideró a ambos procedimientos como sustantivos y no intercambiables.^{867 lxxv}

Por tanto, además de los previstos en el planeamiento, en suelo rústico, clasificado como SNU, cabe realizar otros aprovechamientos excepcionales, no previstos en el Plan, únicamente a través de las Declaraciones de Interés Comunitario

otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales), prevía un régimen excepcional: *"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."*

⁸⁶⁴ La DIC ordinaria, se regulaba en la Sección 1ª del Cap. IV del Tit. II LSNU 1992; referido a todas las clases de actividades legalmente contempladas incluidas las industriales y terciarias que no sean incluibles, en la categoría de DIC extraordinaria.

⁸⁶⁵ LSNU 1992, Sección 2ª del Capítulo IV del Título II (art. 20), cuyo objeto se circunscribía a las actividades industriales y terciarias de especial importancia.

⁸⁶⁶ Esa reclasificación no se operaba en la DIC ordinaria (art. 17 a 19) que sólo producía una calificación adicional a las previsiones del Plan General, de carácter provisional.

⁸⁶⁷ Sentencia nº 113/2001, de 24 de enero, Sección 1ª, Ponente Sra. Selma Calpe, SCA del TSJCV, "FD TERCERO. ... hay que recordar que la instalación ya dispone de 8.485 m2 construidos, que con la ampliación pretendida alcanzarían los 12.594'86 m2. Por tanto...se cumple el segundo de los requisitos...determinantes de la aplicación del procedimiento extraordinario, como es el de requerir de más de 8.000 m2 construidos. Debe considerarse que los límites señalados en el art. 20 no son de aplicación únicamente para implantaciones de instalaciones ex novo en SNU, sino que, por el contrario, vincula igualmente a las ampliaciones de las ya existentes".

Sentencia nº 118/2001, de 24 de enero, Sección 1ª, Ponente Sra. Selma Calpe, SCA del TSJCV. (Firme). "FD SEGUNDO:...las diferencias sustanciales que existen entre el procedimiento ordinario y el extraordinario, que afectan tanto a los requisitos documentales y sustantivos como a los trámites procedimentales, hasta tal punto que la actuación integral se configura como una institución de perfiles propios y singulares, determinan la imposibilidad de que pueda efectuarse de oficio una modificación del procedimiento." Y concluye que no debe admitirse a trámite la solicitud, "pues resultando de aplicación el art. 20 de la ley la solicitud ha de ajustarse a las exigencias derivadas del mismo". Resto de texto de sentencia en Anexo Jurisprudencial.

⁸⁶⁸, que corresponde otorgar al Consell de la Generalitat, por entender que el interés general concurrente era autonómico y, por tanto, superior al municipal.

1. ANTECEDENTES.

El origen remoto del procedimiento de las DIC puede situarse en las declaraciones de utilidad pública o interés social de las edificaciones e instalaciones que hubieran de emplazarse en el medio rural de los artículos 85 y 86 del TRLS 1976, que permitía su edificación en circunstancias especiales, siguiendo el procedimiento del artículo 43.3, que no era otro que el trámite de aprobación de los planes parciales. Como veremos, la DIC es un instrumento de planificación urbanística puntual, un instrumento de ordenación alternativo a los planes de ordenación formalmente reconocidos.

En el TRLS 1976, la declaración de utilidad pública o interés social, y la necesidad de emplazamiento en medio rural, correspondía a una instancia superior a la municipal, pero precisaba la plena conformidad del Municipio.

Posiblemente, la aplicación de estos criterios en los años 80, junto a otros factores, propiciara el fracaso del proyecto de instalación del Parque Temático Disney, cuya instalación se había propuesto en los términos municipales de Oliva y, en parte, en Pego, al que hubo una oposición frontal del Ayuntamiento de Oliva⁸⁶⁹. Pero también, posiblemente, este fracaso fuera el origen de las actuales DIC porque, si la implantación de la Disney era de interés autonómico o comunitario, y por tanto superior al municipal, es obvio que la competencia para la declaración de este interés tuviera que ser atribuída a una instancia supramunicipal, que pudiera actuarla incluso en contra del criterio municipal. Con o sin la influencia del precedente, de la Disney, lo cierto es que al poco tiempo de su fallido intento de instalación en Oliva, el procedimiento de las DIC se incluyó en LSNU 1992.

⁸⁶⁸ Lo que viene a confirmar, una vez más, que toda regulación jurídica es excepcional.

⁸⁶⁹ Anteriormente, hubo otro intento de instalación de una actividad de gran interés, como era la factoría de FORD en Almusafes (Valencia), a principios de los 70, en la que no hubo ninguna disparidad entre las Administraciones actuantes a la sazón: Ayuntamiento y Diputación Provincial, lo que determinó su tramitación e instalación sin problemas.

2. CONCEPTO Y NATURALEZA.

La LSNU admite la necesidad de la utilización industrial o terciaria del SNU común, y recoge la figura de las DIC de la legislación anterior⁸⁷⁰, unificándolas, superando la distinción entre DIC ordinarias y extraordinarias o integradas, y exigiendo como novedad la tramitación de DIC para la explotación de canteras y extracción de áridos o de tierras, que se regirá por su artículo 24, supuesto para el que en la Ley de 1992 sólo se exigía autorización.

La DIC opera como instrumento de ordenación, alternativo a los planes formales, que atribuye a los correspondientes terrenos el uso y aprovechamiento de que en cada caso se trate y, por lo tanto, los califica urbanísticamente.

BLANCH CLAVERO⁸⁷¹ la define como "un acto de planeamiento posterior que perfecciona la ordenación, determinando simultáneamente: el uso del suelo, su parcelación, su construcción, la actividad a desarrollar, las medidas correctoras de su impacto territorial y la gestión urbanística de todo ello". También la jurisprudencia ha formulado un concepto de la DIC.⁸⁷²

⁸⁷⁰ Y la regula en su Título III, "Autorizaciones de usos y aprovechamientos del suelo no urbanizable", Capítulo I, "Disposiciones generales", artículo 32, "Actividades que precisan de declaración de interés comunitario": *"La Generalitat interviene en la autorización de usos y aprovechamientos en SNU común, dentro de los límites y en las condiciones establecidas en esta ley, mediante su DIC 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 vengan regulados por un plan de acción territorial sectorial, sin que ello exija del pago del correspondiente canon".

⁸⁷¹ BLANC CLAVERO, Francisco: "Aproximación a la gestión urbanística del suelo no urbanizable", en "Comentarios a la Ley del Suelo No urbanizable". Generalitat Valenciana, COPUT. Valencia, 1995, pág. 144.

⁸⁷² Sentencia nº 361/2002 de 21 de febrero, Sección 1ª, Ponente Sra. Vidal Mas, SCA del TSJCV, "FD TERCERO: A la vista de esta normativa podemos concluir, inicialmente, que la DIC 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. Esta declaración no supone un derecho absoluto sino que sólo puede hacerse efectiva mediante la obtención de todas las demás autorizaciones pertinentes y mientras subsista la situación urbanística en la que se otorgó.../.....que

Esta peculiar planificación urbanística puntual se justifica por la incertidumbre de la ordenación de estos asentamientos, que pervive después de su autorización. Por ello la DIC no comporta una autorización permanente, sino provisional, lo que permite adoptar otros criterios a la planificación urbanística posterior.

La competencia para tramitarla y aprobarla corresponde a la Administración urbanística autonómica, que es la competente para aprobar definitivamente las modificaciones del Plan General, aunque con participación en el procedimiento del municipio afectado, pero sin que sea preceptivo su informe previo a la DIC⁸⁷³, pues en la LSNU no se exige.^{874 lxxvi}

el 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."

⁸⁷³ La LSNU 1992, exigía el informe municipal como requisito previo a la DIC. Sentencia nº 1058/2004, de 12 de julio, Sección 2ª, Ponente Sr. Manzana Laguarda, SCA del TSJCV, "FD SEGUNDO. La DIC constituye un acto administrativo, cuya adopción compete a la Administración Autonómica en el ejercicio de sus potestades de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico, y a través del cual se atribuyen determinados usos y aprovechamientos en terrenos clasificados como SNU común (arts. 8.2º y 16 Ley 4/92). Ahora bien, la concurrencia de competencias interadministrativas -autonómicas y municipales- en materia urbanística, se manifiesta en que la citada declaración se adoptará "*previo informe municipal favorable*" (art.16.2º), y que, en todo caso, una vez concedida, "la ejecución de las construcciones o instalaciones precisas para su implantación y realización requerirá la obtención de la previa licencia urbanística" (art.16.6º).

Así las cosas,...la técnica del silencio administrativo positivo, constituye un instrumento al que la ley atribuye el efecto del nacimiento de un acto administrativo estimatorio de las pretensiones del interesado; en consecuencia, se requerirá que dicho acto pudiera haberse producido y no lo haya hecho exclusivamente por la demora de la Administración, de manera que no surgirá a la vida jurídica el acto presunto estimatorio por parte de la Administración autonómica, si no se ha producido el previo informe preceptivo por parte de la Administración Local; nos hallamos ante un informe preceptivo determinante para la resolución del procedimiento, que determina la interrupción de los plazos (art. 83.3 Ley 30/92); y por ello, sólo una vez emitido este informe y, estando, por tanto, en condiciones de dictar su resolución la Administración autonómica, si ésta incurriere en demora, dejando transcurrir los plazos legales, cabría entender dictado el acto presunto estimatorio y, por tanto, concedida la declaración de interés comunitario, premisa ésta que no concurre en el supuesto que analizamos, ya que no llegó a emitirse el preceptivo informe municipal."

⁸⁷⁴ Y cuando existían informes municipales contradictorios, la SCA consideraba que la Generalidad tenía que resolver en cuanto a la DIC sin acogerse al motivo formal de informe desfavorable del municipio. Sentencia nº 787/2004, de 28 de mayo, Sección 3ª, Ponente Sr. Narbón Laínez, de la SCA del TSJCV, "procede anular la resolución de la Generalidad Valenciana al partir de un informe municipal vinculante que es favorable y razonado y otro desfavorable y no razonado, por tanto, dadas las

La DIC es un acto constitutivo por el cual se viene a otorgar al peticionario o titular, un derecho ajeno a su patrimonio jurídico. Cumpliendo las condiciones que la Ley establece -dice MARTINEZ MORALES⁸⁷⁵- se puede tener derecho a la obtención de la DIC, por lo que es un acto declarativo reglado sólo tras la acomodación de los intereses particulares a los superiores públicos. Por eso la 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 a un plazo en su ejercicio. La expresión "atribución de uso" es la prueba más palpable."

Y es un acto administrativo de naturaleza concesional, por lo que cabe aplicarle las reglas de este instituto jurídico, que - dice MARTINEZ MORALES⁸⁷⁶ - tiene una identidad conceptual con la concesión, pues aún sin corresponderse estrictamente con ella, guarda similitudes más que con cualquier otra institución, y a la concesión habrá que acudir por el principio de la aplicación analógica (artículo 4. 1. Código Civil).

La SCA del TSJCV ha declarado que no es un acto reglado sino discrecional⁸⁷⁷, con un amplio margen de discrecionalidad en la Administración⁸⁷⁸, que ha de ser suficientemente matizada para no

circunstancias procede anular la resolución de la Generalidad Valenciana al considerar que el informe del Ayuntamiento ni es favorable ni desfavorable al ser contradictorio, la Generalidad tendrá que resolver en cuanto a la DIC sin acogerse al motivo formal de informe desfavorable del municipio, no ha lugar por las razones expuestas a la segunda petición." Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁸⁷⁵ MARTINEZ MORALES, Jose Luis. "Procedimiento ordinario de interés comunitario" En Comentarios a la Ley del Suelo No urbanizable. Generalitat Valenciana, COPUT. Valencia, 1995. Página 72.

⁸⁷⁶ MARTINEZ MORALES, Jose Luis, op. citada, pág. 73.

⁸⁷⁷ Sentencia nº 361/2002 de 21 de febrero, Sección Primera, Ponente Sra. Vidal Mas, SCA del TSJCV, FD TERCERO, transcrito antes en este Capítulo.

⁸⁷⁸ Sentencia nº 1505/2000, de 2 de noviembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Altarriba Cano, SCA del TSJCV, "FD. SEGUNDO. 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 SNU 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."

incurrir en la arbitrariedad⁸⁷⁹. Y también ha distinguido la DIC de las licencias provisionales previstas en el artículo 58.5 de la LRAU.⁸⁸⁰

⁸⁷⁹ Sentencia nº 361/2002 de 21 de febrero, Sección 1ª, Ponente Sra. Vidal Mas, SCA del TSJCV, "FD. TERCERO.....Analizando todo ello desde el punto de vista anteriormente señalado y en base al único motivo de impugnación formulado, debemos señalar que el T.Supremo, en reiteradas sentencias, como la de 11 de marzo de 1.991, ha venido estableciendo que "La Administración está obligada a servir con la máxima objetividad los intereses públicos o generales y a, someterse en su actividad al derecho, garantizando el artículo 9.3 CE la interdicción de la arbitrariedad por los poderes públicos; la admisión de la discrecionalidad administrativa para la realización de determinados actos de ningún modo puede significar el reconocimiento de la arbitrariedad, prohibida por la CE; las facultades discrecionales de la Administración pueden ser objeto del control jurisdiccional, a través del control de los hechos determinantes del acto administrativo, no menos que a la luz de los principios generales del derecho, que, por informar la totalidad del ordenamiento jurídico, también lo hacen respecto de la norma habilitante de la potestad discrecional."

En este mismo sentido, la Sentencia de la misma Sección de 9 de abril del mismo año, establece que "Cuando la norma atribuye a la Administración de modo explícito, un margen de apreciación discrecional y lo hace en términos no absolutos sino en función de presupuestos o elementos de hecho que aquella misma señala, el control jurisdiccional debe extenderse a si concurren o no de forma positiva o efectiva dichos elementos o presupuestos de hecho, pues si concurriendo se produce un acto denegatorio de la autorización, campo este en el que se mueve la discrecionalidad objeto de control, la técnica jurisdiccional del control de los hechos determinantes ha de conducir a una decisión revocatoria de la denegación acordada en vía administrativa."

Sentencia nº 209/2004, de 5 de febrero, Sección 3ª Ponente Sra. Vidal Mas, SCA del TSJCV. "FD TERCERO. ...podemos concluir, inicialmente, que la DIC 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. Esta declaración no supone un derecho absoluto sino que sólo puede hacerse efectiva mediante la obtención de todas las demás autorizaciones pertinentes y mientras subsista la situación urbanística en la que se otorgó.

Y además, de toda la normativa anteriormente expuesta se desprende también que el 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."

⁸⁸⁰ Sentencia nº 548/2004, de 21 de abril, Sección 2ª, Ponente Sra. Iruela Jiménez. "FD. TERCERO. La DIC es necesaria para la atribución de determinados usos y aprovechamientos en SNU según el art. 8.2 y 16.1 de la Ley 4/1992, y se otorga privando de las circunstancias expresadas en el art. 16. 2 de la misma Ley, mientras que en el otorgamiento de licencia para usos u obras provisionales, no previstos en el Plan, la provisionalidad de la obra o uso debe deducirse de las propias características de la construcción o de circunstancias objetivas, entre ellas las previstas en el párrafo segundo del art. 58.5 de la Ley 6/1994. No existe, por ello, la contradicción entre ambas resoluciones pretendida por la demandante".

La Sentencia transcrita contiene referencias a reiterados pronunciamientos jurisprudenciales sobre el carácter provisional de los usos u obras para los que se cita

Mientras que en la autorización previa, el Plan legitima al propietario a la realización de las obras y concluidas éstas, a la adquisición del derecho a la edificación conforme a la licencia municipal, la DIC opera como instrumento de planeamiento que legitima para obtener la licencia municipal para desarrollar la actividad, "*mediante su declaración de interés comunitario previa a la licencia municipal*" (artículo 32, párrafo primero). Por ello, a "sensu contrario", no se requiere la DIC cuando los usos y aprovechamientos vengan asignados mediante planes especiales o planes de acción territorial sectorial, en cuyo caso la LSNU exceptúa la necesidad de DIC, precisamente por ser acto de planeamiento.⁸⁸¹

La DIC atribuye una situación de privilegio singular sin que exista un derecho subjetivo previo a obtenerla, para lo que se precisa el cumplimiento de obligaciones urbanísticas y condiciones de gravamen en beneficio de la gestión urbanística, para evitar su utilización abusiva en detrimento del desarrollo regular del suelo urbanizable. Por eso el artículo 32 contiene limitaciones sustantivas para su otorgamiento⁸⁸², al remitir a los "*supuestos contemplados en los artículos 24 a 27 de esta Ley*".

Por tanto, el acto administrativo de atribución de uso y aprovechamiento es la concreción de la DIC en el SNU común, pues no cabe en SNU protegido, como tiene reiteradamente declarado la Jurisprudencia de la SCA del TSJCV.^{883 lxxvii}

la correspondiente licencia. Así, la Sentencia nº 35/2002, de 16 de enero, Sección 1ª, SCA del TSJCV y STS, Sección 5ª, de 21 de julio de 1994, que a su vez contiene varias citas.

⁸⁸¹ Ley 10/2004, de SNU, artículo 32, "Actividades que precisan de declaración de interés comunitario".

⁸⁸² Como la exhaustiva tipificación legal de los supuestos en que es posible la DIC; la sujeción al promotor al cumplimiento de obligaciones urbanizadoras (realizar o gestionar obras complementarias de infraestructura o medidas correctoras del impacto ambiental); al pago de un canon compensatorio de la plusvalía urbanística obtenida; y a someterse a un plazo de vigencia de la DIC, concluido el cual debe cesar la actividad e, incluso, reponiendo las cosas a su estado primitivo.

⁸⁸³ Sentencia nº 285/2001, de 2 de marzo, Sección 1ª, Ponente Sr. Ayuso Ruiz-Toledo, SCA del TSJCV. FD PRIMERO.....La DIC se deniega en razón....a que se trata de una actividad industrial en terrenos calificados como SNU de protección agrícola....así como en los informes desfavorables de la Oficina del Plan de Carreteras (COPUT) y del servicio de Explotación (Vías y Obras) de la Diputación Provincial de Valencia". Reseña en Anexo Jurisprudencial.

3. PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN, DOCUMENTACIÓN Y CONTENIDO DE LA DIC.

Corresponde a la Consellería competente en ordenación del territorio y urbanismo la instrucción y resolución del expediente.⁸⁸⁴

Las iniciativas de DIC han de ajustarse a los presupuestos exigidos por la Ley, que se contienen en los artículos 33, "Régimen general", que exige que la DIC esté motivada y fundada, y 34, "Canon de uso y aprovechamiento", que vincula la DIC a una actividad concreta, de los que resultan las siguientes características de la DIC:

a) *Vinculación a una actividad concreta.*

b) *Una positiva valoración de la actividad solicitada.* La decisión administrativa que atribuye el uso y aprovechamiento deberá ser "*positiva*", y estar adecuadamente fundamentada en la concurrencia de circunstancias de interés público (artículo 33.1⁸⁸⁵). No cabe, pues, el silencio administrativo positivo, y en ausencia de explícita decisión, no se produce un acto tácito.

c) *La necesidad de emplazamiento en el suelo no urbanizable,* es imprescindible justificarla, del modo previsto en el artículo

Sentencia nº 966/2001, de 18 de julio (firme), Ponente Sr. Lorente Almiñana de la SCA del TSJCV. FD CUARTO: "Solo, por tanto, en SNU común, y previa la DIC (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."

⁸⁸⁴ El artículo 37 "Procedimiento", inserto en el Capítulo II, "Declaración de interés comunitario", del Título III, "Autorizaciones de usos y aprovechamientos del SNU", de la LSNU dispone: "1. La instrucción y resolución del procedimiento corresponderá a la consellería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, la cual previo informe municipal no admitirá a trámite aquellas iniciativas que no se ajusten a los presupuestos exigidos por esta Ley y el planeamiento aplicable". Este esquema es similar al del artículo 16 de la LSNU 1992.

⁸⁸⁵ LSNU, artículo 33, "Régimen general", "1. La DIC, atribuye usos y aprovechamientos en el SNU. Esta declaración deberá estar motivada y fundarse en: a) Una positiva valoración de la actividad solicitada. b) La necesidad de emplazamiento en el SNU. c) La mayor oportunidad y conveniencia de la localización propuesta frente a otras zonas del SNU. d) La racional utilización del territorio."

33.2⁸⁸⁶. Pero hay que tener en cuenta que la referencia al SNU siempre lo será al SNU común, pues no cabe la DIC en SNU Protegido, como así resulta de lo dispuesto en los artículos 17, que regula las obras, usos y aprovechamientos en SNU Protegido, y 32, que al regular las actividades que precisan de DIC se refiere únicamente a los usos y aprovechamientos en SNU común. La Jurisprudencia se ha pronunciado en el sentido de que la clasificación del suelo como NU Protegido tiene que haberse realizado con anterioridad a la solicitud de la DIC.^{887 lxxviii}

d) *La mayor oportunidad y conveniencia de la localización propuesta frente a otras zonas del suelo no urbanizable*, cuya motivación es exigida por la Jurisprudencia de la SCA⁸⁸⁸ del TSJCV.⁸⁸⁹

⁸⁸⁶ LSNU, artículo 33, "Régimen general", "2. La justificación de la necesidad de emplazamiento en el SNU se realizará valorando la imposibilidad física de la actividad en otro tipo de suelo, la incidencia de la actividad en el desarrollo sostenible o la recuperación natural de las zonas deprimidas, la cercanía de la actividad a las redes de infraestructuras ya existentes, 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 SNU."

⁸⁸⁷ Sentencia nº 396/1999, de 3 de mayo, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV. "FD QUINTO.... La no tramitación de la DI Ambiental, así como los informes desfavorables del Ayuntamiento...y la Resolución denegatoria de DIC se fundan en la normativa urbanística (NNSS de Planeamiento del municipio de A.) que clasificaba los terrenos a ocupar por la explotación minera, como SNU Protegido; y que no se hallaba en vigor a la fecha de la solicitud como tampoco de la Resolución de la Consellería denegatoria de la DIC. Por lo tanto, la Administración no podía ampararse en esa clasificación del suelo para denegar la petición efectuada por la actora al amparo de los artículos 16 y 17 de la Ley 4/1992 LSNU; lo que nos ha de llevar a la estimación del recurso, y a reconocer al demandante su derecho a la obtención de la DIC solicitada; y ello sin perjuicio de todo lo relativo a la licencia de actividad, y de la validez o no de las NNSS, objeto de otro recurso." Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁸⁸⁸ Sentencia nº 2408/2003, de 22 de diciembre, Sección 3ª, Ponente, Sra. Pérez Navarro, SCA del TSJCV. "FD TERCERO. Previamente debemos significar que de conformidad con lo declarado por la Sala Tercera del TS, "La DIC para el ejercicio de las actividades reguladas en la Ley 4/1992...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 SNU, lo que supone el ejercicio de una potestad discrecional que coincide en último extremo a la Administración.". En la misma línea se ha venido pronunciando la SCA del TSJCV, véase sentencia de la Sección 1ª de fecha 2.11.2000 en la que se indica lo siguiente: "...estamos ante una excepción a la regla general de que en SNU 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

e) *La racional utilización del territorio*, que impone el artículo 33⁸⁹⁰, con sujeción a la "Evaluación ambiental estratégica", sobre la que contiene previsiones la Disposición Transitoria Séptima⁸⁹¹.

Desde esta perspectiva, la Jurisprudencia se ha pronunciado por la denegación de la DIC si incide en una vía pecuaria, aunque esté en deslinde⁸⁹² lxxix, o de una planta de reciclaje y vertedero de

amplio margen de discrecionalidad,..” y en igual sentido que la anterior, sentencia de la Sección 3ª de fecha 15.1.2001 que establece "La DIC, como hemos visto, no es sino la forma en que, por excepción, actividades que no podrían llevarse a cabo un lugar determinado por razones urbanísticas, pueden ser, no obstante, autorizadas. Esta declaración no supone un derecho absoluto sino que sólo puede hacerse efectiva mediante la obtención de todas las demás autorizaciones pertinentes y mientras subsista la situación urbanística en la que se otorgó “.

⁸⁸⁹ Sentencia nº 556/2000, de 1 abril, Sección 1ª, Ponente Sra. Falomir Faus SCA del TSJCV, "FD CUARTO:.....Por otro lado, 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 SNU, 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 SNU, de conformidad con el art. 16.2 último párrafo de la Ley 4/92)."

⁸⁹⁰ LSNU, artículo 33, "Régimen general", "3. *Las DIC no podrán contener pronunciamientos contradictorios con la EIA, la evaluación ambiental estratégica ni con los contenidos en los informes preceptivos emitidos en materia de patrimonio cultural, cuando alguna de ellas fuera precisa por su legislación sectorial.*"

Esta racional utilización del territorio puede medirse, transitoriamente, en términos de consumo de suelo, en relación con los umbrales de sostenibilidad, del modo previsto en el borrador del reglamento de OGTU, en cuyo Anexo I se establecen "LOS UMBRALES DE SOSTENIBILIDAD PARA EL CONSUMO DEL SUELO" del siguiente modo: "*Hasta que se fijan los indicadores para la sostenibilidad relativos al consumo del suelo, los umbrales correspondientes, los valores límites que procedan, y la cuantía de las correspondientes cuotas de sostenibilidad, en la forma prevista en este reglamento se establecen, de forma transitoria, los siguientes UMBRAL 1: SUELO OCUPADO PORUSOS ARTIFICIALES EN EL CONJUNTO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. Indicador:....*"

⁸⁹¹ LSNU, Disposición Transitoria Séptima, "*Hasta tanto no se aprueben las disposiciones legales necesarias para dar cumplimiento a la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, los estudios y evaluaciones ambientales estratégicos previstos en la presente ley se regirán por lo establecido por la legislación sobre impacto ambiental*".

⁸⁹² Sentencia nº 1647/1999, de 21 de diciembre, Sección 1ª, Ponente. Sr. Belmont y Mora, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

residuos sólidos, por no guardar las distancias debidas a los núcleos de población próximos.^{893 lxxx}

La DIC *"debe ser adoptada con importantes cautelas documentales y procedimentales"* (Preámbulo LSNU). El procedimiento se inicia siempre a instancia del interesado, de ahí la importancia de la solicitud, su objeto admisible y sus requisitos, y de la documentación (artículo 36)⁸⁹⁴, lo mismo que se exige para su modificación, ampliación o reforma, o para la implantación de estas actividades en edificaciones existentes (artículo 33⁸⁹⁵).

A la solicitud se ha de acompañar, en todos los casos, la documentación requerida reglamentariamente que, *"conforme a los artículos anteriores"*, es la siguiente:

- a) La que contenga las determinaciones necesarias para facilitar una positiva valoración de la actividad solicitada (artículo 33.1.a).

⁸⁹³ Sentencia nº 1785/2004, de 29 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Climent Barberá, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁸⁹⁴ LSNU, artículo 36, "Documentación". El procedimiento de la DIC se iniciara mediante solicitud del interesado, presentada ante la conselleria competente, acompañada de la documentación pertinente, que ha de contener el proyecto de la actuación, suscrito por técnico competente, comprensivo de memoria informativa y justificativa y planos de información y de ordenación.

Precepto desarrollado por el Reglamento OGTU, artículo 458, "La solicitud (en referencia al artículo 36 LSNU)", que exige que la Memoria justifique que la obra o actividad a implantar, constituye un supuesto de los actos autorizados en SNU, describiendo y aportando información gráfica sobre el entorno de un radio de dos kilómetros alrededor de la construcción que se proyecta, que recoja las edificaciones existentes, cuenten o no con licencia municipal. Si los terrenos o emplazamientos están sujetos al régimen de autorización administrativa sustantiva, se deberán acompañar las concesiones, permisos o autorizaciones preceptivas o cuando menos, si estuviesen en trámite, copia de la solicitud de su otorgamiento.

La Conselleria requerirá, en su caso, al interesado la subsanación de las deficiencias o la información complementaria que precise, bajo apercibimiento de desistimiento. Si no existen deficiencias, o han sido subsanadas, si el acto o uso del suelo requiriese la previa Evaluación de Impacto Ambiental, la Conselleria remitirá las actuaciones al órgano ambiental autonómico para que la tramite.

⁸⁹⁵ LSNU, artículo 33, "Régimen general": "4. El cambio o sustitución de las determinaciones en las declaraciones de interés comunitario exige cumplir el mismo procedimiento legal previsto para su aprobación. También será exigible tramitar este procedimiento para la implantación de dichas actividades en edificaciones existentes y para la ampliación o reforma de las ya autorizadas."

- b) La justificación de la necesidad de emplazamiento en el suelo no urbanizable (artículo 33.1. b).
- c) La justificación de la mayor oportunidad y conveniencia de la localización propuesta frente a otras zonas del suelo no urbanizable (artículo 33.1.c).
- d) La asunción del compromiso de pagar el canon de uso y aprovechamiento que se establezca (artículo 34.1).
- e) La asunción de los compromisos propuestos y los que se determinen en la DIC (artículo 34.1).
- f) La propuesta de un plazo de vigencia para la DIC y el compromiso de asumir el plazo de vigencia de la DIC que establezca la consellería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo (artículo 35.1).
- g) El Proyecto de actuación suscrito por técnico competente, comprensivo de memoria informativa y justificativa y planos de información y de ordenación (artículo 36).

El incumplimiento de estos requisitos da lugar a la correcta denegación de la DIC solicitada. Sobre estas ⁸⁹⁶ cuestiones se ha manifestado la SCA del TSJCV. ⁸⁹⁷ lxxx lxxxii

⁸⁹⁶ Sentencia nº 739/1998, de 15 de julio, Sección 1ª, Ponente Sr. Belmont y Mora, SCA del TSJCV, "FD PRIMERO:...objeto del...recurso la impugnación....de la resolución de 30-6-95, de la COPUT,...que declaraba la caducidad del expediente de solicitud de DIC respecto de ciertas obras realizadas en la parcela 33. del Polígono 30. del t.m. de Sueca, y al respecto, apareciendo de lo actuado como, con fecha 20-5-93. tiene entrada en la COPUT al expediente de referencia. requiriéndose a la actora el 4-6-93 para que completara la documentación legalmente exigible para su tramitación, en base a lo prevenido en la ley 4/92 LSNU, y de nuevo, el 27-5-94, se requiere al interesado y al Ayuntamiento de S., para que aporten la documentación a cada uno interesada, otorgando al efecto el plazo de tres meses, con la advertencia de que, superado este plazo sin ser cumplimentado el requerimiento, se declarará la caducidad del expediente con archivo de las actuaciones, plazo éste que transcurrió sin ser atendido aquel requerimiento por la ahora recurrente, que expresamente reconoce no haber aportado ni la escritura de afección ni el plano de solución al tráfico rodado, objeto de los precedentes requerimientos, documentos éstos que dependían de la exclusiva voluntad y diligencia del interesado por lo que no es atendible como justificación su alegación de que por su parte, el Ayuntamiento tampoco había remitido el informe a él requerido. aspecto que sólo sería atendible. en su caso, si por el recurrente se hubiera atendido correctamente a la íntegra aportación de la documental requerida, sin que quepa estimar que una falta de diligencia propia pueda compensarse por la alta. a su vez, de diligencia de un tercero, ante lo cual, a tenor del

Si la documentación necesaria no está completa, se requerirá su aportación al interesado, y si se trata de documentos cuya aportación dependa de su voluntad y diligencia, su no aportación producirá la declaración de caducidad del expediente⁸⁹⁸. Los trámites procedimentales se han de cumplimentar conforme a lo dispuesto reglamentariamente y, en todo caso, conforme a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, LRJAPAC, pudiendo serlo de forma simultánea. El artículo 37, "Procedimiento", establece:

a) Organo competente.

La instrucción y resolución del procedimiento corresponde a la conselleria competente en materia de ordenación del territorio y

art. 92 de la Ley 30/92. en relación con el 8.2, 16 y 19.1 de la L. 4/92, procede declarar conforme a derecho el acto administrativo por impugnado. Y... desestimar el recurso."

⁸⁹⁷ Sentencia nº 409/2001, de 13 de marzo, Sección 1ª, Ponente Sr. Diaz Delgado SCA del TSJCV. "FD PRIMERO...El motivo de la no DIC por...la Conselleria ...es la falta de cumplimiento del requerimiento que en su día se les hizo en fecha 19 de septiembre de 1995 para que por parte de la actora se cumplimentaran determinados extremos que se relacionan en dicho informe...al objeto de dar cumplimiento a las exigencias establecidas en los artículos 16 y siguientes de la ley 4/1992 LSNU y en concreto las condiciones y requisitos previstos en los artículos 16 y 18, y la actora permaneció inactiva tal como se desprende del expediente administrativo y de lo actuado en el recurso contencioso administrativo, en la cumplimentación de estos requisitos que se le habían solicitado...." Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁸⁹⁸ Sentencia nº 1284/2004, de 29 de septiembre, Sección 2ª, Ponente Sra. Iruela Jiménez, SCA del TSJCV. "FD TERCERO: Sobre la caducidad de los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, tiene manifestado la jurisprudencia que la misma sólo se puede acordar si, efectuado el correspondiente requerimiento de la Administración, aquél permanece inactivo durante un plazo de tres meses y esa inactividad impide entrar en el fondo del asunto y evidencia la voluntad de abandono de la petición formulada. Así la STS, 3ª, Sección 5ª, de 14 de octubre de 2002, .."

CUARTO. "En el supuesto enjuiciado la...demandante, como promotora de la actuación solicitada, fue requerida expresamente por la Administración, con apercibimiento de declaración de caducidad del expediente, para la aportación de la documentación relativa a las cesiones obligatorias y compromisos a cargo del promotor y a favor del Ayuntamiento de Sagunto, conforme a la exigencia del párrafo 2 del artículo 20 de la Ley 4/1992 LSNU, solicitando esa mercantil una prórroga de tres meses para la presentación de dicha documentación, y transcurrido más de un año sin que cumplimentara el citado requerimiento -plazo sobradamente suficiente para que la Consellería dedujera la voluntad de abandono por la interesada de la solicitud de declaración de interés comunitario-, y siendo necesaria la documentación requerida para la oportuna terminación del expediente mediante resolución definitiva, la Administración declaró caducado el expediente de referencia".

urbanismo⁸⁹⁹, siendo competente para resolverlo el Conseller titular⁹⁰⁰. Si la DIC reviste especial interés o complejidad, también deberán informar las Comisiones Territoriales de Urbanismo⁹⁰¹, cuyo criterio puede sustituirlo el Conseller, en la aprobación definitiva de las DIC, incluso por razones de oportunidad, como ha declarado la SCA del TSJCV.⁹⁰²

También pueden ser competentes para resolver las Comisiones Territoriales de Urbanismo, en los casos que el Conseller someta a su consideración, y se trate de municipios de menos de 50.000 habitantes.⁹⁰³

⁸⁹⁹ LSNU, artículo 37.1., "Procedimiento". "3.El procedimiento de DIC deberá resolverse y notificarse al interesado en el plazo máximo de seis meses mediante resolución del conseller competente en ordenación del territorio y urbanismo. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera notificado la resolución expresa se podrá entender desestimada la solicitud".

⁹⁰⁰ Decreto 201/2003, de 3 de octubre, del Consell, artículo 6, "Atribuciones del/de la conseller/a de Territorio y Vivienda", "Son atribuciones del/de la conseller/a de Territorio y Vivienda, dentro de las competencias urbanísticas y de ordenación del territorio de la Generalitat, las siguientes: c) Aprobar definitivamente los instrumentos de planeamiento, incluso declaraciones de interés comunitario, cuando ello sea competencia autonómica, salvo las excepciones reguladas en los artículos 5.b) y h) y 10.a) de este Reglamento."

⁹⁰¹ Decreto 201/2003, de 3 de octubre, del Consell, artículo 10, "Competencias de las CT de Urbanismo".

⁹⁰² Sentencia nº 1177/1993, de 15 diciembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Díaz Delgado, SCA del TSJCV, FD "PRIMERO.-...4.- Por la CTU de Alicante de fecha 27 de septiembre de 1989 se acordó aprobar definitivamente el proyecto de Revisión y Adaptación del PGOU de Calpe, recogiendo el informe que obra en el expediente y quedando calificadas las Salinas como sistema general a expropiar a cargo del sector de suelo urbanizable en que estaban enclavadas. ...Contra la aprobación definitiva del Plan se interpone recurso de alzada por parte de los propietarios de las Salinas, estimado por la Consellería de OPUT, que clasifica el suelo como de Urbanizable Programado, declarando las Salinas como espacio libre de dominio y uso público.

SEGUNDO.-...la adoptada por el Conseller de Urbanismo en la resolución del recurso de alzada...efectúa una redelimitación de sectores en Suelo Urbanizable Programado, de forma que garantiza mejor la distribución equitativa de cargas y beneficios, declarando la zona de las Salinas como espacio libre de dominio y uso público.

CUARTO.-...como pone de manifiesto la STS de 20 de febrero de 1984, citada por la demandada, no cabe duda que el Conseller puede sustituir, incluso por motivos de oportunidad, el criterio adoptado por la CT de Urbanismo, por otra solución que sea conforme con la legalidad urbanística."

⁹⁰³ Decreto 201/2003, de 3 de octubre, del Consell, artículo 10, "Competencias de las CT de Urbanismo": "Las CT de Urbanismo asumirán las competencias siguientes: a)

La LSNU ha producido una ingerencia indebida en la potestad de autoorganización del Gobierno de la Generalitat Valenciana, que en ejercicio de dicha potestad aprobó el Decreto 201/2003, de 3 de octubre, Reglamento de los órganos urbanísticos de la Generalitat Valenciana, que consideraba como tal al Gobierno Valenciano, al que su artículo 5 atribuía competencias respecto de la aprobación de DIC de especial importancia⁹⁰⁴. La Ley, inequívocamente, atribuye la resolución del procedimiento de las DIC a la Consellería competente, por lo que el Consell ha dejado de tener competencias en la materia.⁹⁰⁵

b) Admisión a trámite.

Corresponde al jefe del Servicio Territorial de Planificación y Ordenación Territorial, de la Consellería de Territorio y Vivienda⁹⁰⁶.

Emitir dictámenes y adoptar acuerdos sobre planeamiento urbanístico que el/la conseller/a de Territorio y Vivienda, o el/la director/a General de Planificación y Ordenación Territorial bajo la dirección del/de la secretario/a Autonomico/a de Territorio y Medio Ambiente, someta a su consideración, según lo previsto en el artículo anterior.

En los planes municipales, si el dictamen se refiere a un municipio de menos de 50.000 habitantes, tendrá directamente efectos resolutivos de aprobación, supeditación, suspensión o denegación, según proceda. En los demás casos, el dictamen sólo tendrá efectos informativos y de trámite."

⁹⁰⁴ Decreto 201/2003, de 3 de octubre, del Consell, artículo 5, "Atribuciones urbanísticas reservadas al Consell: h) Aprobar definitivamente las DIC para actuaciones industriales, terciarias o de servicios de especial importancia, reguladas en la LSNU. b) Aprobar definitivamente los planes de acción territorial."

⁹⁰⁵ En elaboración de Leyes de la Generalitat este no es un supuesto infrecuente. La división de poderes exige al Legislativo no inmiscuirse en las potestades y competencias del Ejecutivo, y en especial, en su potestad de autoorganización. Hubiera bastado para ello o bien dejar la competencia al desarrollo reglamentario de la Ley o establecerla de modo más genérico, por ejemplo atribuyéndola simplemente a "los órganos urbanísticos competentes de la Generalitat". -

⁹⁰⁶ Decreto 201/2003, de 3 de octubre, del Consell, artículo 12, "Otros órganos con competencias urbanísticas": "1. Corresponde al jefe del Servicio Territorial de Planificación y Ordenación Territorial, bajo las instrucciones que imparta la Dirección General, llevar los registros contemplados en los artículos 25 y 49 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística y practicar o denegar en ellos las inscripciones pertinentes. Asimismo, le compete recibir las comunicaciones reguladas en el último de los preceptos mencionados, el ejercicio de las demás funciones expresadas en la disposición adicional quinta de la misma Ley y la admisión o inadmisión a trámite de las DIC del procedimiento ordinario. La expedición de certificados se hará con el visto bueno del director/a General. De la recepción de comunicaciones, notificaciones y solicitudes informará cabal y puntualmente a los órganos urbanísticos de la Generalitat para que éstos puedan resolver en la forma adecuada y dentro del plazo legal."

"En todo caso (artículo 37.1) la admisión a trámite de la solicitud no prejuzga el sentido de la resolución definitiva que se adopte", y puede denegarse si la solicitud no se ajusta a los presupuestos legales. Para ello es preceptivo el informe municipal, por lo que, a "sensu contrario", se ha de entender que para la admisión a trámite no se requiere dicho informe municipal previo. Así, dice el artículo 37.1: "... la cual previo informe municipal no admitirá a trámite aquellas iniciativas que no se ajusten a los presupuestos exigidos por esta Ley y el planeamiento aplicable"⁹⁰⁷. Pero no exige que dicho informe municipal sea favorable a la no admisión a trámite, sino simplemente que se requiera y que se emita dicho informe.⁹⁰⁸

Puede denegarse la admisión a trámite atendido el impacto ambiental grave que supondría⁹⁰⁹, a la improcedencia de elección del procedimiento de la DIC ordinaria⁹¹⁰, o a la falta de acreditación

⁹⁰⁷ De este modo, "por razones de economía procesal y al objeto de evitar al interesado trámites innecesarios y gastos inútiles, procedía la inadmisión. Asumiendo tales conclusiones se resolvió la inadmisión a trámite de la solicitud de DIC, resolución que se ratificó en alzada." (Resolución de la DG de Urbanismo de 25-septiembre-1997, firme por desestimación del recurso contencioso-administrativo contra ella interpuesto).

⁹⁰⁸ Sentencia nº 381/1997, de 26 de abril, Sección 3ª, Ponente Sr. Zaragoza Ortega, SCA del TSJCV. Se pronunció sobre los efectos de la falta de informe municipal favorable cuando así lo exigía el artículo 16.2 de la LSNU 1992.

⁹⁰⁹ Sentencia nº 1.813/2000, de 9 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Hervás Vercher, "FD TERCERO:...aún considerando la petición formulada al amparo del artículo 20 de la Ley, y al margen de la insuficiencia de la documentación presentada, no sería admisible la solicitud por el impacto territorial que supondría, pues sería inconveniente e inoportuno atendido que por Orden de la Consellería de Medio Ambiente de 1 de junio de 2000, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de revisión y ordenación de los planes rectores de uso y gestión de los humedales del sur de Alicante, se establece en el ámbito de 500 metros de protección la suspensión del otorgamiento de licencias para las actividades sujetas a DIC".

⁹¹⁰ Sentencia nº 1197/1998, de 11 de diciembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV. Recurso contra inadmisión a trámite DIC nave distribución por mayor productos alimentarios en SNU Protegido. "FD QUINTO.....Al contrario de lo que afirma la recurrente el artículo 20 aplicable a aquellos supuestos en que existiendo anteriores construcciones, pretendan ampliarse estas, y el resultado de lo construido y lo que se pretenda edificar de nuevo exceda de los límites contenido en el mismo (en el presente caso sumando lo anteriormente construido y lo nuevo, superan los 8.000 m²), pues de lo contrario no se cumpliría la finalidad de la Ley, que es la protección del SNU; con una interpretación como la mantenida por la recurrente, bastaría que el interesado fuera realizando sucesivas peticiones de construcción de menos de 8.000 m², con lo que se llegaría a un resultado final que superaría sin ninguna duda aquel límite, produciéndose un verdadero fraude de la Ley."

de la imposibilidad de ubicar la actuación solicitada en suelos urbanos, urbanizables o aptos para la urbanización previstos por los planeamientos vigentes en los municipios de la zona ⁹¹¹. Y puede entenderse producida la admisión a trámite tanto por silencio administrativo como por actos propios de la Administración. ^{912 lxxxiii}

Pero no puede inadmitirse a trámite una concreta petición de DIC en base a que el nuevo PGOU eleva la superficie exigida para

Sentencia nº 118/2001, de 24 de enero, Sección 1ª, Ponente Sra. Selma Calpe, SCA del TSJCV. (Firme). "FD TERCERO: A juicio de esta Sala la conclusión alcanzada por la Administración debe ser plenamente confirmada, pues, en efecto, la atribución y definición de uso y aprovechamiento para actividades terciarias e industriales de especial importancia regulada en el art. 20 de la Ley Valenciana 4/1992, de 5 de junio es de aplicación a las instalaciones que cuenten con más de 8.000 m² de construcción, como concurre en el supuesto de autos en que la instalación cuya ampliación se pretende cuenta ya con 8.485 m² construidos, y siendo que se pretende la ampliación de una instalación de tales características, tal y como ha resuelto la Administración, el procedimiento que resulta de aplicación es el previsto en el art. 20 de la Ley, pues la misma no prevé un régimen distinto para el caso de la reforma o ampliación de las actividades a que refiere el art. 20 que ya existieran antes de la entrada en vigor de la ley, y como esta Sala ya ha considerado en ocasiones anteriores, tampoco cabe interpretar que únicamente los metros cuadrados de nueva construcción, y al margen de los ya construidos, sean los que hayan de tenerse en cuenta a efectos de la aplicación del art 20 de la ley.

Todo lo expuesto determina asimismo que no pueda entenderse de aplicación al supuesto de autos el régimen previsto en la disposición transitoria cuarta de la ley Valenciana 4/92, de 5 de junio, que refiere a la reforma o la ampliación de las actividades previstas en el art. 18 y que además limita la ampliación a los mil metros cuadrados; y supone también el rechazo del motivo de impugnación que plantea la actora en el sentido de que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido dado que la resolución de 20 de marzo de 1995 acordó no admitir a trámite la solicitud, pues resultando de aplicación el art. 20 de la ley la solicitud ha de ajustarse a las exigencias derivadas del mismo."

⁹¹¹ Sentencia nº 1469/2005, de 16 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Martínez Arenas, SCA del TSJCV. "SEGUNDO...El hecho de que pasara casi un año desde el inicio del expediente hasta la primera resolución expresa, en nada afecta a lo resuelto al tratarse(de) lo que considera tardanza administrativa, nada más, pues el silencio positivo, que luego argumenta y solicita en el suplico, requiere para su aceptación el cumplimiento de los requisitos legales, art. 20 de la ley 4/92, el primero de los cuales pasa por que no puedan emplazarse las edificaciones e instalaciones en los suelos urbanos, urbanizables o aptos para la urbanización previstos por los planeamientos vigentes en los municipios de la zona y, de la prueba practicada se ha constatado que en MC, municipio colindante con el emplazamiento solicitado, la partida de R. del término de A., sí había suelo de esas características."

⁹¹² Sentencia nº 1235/2005, de 4 de noviembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit, SCA del TSJV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

el uso concreto de la DIC, sino que tiene que resolverse de acuerdo con la ordenación vigente.⁹¹³

La no admisión a trámite es un acto de trámite que decide directa o indirectamente el fondo del asunto, determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, pero que no produce indefensión a los interesados ni perjuicios irreparables, pues estos no tienen derecho alguno en su patrimonio a que se otorgue la DIC. La SCA del TSJCV ha declarado correcta la no admisión a trámite⁹¹⁴, aunque no ha mantenido una doctrina unánime al resolver si contra la no admisión a trámite cabe el recurso contencioso administrativo, con fallos favorables al recurso^{915 lxxxiv},

⁹¹³ Sentencia nº 1037/2005, de 22 de septiembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Manzana Laguarda, SCA del TSJCV. "F.D. SEGUNDO:..... la pretensión subsidiaria, sí que debe ser acogida; ...no se discute que la Administración tenga un amplio margen de discrecionalidadahora bien, el recto ejercicio de dicha discrecionalidad requiere que la misma se ejercite después de llevar a cabo los trámites que exige la Ley 4/92,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".

⁹¹⁴ Sentencia nº 1158/2004, de 8 de julio, Sección 2ª, Ponente Sr. Hervás Vercher, de la SCA del TSJCV, que tras una serie de consideraciones sobre el silencio administrativo positivo, y sobre el informe municipal previo, falla: "Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por...contra la desestimación tácita del recurso de alzada deducido contra la resolución del DG de Urbanismo y OT de la Generalitat de 18-mayo- 2001 por la que se acuerda no admitir a trámite la solicitud de declaración de interés comunitario para la construcción de una residencia de la tercera edad en SNU en el término municipal de Llíber".

⁹¹⁵ Sentencia nº 1217/2002, de 14 de octubre, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV. Otras sentencias que admiten sin esfuerzos dialécticos la procedencia del recurso contencioso administrativo contra las inadmisiones a trámite de las DIC, son la nº 1813/2004, de 19 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Hervás Vercher, y la nº 1034/1998, de 13 de noviembre, Ponente Sr. Manglano Sada, Sección 1ª, que llega a reconocer el derecho de la mercantil actora a la obtención de la DIC respecto a la actividad de bar-restaurante e instalaciones anexas.

pero también con declaraciones de inadmisibilidad de dicho recurso contencioso-administrativo.⁹¹⁶

Por nuestra parte entendemos que procede el recurso contencioso-administrativo, aunque la DIC no se comprenda entre los derechos de los propietarios de SNU (artículo 7 LSNU), y atribuya usos y aprovechamientos en SNU mediante *"una positiva valoración de la actividad solicitada, la necesidad de emplazamiento en SNU"* y *"la mayor oportunidad y conveniencia de la localización propuestas"* (artículo 33.1 LSNU), que corresponde autorizar a la Generalitat (artículo 32 LSNU), y *"se enmarcan en la esfera de atribuciones de los órganos de la administración de la Generalitat"* (Exposición de Motivos LSNU). Si el solicitante de la DIC fuera propietario del suelo, el artículo 20 de la LRSV de 1998, "Derechos de los propietarios de SNU", número 1, párrafo 2, dispone que *"Excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público"*, y es claro que la concurrencia del interés público corresponde apreciarla a la Generalitat.

La inexistencia previa de un derecho en el patrimonio del Promotor de la DIC haría inviable formular las pretensiones del contencioso de plena jurisdicción, pero sí cabe el contencioso de anulación, mediante el control jurisdiccional del ejercicio de la potestad discrecional por la Administración, aunque en dicho control los órganos jurisdiccionales no podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados.^{917 lxxxv}

⁹¹⁶ Sentencia nº 866/2004, de 15 de junio, Sección 2ª, Ponente Sra. Iruela Jiménez, SCA del TSJCV, "FD PRIMERO::...La causa de inadmisibilidad referida ha de ser declarada por cuanto el acto administrativo frente al que se deduce el recurso contencioso de autos -la resolución dictada por el Conseller de OPUT en fecha de 22-diciembre-2000, por la que, estimando el recurso de reposición formulado por CB S.A., se dispuso admitir a trámite y someter a información pública la iniciativa presentada por dicha mercantil para la instalación de una actividad industrial- es un acto de trámite que no decide directa o indirectamente el fondo del asunto.....ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión a los interesados ni perjuicio irreparable en sus derechos e intereses legítimos, al haber podido éstos formular en el correspondiente expediente las alegaciones que estimasen oportunas para ser valoradas por el órgano competente para resolver sobre la concesión o denegación de la mencionada DIC".

⁹¹⁷ STS, SCA, Sección Quinta, de 29 de enero de 2003, Ponente Sr. Enríquez Sancho. Casa la Sentencia nº 396/1999, de 3 de mayo, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV sobre DIC de actividad minera a efectuar en SNU. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

c) Trámites y resolución.

El informe municipal, preciso para la inadmisión a trámite (artículo 37.1), no es necesario para la ulterior tramitación de la DIC.⁹¹⁸

Admitida a trámite la solicitud de DIC, procede la 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 en el expresado plazo de veinte días hábiles⁹¹⁹ (trámite respecto al que se ha manifestado la SCA del TSJCV⁹²⁰), así como la información

⁹¹⁸ Sentencia nº 1650/2004, de 26 de noviembre, Sección 2ª, Ponente Sra. Iruela Jiménez. "FD PRIMERO:...recurso .. frente Resoluciones del Conseller, que denegó la solicitud de DIC...para la legalización de una actividad industrial en el t.m. de Paterna.....por no haber emitido el Ayuntamiento de P....el "previo informe municipal favorable" establecido en el artículo 16.2 de la Ley 4/1992...

TERCERO: Dicho....como excepción a la regla general prevista en el artículo 83.1 de la Ley 30/1992...(es) informe de carácter preceptivo y, en el caso de que sea desfavorable, además vinculante.....Las consecuencias de la falta de evacuación de un informe en el plazo señalado al efecto vienen previstas en el art. 83.3 de la mencionada Ley 30/1992...añadiendo el artículo 83.4....

Del contenido de dichos preceptos legales se desprende,....que cuando se soliciten informes que sean preceptivos y vinculantes que deban ser emitidos por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento, se puede suspender el transcurso del plazo para resolver el mismo por un plazo máximo de tres meses, y si transcurrido este plazo no se ha evacuado el informe, se pueden proseguir las actuaciones, incluso sin tener en cuenta el informe que se emita fuera de plazo."

Estima parcialmente el recurso, anula las resoluciones impugnadas y ordena a la Administración.que prosiga el procedimiento con sujeción a las normas vigentes al tiempo de su iniciación.

⁹¹⁹ LSNU, artículo 37.2 y Reglamento OGTU, artículo 459, "Informes y audiencia", apartado c).

⁹²⁰ Sentencia número 177/2004, de 7 de febrero, Sección 2ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, SCA del TSJCV. "FJ CUARTO. Lo argumentado en el anterior FD obliga al rechazo de los motivos del recurso, restando por analizar....que la Resolución impugnada fue dictada omitiendo el trámite de audiencia impuesto por dichas normas.

QUINTO. Tal motivo debe ser...rechazado pues consta acreditado...que....se dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 18.3 LSNU.... dando audiencia a los propietarios de fincas colindantes -entre ellos el recurrente- quienes efectuaron alegaciones a las que se dio cumplida respuesta en el mencionada Resolución. Debiendo añadirse que si bien es cierto que no se confirió a los interesados el trámite de audiencia previa previsto en el artículo 84.1 LRJAPAC, de dicha omisión, dado que intervinieron en el expediente y que la misma no les ha impedido acudir a esta vía jurisdiccional deduciendo pretensiones que afecta al fondo de la cuestión suscitada, no

pública⁹²¹ que, al contrario que en los planes de ordenación urbana, no será preciso reiterar aunque se produzcan modificaciones sustanciales⁹²². Simultáneamente, se someterá a informe de los distintos departamentos y órganos competentes de las Administraciones central y autonómica, y ayuntamientos, que pudieran verse afectados en sus respectivas competencias⁹²³, informes que ha declarado la SCA del TSJCV han de basarse en normas vigentes,⁹²⁴ lxxxvi y no ser "informes de favor".⁹²⁵

deriva la indefensión para los mismos que justificaría la anulación que pretende el actor." Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁹²¹ LSNU, artículo 37.2. Información pública por un periodo mínimo de 20 días hábiles, anunciada en el DOGV y en el tablón de edictos del ayuntamiento afectado, con simultáneo depósito del proyecto para consulta pública, en un local de la conselleria situado en la capital de provincia.

⁹²² LSNU, artículo 37.2. Basta 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.

⁹²³ LSNU, artículo 37: "2. b)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 sectorial." El artículo 37 LSNU ha sido desarrollado por el Reglamento OGTU en su artículo 459, "Informes y audiencia", que aclara:

- El contenido de la información: la identificación precisa del acto de construcción o uso del suelo interesado, su emplazamiento y el local de la Consellería situado en la capital de la provincia y el horario de exposición al público del expediente administrativo.

- El contenido de los informes de la Administración central, Autonómica y Local, *"b)...que podrán versar sobre el contenido de su planteamiento u otras consideraciones de oportunidad. 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 sectorial.*

⁹²⁴ La Sentencia nº 738/2000, de 10 de abril, Sección 1ª, Ponente Sra. Selma Calpe, SCA del TSJCV, establece que la incidencia prevista en el apartado b) ha de tomar en consideración normas que ya estén vigentes. "FD. PRIMERO: El...recurso... contra la resolución....por la que se denegó la DIC para la ampliación de nave industrial en la Carretera de Cheste a Godella...intersección con N-III en Chiva."

⁹²⁵ Sentencia nº 1398/2005, de 2 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Martínez-Arenas. La recurrente alegaba que operó el silencio positivo al tener el informe favorable del ayuntamiento y transcurrir más de 3 meses desde la emisión de este informe y la resolución denegatoria, por el arto 54 de la ley valenciana 9/01. "FD. SEGUNDO. Para que el silencio positivo pueda alcanzar los efectos interesados por la...actora es necesario que el informe municipal se haya dictado cumpliendo los requisitos legales, cosa que no ocurrió en el presente caso. El ayuntamiento informó favorablemente pese a conocer que el primero de los requisitos del arto 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

El procedimiento de DIC debe resolverse y notificarse al interesado en el plazo máximo de seis meses, mediante resolución del conseller competente, transcurrido el cual sin que se hubiera notificado la resolución expresa, puede entenderse desestimada la solicitud.⁹²⁶

La regla general es, pues, la del silencio administrativo negativo⁹²⁷, es decir, que la DIC se entiende denegada por el transcurso de seis meses sin notificar su resolución. Sobre los efectos del silencio administrativo se ha pronunciado la SCA del TSJCV⁹²⁸ lxxxvii. Las modificaciones de la DIC exigen el mismo procedimiento previsto para su aprobación. Y también cabe su revisión.⁹²⁹

Contra la resolución de la DIC, una vez agotada la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo

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 SNU por serle más barato que comprar suelo en el polígono industrial, aduciendo que necesitaba mucha superficie y no sería rentable su instalación allí."

⁹²⁶ LSNU artículo 37.3, desarrollado por el artículo 460, "Obligación de resolver", del reglamento OGTU, casi en reproducción literal.

⁹²⁷ Al contrario que en la legislación anterior, pues si bien en la Ley 4/1992 el silencio era desestimatorio (pues requería una "atribución positiva") posteriormente se evolucionó hacia un efecto estimatorio en la Ley valenciana 9/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de GAFO, Capítulo XVI, "De la duración máxima y régimen del silencio administrativo de determinados procedimientos", artículo 54, "Duración de procedimientos y efectos del silencio".

⁹²⁸ Sentencia nº 970/2004, de 2 de junio, Sección 3ª, Ponente Sr. Olarte Madero, SCA del TSJCV, "FD PRIMERO:...La inactividad de la administración existe al no resolver en el plazo de dos meses señalado, y no poder ser acogidos los argumentos de suspensión del expediente, pues para que ello sea posible es preciso que se haga con arreglo a lo que dispone el art. 42.5 c) de la L 30/92, que no consta se produjera." Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁹²⁹ LSNU, artículo 39, "Caducidad y revisión": "2. La revisión de la declaración de interés comunitario tendrá lugar cuando desaparecieren las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación."

de anulación, más no el de plena jurisdicción, pues no existe derecho subjetivo a su concesión en el patrimonio del interesado.⁹³⁰

d) Contenido, necesidad de licencia municipal y vinculación de la parcela.

Al "Contenido" del acto de atribución de la DIC se refiere el artículo 38 LSNU, que obliga a que la resolución de DIC:

-se adopte motivadamente⁹³¹ lxxxviii,

-sea coherente con las directrices, criterios y determinaciones del planeamiento territorial y urbanístico aplicable;

-pondere la necesidad del emplazamiento propuesto en el SNU, 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"⁹³².

-si es promovida por particulares, determine exactamente las características del aprovechamiento que otorgue, así como las condiciones para su materialización, de conformidad con la DIA, y establezca el plan de restauración o de obras y trabajos para la corrección de los efectos derivados de las actividades o usos desarrollados y la reposición de los terrenos a determinado estado,

⁹³⁰ Ver STS, SCA, Sección Quinta, de 29-enero-2003, Ponente Sr. Enríquez Sancho. Casa la Sentencia SCA del TSJCV nº 396/1999, de 3 de mayo, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, sobre declaración de interés comunitario de actividad minera a efectuar en SNU. "FD. TERCERO: En su segundo motivo de casación, por el cauce del artículo 88.1.c) LJ, la parte recurrente invoca el artículo 71.2 LJ, que a su juicio, ha sido infringido por la sentencia de instancia al reconocer a Dª...el derecho a la concesión de la declaración de interés comunitario que había solicitado", transcrita en el epígrafe b) Admisión a trámite, del presente Capítulo.

⁹³¹ Sentencia nº 1998/1999, de 15 de diciembre, Sección 3ª, Ponente Sr. Belmont y Mora, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁹³² La resolución por la que se otorga la DIC debe ser motivada, resolver todas las cuestiones relevantes planteadas en el procedimiento (por los organismos públicos y los particulares) y contener pronunciamiento sobre el interés comunitario (declaración o no), así como, en su caso, la atribución de uso o aprovechamiento a los terrenos correspondientes. Sus pronunciamientos en ningún caso pueden ser contradictorios con la apreciación del impacto ambiental, ni disminuir las medidas correctoras propuestas desde la perspectiva de la legislación de actividades calificadas.

que deberá ser ejecutada al término de dichas actividades o usos.⁹³³

La calificación urbanística favorable será vinculante para el Ayuntamiento en cuanto a los extremos contenidos en la misma, incorporándose a la licencia como condiciones mínimas de la misma, aunque Pero el Ayuntamiento puede denegarla o imponer condiciones o medidas correctoras por otras causas legales de competencia municipal⁹³⁴ o por causa de la denegación de las solicitudes de autorizaciones y concesiones preceptivas de otras Administraciones Públicas, y contra la denegación cabe recurso por el Ayuntamiento interesado a través de los procedimientos previstos en la legislación de régimen local y por los interesados en el expediente mediante la interposición de los recursos administrativos y judiciales previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPAC y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la JCA.⁹³⁵

La DIC se otorga sometida a una doble condición: a que antes del inicio de las obras se obtengan las licencias, autorizaciones y permisos necesarios para el lícito ejercicio de la actividad⁹³⁶, y a inscribir en el Registro de la Propiedad la vinculación del terreno⁹³⁷ al uso y aprovechamiento autorizado, y demás condiciones establecidas⁹³⁸. El incumplimiento de estas obligaciones, en el plazo

⁹³³ Reglamento OGTU, artículo 462, "El contenido de la DIC":

⁹³⁴ Reglamento OGTU, artículo 462, "El contenido de la DIC": *2.... cuando a su juicio la actividad de que se trate pueda provocar un impacto territorial indeseable o perjudicar la conservación de los valores naturales del SNU."*

⁹³⁵ Reglamento OGTU, artículo 461, "Resolución":

⁹³⁶ LSNU, artículo 30.6, "Actuaciones promovidas por los particulares".

⁹³⁷ LSNU, artículo 30.5, "Actuaciones promovidas por los particulares". Dadas las características del suelo rústico y la excepcionalidad de su aprovechamiento, que excede el uso normal, la Ley exige la vinculación de la finca o parcela a la construcción autorizada, que deberá constar en el Registro de la Propiedad, lo que conllevará la indivisibilidad de la parcela o finca y su sometimiento a las condiciones impuestas en la licencia o en la declaración de interés.

⁹³⁸ Sentencia nº 1093/2000, de 20 de julio, Sección 1ª, Ponente Sr. Altarriba Cano, SCA del TSJCV, (Reseña al final de los Capítulos), declara, en otro supuesto distinto, que la inscripción de la vinculación de la superficie real de la parcela a la construcción autorizada, es condición suspensiva de la eficacia, en este caso, de la DIC. La sentencia desestima íntegramente el recurso contra resolución del Alcalde de determinado Ayuntamiento, por la que se deniega a la actora la construcción de un pequeño almacén agrícola en SNU, siendo el verdadero problema planteado la

de seis meses a contar desde la notificación de la DIC, se sanciona con su caducidad (artículo 38.2)⁹³⁹ lxxxix. Las licencias a que se refiere el número 2 del artículo 38, se refieren al *"lícito ejercicio de la actividad"*, pero no a las DIC propiamente dichas, a las que la propia Ley exige de la licencia municipal en su DA segunda.⁹⁴⁰

La Ley 2/2006 (artículo 7) opera una sustitución del régimen aplicable en materia de actividades calificadas: *"2. El régimen de licencia ambiental y el de comunicación ambiental sustituyen íntegramente al hasta ahora vigente en materia de actividades calificadas"*.

La relación de actividades sujetas a licencia ambiental la establece la Disposición Transitoria Quinta de la Ley 2/2006 que, mientras no se apruebe reglamentariamente dicha relación, dispone la aplicación del Nomenclátor de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas⁹⁴¹. Y a su vez, en el aspecto orgánico, la Disposición Transitoria Sexta, "Comisiones Territoriales de Análisis Ambiental Integrado" prevé que las actuales Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades⁹⁴², ejerzan las funciones que la Ley (artículo 15) asigna a las nuevas Comisiones Territoriales de Análisis Ambiental Integrado, hasta que se constituyan en cada una de las tres provincias de la Comunitat Valenciana.

Para la obtención de las referidas licencias, es de aplicación la Ley 2/2006, de 11 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, que en su artículo 7.2 establece que el régimen de licencia ambiental y el de comunicación ambiental que regula,

propiedad de la parcela 106 -el solicitante considera que es de su propiedad y lo mismo hace el Ayuntamiento-; la resolución de la DG Urbanismo por la que se autoriza la licencia de obras al actor, se concedió supeditada a una condición suspensiva de eficacia, a saber la previa inscripción de la vinculación de la superficie real de las parcelas a la construcción, resultando de la documentación obrante en los autos que no se ha hecho constar la mencionada vinculación en cuanto a la parcela 106.

⁹³⁹ LSNU, artículo 38, "Contenido".

⁹⁴⁰ LSNU, DA Segunda, número 6, "Parcelaciones de fincas y terrenos".

⁹⁴¹ Aprobado por el Decreto 54/1990, de 26 de marzo, del Consell de La Generalitat.

⁹⁴² Previstas en el Decreto 43/1998, de 31 de marzo, del Consell de La Generalitat, relativo a la composición de las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades.

sustituyen íntegramente al hasta ahora vigente en materia de actividades calificadas ⁹⁴³, dejando a salvo los procedimientos en curso, que se registrarán por la normativa existente en el momento en el que éstos se hayan iniciado, en los términos previstos en el artículo 4.g) de la Ley (Disposición Transitoria Segunda).

En tanto no se determine reglamentariamente, la documentación para la obtención de dicha licencia ambiental, será la establecida en el Decreto 40/2004, de 5 de marzo, del Consell de la Generalitat, por el que se desarrolla el régimen de Prevención y Control Integrados de la Contaminación en la Comunitat Valenciana, debiendo ajustarse el proyecto básico a las prescripciones establecidas en la Instrucción 2/1983 para la redacción de proyectos técnicos aprobada por la Orden de la Conselleria de Gobernación de 7 de julio de 1983. A dicha Instrucción deberán ajustarse también los proyectos básicos que se presenten para la obtención de la licencia ambiental, en tanto no sea objeto de desarrollo reglamentario. (Disposición Transitoria Cuarta, 1 y 2, de la Ley 2/2006).

En cualquier caso, no cabe obtener la licencia de actividad, y menos por silencio administrativo, si no se ha obtenido previamente la DIC^{944 xc}, y procede su denegación con arreglo al planeamiento u ordenanzas municipales⁹⁴⁵, previa comprobación de la adaptación de lo solicitado a dicha normativa, que se exige antes de su otorgamiento.⁹⁴⁶

⁹⁴³ Ley 2/2006, de 11 de mayo, de la Generalitat, Disposición Derogatoria única, "2. Queda derogada la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de La Generalitat, de Actividades Calificadas". Y Disposición Final Cuarta, "Actividades calificadas", "Se deja sin aplicación en la Comunitat Valenciana el título II "Régimen jurídico" del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre".

⁹⁴⁴ Sentencia nº 438/2005, de 4 de marzo, Sección 3ª, Ponente Sra. Pérez Navarro, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁹⁴⁵ Sentencia nº 1605/2002, de 8 de octubre, Sección 3ª, Ponente Sr. Nieto Martín, SCA del TSJCV. En particular cuando se trata de una actividad como la de taller para montaje metálico materialmente clasificada y plenamente inidónea en el entorno urbanístico propuesto. Sentencia nº 503/2003, de 2 de abril, Sección 3ª, Ponente Sr. Manglano Sada.

⁹⁴⁶ Sentencia nº 1587/2004, de 6 de octubre, Sección 3ª, Ponente Sr. Manglano Sada.SCA del TSJCV.

e) El plazo de vigencia determinado, la prórroga y la caducidad.⁹⁴⁷

La DIC se otorga por un plazo determinado⁹⁴⁸, que no podrá exceder de treinta años⁹⁴⁹, salvo en los casos exceptuados por la propia Ley, que son los⁹⁵⁰ que tienen por objeto actividades industriales y productivas. Esta excepción se aplica con efectos retroactivos por la DT Sexta⁹⁵¹, de modo que puede beneficiar a las DIC otorgadas conforme a la LSNU 1992, si antes de su vencimiento y previo informe municipal favorable, homologan sus contenidos a las exigencias de la LSNU, por un procedimiento de homologación sustanciado conforme al establecido para las DIC en la nueva Ley.

⁹⁴⁷ La LSNU 1992 lo justificaba en la EM para evitar el efecto acumulativo a largo plazo de estas pequeñas y medianas actuaciones, evitar *"fuertes condicionamientos para una ordenación racional del territorio"*, y evitar la indeterminación temporal que gozan los planes.

⁹⁴⁸ LSNU, artículo 35, "Plazo de vigencia": *"1. La conselleria competente en materia de OT y U, a propuesta motivada del ayuntamiento afectado, establecerá un determinado plazo de vigencia del uso y aprovechamiento atribuido por la DIC, que no podrá exceder de treinta años, salvo en los casos exceptuados por esta ley."*

⁹⁴⁹ MARTINEZ MORALES, Jose Luis. "Procedimiento ordinario de interés comunitario" En Comentarios a la Ley del Suelo No urbanizable. Generalitat Valenciana, COPUT. Valencia, 1995. Página 74. "El otorgamiento del derecho por un plazo determinado parece plenamente justificado porque, de lo contrario, se podría entender que la potestad administrativa de atribución de este derecho quedaba secuestrada una vez efectuada la primera atribución de uso. Si partimos del principio de la inexistencia del derecho previo, ninguna dificultad se plantea en orden al acotamiento temporal de su uso."

⁹⁵⁰ LSNU, artículo 26, "Condiciones de implantación de las actividades industriales y productivas": *"4. Las actividades a que se refiere este artículo podrán, justificadamente, quedar exentas del plazo de vigencia del uso y aprovechamiento atribuido por la DIC"*.

⁹⁵¹ LSNU, DT Sexta, "DIC otorgadas conforme a la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat, sobre SNU": *"Las DIC otorgadas conforme a la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat, sobre SNU, correspondientes a actividades contempladas en el artículo 26 de esta ley, podrán quedar eximidas del plazo de vigencia que en la correspondiente resolución se hubiese establecido si, antes de su vencimiento y previo informe municipal favorable, homologan sus contenidos a las exigencias que, en atención a la naturaleza de la actuación declarada de interés comunitario, se establecen en la presente ley. El procedimiento de homologación se sustanciará con arreglo al procedimiento de DIC regulado en esta ley."*

Para establecer el plazo de vigencia⁹⁵², la LSNU no requiere motivación ni parámetro alguno, pero en todo caso, aunque no lo diga la Ley, dicho plazo estará modulado en gran parte, en función del régimen de amortizaciones por razón de las inversiones.

Vencido el plazo⁹⁵³ xci, se "producirá la declaración de caducidad" de la DIC, no de modo automático, sino mediante declaración expresa de la Administración Autonómica⁹⁵⁴, como prevé el artículo 39⁹⁵⁵, que en su apartado 3 exige constancia registral de la declaración de caducidad.⁹⁵⁶

⁹⁵² Al contrario que la LSNU 1992, en la que la decisión estimatoria debía establecer el plazo de vigencia de la DIC, conforme a su artículo 16.3, del siguiente modo: "3. El plazo de vigencia del uso o aprovechamiento se determinará atendiendo al requerido por la razonable amortización de las inversiones a efectuar y se motivará suficientemente en la resolución, sin que pueda exceder de 30 años salvo en los casos exceptuados por esta Ley. Las prórrogas que se otorguen se podrán conceder, expresamente y de modo sucesivo, por plazo inferior a la mitad del inicial o primero.

No obstante, en la LSNU 1992, la razonable amortización tampoco era un requisito esencial para la fijación del plazo, pues si el plazo se establecía por el interesado en su petición o se fijaba por la Administración sin atender a aquella "razonable amortización", la Jurisprudencia lo consideraba válido. La sentencia nº 1161/1998, de 14 de diciembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV, se refiere a un expediente en el que se fijaba un plazo de 10 años para la DIC de un centro de almacenamiento de Gas Licuado de Petróleo, que según el recurrente obligaba a una amortización acelerada. La Sala examinó el artículo 16 LSNU y su EM, y declaró respecto al plazo, que no es necesario que sea suficiente para una adecuada amortización, desestimando el recurso.

⁹⁵³ Sentencia nº 4/2001, de 15 de enero, Sección 3ª, Ponente Sra. Vidal Mas, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

⁹⁵⁴ La declaración de caducidad se regirá por las reglas comunes a este instituto Jurídico, de incoación de previo expediente y resolución motivada.

⁹⁵⁵ LSNU, artículo 39, "Caducidad y revisión": "1. La declaración de caducidad se adoptará mediante resolución motivada del conseller competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, 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. Igualmente, procederá dejar sin efecto la declaración de interés comunitario, sin derecho a indemnización, cuando se incumplan las condiciones o modos a los que se hubiera subordinado".

⁹⁵⁶ LSNU, artículo 39, "Caducidad y revisión": "3. Las resoluciones en virtud de las cuales se acuerde caducar, 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."

Los efectos de la declaración definitiva de caducidad son la inmediata suspensión de la actividad y, en su caso, su erradicación con el desmantelamiento de las instalaciones y la reposición de los terrenos a su estado original (artículo 39.4⁹⁵⁷), todo ello en el plazo que establezca la meritada declaración. Obviamente, si el interesado no lleva a efecto estas actuaciones, podrá realizarlas la Administración por alguno de los medios previstos en el Capítulo V del Título IV de la Ley 30/1992, LRJAPAC, artículos 93 a 101.⁹⁵⁸

También prevé la Ley la posibilidad de prórroga de la DIC, *"por un período igual o inferior al inicialmente asignado"*. y por tanto, de la licencia municipal (porque ésta no está sometida a plazo), que se configura como un derecho del interesado, condicionado a que éste solicite la prórroga *"antes del vencimiento de dicho plazo"* de vigencia, conforme al artículo 35.2⁹⁵⁹, y transcurridos tres meses sin resolver, se entienden producidas prórrogas anuales, hasta la declaración definitiva de caducidad o de prórroga expresa. La novedad de la Ley es que atribuye la competencia para declarar la caducidad a la Administración Autonómica, mientras que la Ley de 1992 la atribuía al Municipio respectivo.

⁹⁵⁷ LSNU, artículo 39, "Caducidad y revisión": *"4. Las resoluciones definitivas que se adopten en este sentido irán acompañadas de la suspensión inmediata de la actividad y, si procede, 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."*

⁹⁵⁸ Sentencia nº 343/2005, de 24 de marzo, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV. "FD TERCERO.....La demolición no es una sanción (véase que en el artículo 51-1 del RD Urbanística las medidas de restauración de la legalidad se enumeran con independencia de las infracciones), sino que es una estricta medida de restauración de aquélla. Como tal, su adopción no requiere la tramitación de un expediente sancionador, sino la escueta audiencia del interesado en trámite del artículo 184 del TRLS 1976 (si las obras están en curso) o del artículo 185 (si ya están finalizadas). Esa audiencia se dio en el caso de autos cuando se notificó la resolución...que suspendió las obras y dio un plazo de dos meses para solicitar licencia con apercibimiento de demolición, resolución que no resultó afectada por la caducidad del procedimiento sancionador."

⁹⁵⁹ LSNU, artículo 35, "Plazo de vigencia": *"2. El transcurso del plazo de vigencia del uso y aprovechamiento atribuido producirá la caducidad de la DIC, si bien el interesado podrá, antes del vencimiento de dicho plazo, solicitar de la conselleria competente en materia de OT y U, prórroga por un período igual o inferior al inicialmente asignado. Transcurridos tres meses desde la solicitud de prórroga formulada por el interesado, sin que la conselleria hubiera resuelto sobre aquélla, se producirán prórrogas tácitas sucesivas y anuales contadas desde el vencimiento del plazo precedente, hasta que se declare la caducidad o la prórroga expresa para cuando termine el periodo anual correspondiente."*

MARTINEZ MORALES ⁹⁶⁰ admite la posibilidad de rescate de la DIC, aunque sería discutible si se le debe aplicar un enfoque patrimonial o contractual. Habida cuenta que la DIC es un acto de planeamiento y, por tanto, el ejercicio de la función pública urbanística por la Administración autonómica, y que para su funcionamiento precisa de licencia municipal de actividad, entendemos que en la aplicación al rescate debe prevalecer la aplicación supletoria del enfoque contractual, es decir, la aplicación del régimen del contrato de gestión de servicios públicos, contenido en los artículos 167 b) del TR Ley de Contratos AP, RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio, con la indemnización prevista en su artículo 169.4. ⁹⁶¹

f) Obligaciones del beneficiario de la atribución del uso y aprovechamiento de la DIC.

El otorgamiento de la DIC obliga (artículo 34.1) al "*promotor o propietario....a cumplir los restantes compromisos asumidos y determinados en la misma*".

Y en lo referente a la construcción de los edificios que han de albergar las actividades objeto de la DIC, se han de cumplir las determinaciones de la Ley estatal 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y de las Leyes de la GV 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana y 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación.

⁹⁶⁰ MARTINEZ MORALES, Jose Luis. "Procedimiento ordinario de interés comunitario" En Comentarios a la Ley del Suelo No urbanizable. Generalitat Valenciana, COPUT. Valencia, 1995. Página 74. "Si el derecho no corresponde a un particular y es fruto de un otorgamiento "ex novo" por parte de la Administración, quien no lo poseía no hay razones de peso para negarle la posibilidad del rescate. Si en la concesión del rescate es un modo de extinción perfectamente previsto y regulado en la Ley, en este caso no encontramos diferencias tan sustanciales que impidiesen entrar en juego por vía analógica este supuesto.

Si es la Administración la que otorga un derecho inexistente en el patrimonio del titular interesado, acreditando la concurrencia de circunstancias de interés público, podrá cuantificar el vencimiento del plazo y cancelar o extinguir dicho derecho. Naturalmente, la indemnización de los daños y perjuicios que causen esta decisión administrativa debe quedar siempre a salvo y garantizada. Indemnización que se obtendrá siguiendo los parámetros conocidos del rescate de concesiones (combinando los factores temporales, de inversión, amortización, etc.)."

⁹⁶¹ Ver MESTRE DELGADO, Juan Francisco, "La extinción de la concesión de servicio público", ed. La Ley, Madrid, 1992.

La DA Cuarta de la LSNU 1992, posibilitaba la concertación de voluntades mediante los convenios urbanísticos, por primera vez regulados en un texto legal, utilizables en las negociaciones previas a la DIC⁹⁶². La LSNU 2004 omite la regulación de los referidos convenios urbanísticos, y sólo contiene una referencia a la vigencia de los actuales hasta su extinción.⁹⁶³

f) Cumplimiento de los compromisos asumidos. Exclusión del deber de cesión gratuita de SNU protegido.

El adjudicatario de la DIC está obligado a cumplir los compromisos asumidos y determinados en la misma, además de los contenidos en la documentación que se ha de acompañar conforme a lo establecido en los artículos 33⁹⁶⁴ y 36⁹⁶⁵: Su incumplimiento puede determinar que quede sin efecto la DIC, sin derecho a indemnización⁹⁶⁶. Entre estos compromisos están los cesionales y los de urbanización, al que están obligados incluso los propietarios de SNU que, habiendo construido sin licencia, han patrimonializado la edificación, pues ello no implica que el suelo de lo edificado tenga la condición de solar⁹⁶⁷. Entendemos que, aunque se trate de la

⁹⁶² LSNU 1992, artículo 16.5, debían "*consignarse en escritura pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad, en los términos dispuestos por la disposición adicional décima, apartado primero.8, de la Ley 8/1990, de 25 de julio*". NOTA: La Disposición Adicional décima de la Ley 8/1990, de 25 de julio, se incluyó como ART. 307 en el TRLS 1992, que fue respetado por la STC de 20-marzo-1997, y tampoco se deroga por la Ley 6/1998, LRSV, dispone: "*Primero: Serán inscribibles en el Registro de la Propiedad: 8. Cualquier otro acto administrativo que, en desarrollo del planemiento o de sus instrumentos de ejecución modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstas*".

⁹⁶³ LSNU, Disposición Transitoria Octava, "Convenios con finalidad urbanística": "*Los convenios con finalidad urbanística suscritos al amparo de la disposición adicional cuarta de la Ley 4/1992, de la Generalitat, sobre SNU, continuarán vigentes hasta su extinción, conforme a dicha norma.*"

⁹⁶⁴ a) Una positiva valoración de la actividad solicitada. b) La necesidad de emplazamiento en el SNU. c) La mayor oportunidad y conveniencia de la localización propuesta frente a otras zonas del SNU. d) La racional utilización del territorio.

⁹⁶⁵ Proyecto de la actuación, suscrito por técnico competente, comprensivo de memoria informativa y justificativa y planos de información y de ordenación.

⁹⁶⁶ LSNU, artículo 39.1: "*Igualmente, procederá dejar sin efecto la DIC, sin derecho a indemnización, cuando se incumplan las condiciones o modos a los que se hubiera subordinado.*"

⁹⁶⁷ Sentencia nº 1495/2005, de 21 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV. "SEGUNDO:.... La obligación de costear la urbanización

urbanización de un suelo concreto, al llevarse a cabo a través de una DIC, por tanto de interés público y social (que es un medio admitido por la legislación urbanística al margen de la revisión del Plan General), por la cualidad privada de sus promotores, no resulta de aplicación, salvo su párrafo final, la excepción dispuesta en el artículo 13 de la Ley 4/2004, de OTPP ⁹⁶⁸.

por el propietario del terreno encuentra su justificación, según autorizada doctrina, en el incremento del valor del terreno que deriva de la obra urbanizadora que al completarse determina su valor como "solar".....Según autorizada doctrina -y esta es también la línea seguida por la jurisprudencia del TS- de la DT transcrita, que tiene carácter de básico, según la DF 1ª-2, se deduce que "se entenderán incorporadas al patrimonio del titular de la licencia no sólo las -edificaciones- realizadas de conformidad con la ordenación urbanística aplicable -lo que es obvio aunque se aplicara la nueva normativa- sino también las edificaciones respecto de las que ya no proceda actuar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que implique su demolición".

Y continúa señalando que "es evidente que es indiferente que estén en SNU. Lo importante es que hubieran transcurrido los plazos para...medidas de restablecimiento... legalidad urbanística que impliquen su demolición. Lo que ocurriría salvo en los supuestos de nulidad de pleno derecho a que se refiere el art. 188 LS :

-si la edificación no estuviere legitimada por licencia u orden de ejecución, cuando hubieren transcurrido 4 años contados desde su total terminación.

-si estuviere legitimada por licencia que infrinja el Ordenamiento Jurídico, cuando hubieren transcurrido los plazos para revisión de la licencia".

... la interpretación de la citada disposición ha de realizarse en conexión con lo prevenido en el art. 70 de la LRAU relativo a los criterios o reglas para la adjudicación de parcelas en el ámbito de la reparcelación, y en concreto de su apartado E) según la cual "la adjudicación podrá aumentarse para mantener en su propiedad al dueño de fincas con construcciones compatibles con la actuación, imponiendo la compensación monetaria sustitutoria correspondiente".

En cualquier caso y volviendo a la cuestión que nos ocupa y en cuanto la actora concluye que la patrimonialización de la edificación conlleva, en definitiva, la conceptualización del suelo como solar, sin obligaciones cesionales ni urbanizadoras, la respuesta ha de ser negativa, pues tal conclusión no se extrae de la DT cuya aplicación invoca. Una cosa es la materialización del derecho a la edificación y que este se haya "antepuesto" de alguna manera a los "estatus" previos (el cumplimiento de las sucesivas obligaciones determina la adquisición de los sucesivos derechos urbanísticos hasta la culminación con el derecho a edificar)."

⁹⁶⁸ Ley 4/2004, de OTPP, artículo 13, "Utilización racional del suelo", apartado 6: "e) *Quedan excluidas de la obligación de tal 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 m²/ m²s.*"

f") Obligaciones con los propietarios del suelo afecto a la DIC.

Mediante las DIC se otorga excepcionalmente, el derecho a un aprovechamiento que excede al natural o conforme a las características esenciales del SNU, "*mediante los procedimientos y en los términos previstos en esta ley,.....y que se legitimen o atribuyan expresamente por la ordenación territorial y urbanística*" (artículo 7) ⁹⁶⁹, que tiene la misma configuración que el otorgado en SNU común mediante Planes Especiales o de Acción Territorial. ⁹⁷⁰

La Ley, junto al propietario, introduce otro sujeto que también puede solicitar la DIC para una actividad concreta⁹⁷¹, que denomina "interesado" y que solicita la iniciación del expediente (artículo 36), acompañando la documentación pertinente y el proyecto de la actuación. Por ello, en la instrucción del procedimiento (artículo 37), incluye el trámite de la "*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*" (artículo 37.2. c), en garantía para los titulares de bienes y derechos afectados por la actuación, y de fincas colindantes, si el promotor o "interesado" en la DIC no es propietario del suelo.

La LSNU 1992, que exigía la concesión para las actividades mineras (artículo 17), y la justificación de la propiedad de los terrenos para las actividades industriales y productivas (artículo 18), no exigía, por el contrario, justificar la propiedad del suelo en el caso de las DIC extraordinarias o actuaciones integrales (artículo 20), porque en tales casos la DIC llevaba implícita la declaración de interés social, que asignaba al adjudicatario que fuera propietario de más del sesenta por ciento del suelo afectado por la actuación, la condición de beneficiario de la expropiación del suelo necesario para la implantación de la actividad.

⁹⁶⁹ Conforme al artículo 32, si dichos usos y aprovechamientos excepcionales en SNU común son asignados por planes especiales o por un PAT sectorial, no requerirán su posterior DIC.

⁹⁷⁰ Lo que es conforme con la LSNU, Capítulo II, "DIC", artículo 33, "Régimen general":
"1. La DIC, atribuye usos y aprovechamientos en el SNU".

⁹⁷¹ LSNU, artículo 34, "Canon de uso y aprovechamiento.

La LSNU no exige justificar la propiedad en ninguno de los supuestos de DIC, ni asigna al adjudicatario de la DIC la condición de beneficiario de la expropiación, ni contempla la declaración de utilidad pública de la actuación atribuida por la DIC. Lo cual plantea un serio problema, pues si el adjudicatario de la DIC no es propietario del suelo, tiene que conseguir el acuerdo con los propietarios, para poder inscribir en el Registro de la Propiedad *"la vinculación del terreno al uso y aprovechamiento autorizado"* en el plazo de seis meses previsto en la Ley, y evitar que se produzca la caducidad de la DIC (artículo 38.2).

No obstante, la legislación urbanística prevé un supuesto especial en el que la posición del adjudicatario de la DIC respecto a los propietarios del suelo afectado por la misma, se regularía por lo dispuesto para las Actuaciones Integradas en la LUV⁹⁷², y que sería el caso de que la DIC requiera ocupar un terreno de dimensiones iguales o mayores a las reguladas en el artículo 20 de la Ley 4/1992⁹⁷³, con el fin de transformarlo produciendo uno o varios solares. En este caso, la DIC encajaría perfectamente en el concepto legal de Actuación Integrada, que podría ser objeto de gestión indirecta⁹⁷⁴, en cuyo caso el adjudicatario de la DIC tendría la condición de Agente Urbanizador⁹⁷⁵ a los efectos de sus relaciones con los propietarios del suelo afectado. Todo ello de conformidad con la DA Primera de la LSNU, *"Actualización de las remisiones legales": "A los solos efectos establecidos en el artículo 6.3.B) de la precitada Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, se observarán los parámetros expresados en el artículo 20 de la Ley 4/1992, de la Generalitat"*.

⁹⁷² Ley 16/2005, LUV, artículo 14, "Actuaciones Integradas".

⁹⁷³ LSNU 1992, artículo 20, "Atribución y definición de uso y aprovechamiento para actividades terciarias e industriales de especial importancia": *"1. Todas las edificaciones e instalaciones destinadas a actividades industriales, terciarias o de servicios no contemplados en el artículo 7 que precisen la ocupación de una superficie mayor de cuatro hectáreas, cuenten con más de ocho mil metros cuadrados de construcción o requieran la ejecución de unos accesos propios con más de mil metros lineales de desarrollo, quedan excluidas de los supuestos regulados en los artículos 18 y 19. "*

⁹⁷⁴ Ley 16/2005, LUV, artículo 11, "Objeto, ámbito y oportunidad de la formulación de los Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas".

⁹⁷⁵ Ley 16/2005, LUV, artículo 119, "El urbanizador".

En consecuencia, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 144 LUV, relativo a "Las Agrupaciones de Interés Urbanístico".⁹⁷⁶

f") Obligaciones posteriores al vencimiento del plazo de la DIC.

Vencido el plazo del uso y aprovechamiento o declarada la caducidad de la DIC y por tanto, de la licencia municipal (artículo 35.2 LSNU), su titular estará obligado a cesar en la actividad y *"a desmantelar las instalaciones y a demoler las construcciones realizadas, con reposición del suelo a su estado original. La resolución por la que se acuerda la caducidad deberá fijar, en función de las características propias de cada actividad, el plazo para el cumplimiento de dichas obligaciones."*

D) EL CANON DE APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO.

a) Concepto y finalidad.

La obtención de la DIC obliga a su promotor a cumplir los compromisos asumidos en la misma y, en especial, a pagar el canon de uso y aprovechamiento⁹⁷⁷, que define FERNANDEZ PARRILLA como una figura de contenido económico, que grava el aprovechamiento edificatorio en un suelo, en origen y como regla general, excluido de dicho proceso⁹⁷⁸. Se trata de una figura desconocida en nuestro derecho urbanístico estatal, pero que aparece en nuestro derecho autonómico⁹⁷⁹, sometiendo la

⁹⁷⁶ Ley 16/2005, LUV, artículo 144, "Las Agrupaciones de Interés Urbanístico", precepto desarrollado por el Reglamento OGTU en su artículo 276 "AIU en SNU (en referencia al artículo 144.1 de la LUV".

⁹⁷⁷ El artículo 34 LSNU, "Canon de uso y aprovechamiento", dispone: "1. La declaración de interés.....obligará al promotor o propietario a pagar el correspondiente canon de uso y aprovechamiento y a cumplir los restantes compromisos asumidos y determinados en la misma." El artículo 16, LSNU 1992, "Condiciones generales de los usos y aprovechamientos sujetos a DIC", regulaba la obligación de pago, su objeto y devengo.

⁹⁷⁸ FERNANDEZ PARRILLA, Francisco Javier: "El canon urbanístico en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el TR de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias", RDUMA, nº 191, enero-febrero 2002, pag. 76.

materialización de determinados aprovechamientos en suelo rústico o no urbanizable, al pago de una cantidad que no se identifica ni con la tradicional tasa urbanística ni con el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras.

La finalidad del canon es la recuperación por la sociedad de las plusvalías generadas en beneficio del particular mediante esta atribución de uso, en concordancia con lo prevenido en el artículo 47, párrafo segundo de la CE (participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes Públicos).⁹⁸⁰

Se trata, pues, de una obligación de cesión gratuita⁹⁸¹ a la Administración de una parte de ese aprovechamiento⁹⁸²,

⁹⁷⁹ Así, en la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política TSU, de la Comunidad de Madrid, artículo 65; en la Ley 2/1998, de 4 de junio, de OT y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha artículo 54; y en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el TR de las Leyes de OT de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTCE). Artículo 62.3.

⁹⁸⁰ EM de la LSNU 1992: "...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".

⁹⁸¹ El art. 65. E) de la Ley 9/1995, 28 de marzo (C.A. Madrid), exige como requisito a la realización de obras, construcciones e instalaciones en SNU «la cesión gratuita al municipio correspondiente de una parte del aprovechamiento urbanístico, en forma de pago de un canon...».

⁹⁸² Sentencia nº 1204/2001, de 26 de octubre, Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV. "FD PRIMERO...recurso...contra el decreto...del Ayuntamiento de P, que informó favorablemente la DIC interesada por la recurrente,...condicionado al pago del canon urbanístico a razón de 315.040 ptas./año durante un plazo de 30 años.

Se recurre también..resolución...de..la COPUT, que declaró de interés comunitario la... atribución de uso y aprovechamiento en SNU, para la legalización de la nueva actividad industrial ...en la nave sita..., en suelo clasificado como NU, por un plazo de 30 años, fijando un pago anual de 315.040 ptas. en concepto de Canon de aprovechamiento urbanístico. Se impugna, asimismo, el Canon citado referente al ejercicio 1999.

SEGUNDO....la sociedad ZS.L. obtuvo.. licencia municipal para la construcción de una nave industrial en la Partida...(y) licencia de actividad para su uso industrial ...y ...la preceptiva licencia para el funcionamiento de la actividad.

La citada empresa quebró y cerró su actividad, abandonando las instalaciones industriales, hasta que...la recurrente adquirió la nave, presentando ...solicitud de DIC para la continuación de la actividad industrial en dicha nave, en SNU. Iniciado el correspondiente expediente de DIC para la atribución del uso y aprovechamiento en SNU, el Ayuntamiento de P informó favorablemente la concesión de la misma,

extrapolándose al suelo rústico un «deber urbanístico» hasta ahora reservado sólo a los propietarios del suelo urbano (art. 14.2.c Ley 6/1998, de 13 de abril) y del urbanizable (art. 18.4 Ley 6/1998)⁹⁸³. Responde, asimismo, a los principios de igualdad ante la Ley que obliga a evitar desigualdades en materia de urbanismo (STS 5-5-1983), al reparto de cargas (STS 20-3-1962) y a la justa distribución de expectativas y beneficios (STS 8-5-1981).

Por ello el canon tiene una afección finalista a la gestión territorial, en los términos previstos en la LOTPP⁹⁸⁴, que regula la gestión territorial en su Título IV⁹⁸⁵, que contiene cinco Capítulos. El

realizando el cálculo del importe del correspondiente Canon de aprovechamiento urbanístico, resolviendo finalmente el expediente la Administración autonómica...con el tenor anteriormente descrito. La...demandante impugna la resolución municipal..., la autonómica... y el propio canon de 1999, por considerar que no está justificada su exigencia por falta de incremento de valor, por falta de aprovechamiento urbanístico, por no proceder el plazo de 30 años ni la aplicación retroactiva de la Ley 4/1992 y por tratarse de un supuesto de no sujeción al citado canon.

TERCERO.... resulta desacertado el argumento de que no existe plusvalía, de que se trata de un supuesto de no sujeción, puesto que a nadie se le escapa que existe una diferencia entre el valor inicial de una nave cerrada y desmantelada y el de una nave industrial en disposición de realizar una actividad lucrativa durante tres décadas como mínimo, lo que implica una indudable revalorización de los terrenos, que se patentiza de forma ponderada en los valores iniciales (600 pts/m²) y finales (5.000 pts/m²) asignados por la Administración para la regulación del canon. En consecuencia, procederá desestimar el recurso. "

⁹⁸³ En definitiva, el canon encuentra su origen y fundamento en la figura de la «cesión gratuita de aprovechamiento», pensada en un primer momento para el suelo urbanizable y extendida más tarde al suelo urbano; que perseguía, al igual que el canon lo hace ahora, un objetivo claramente compensador (STS 18-7-1986, Arz. 5521): «...el legislador de la nueva Ley 19/1975, de 2 de mayo, quizá teniendo en cuenta esta carga pública y también por otras razones, ideó un medio compensatorio nuevo que su Exposición de Motivos denomina "un paso más: no sólo facilita la obtención gratuita del suelo no edificable o con usos no lucrativos, sino que impone la cesión gratuita a la Administración competente del suelo privado edificable como un componente más de la justa compensación que se exige a los propietarios por los beneficios derivados del proceso urbano", con lo que se consigue rescatar una parte de las plusvalías urbanísticas, en forma de suelo edificable»).

⁹⁸⁴ LSNU, artículo 34: "4...La percepción del canon corresponde a los municipios y las cantidades ingresadas por este concepto quedarán afectadas a la gestión territorial, en los términos previstos en la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje". En esto se diferencia la LSNU de otros textos autonómicos, como por ejemplo el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, TR de las Leyes de OT de Canarias, que establece la obligación de que los ingresos por canon de aprovechamiento se integren en los Patrimonios Municipales del Suelo.

⁹⁸⁵ Desde el 28 de enero de 2005, está circulando el borrador de un proyecto de Reglamento de Gestión Territorial de la Comunidad Valenciana, que crea y reglamenta

Capítulo I, "Disposiciones generales", contiene el artículo 69, "Objeto de la gestión territorial"⁹⁸⁶, el artículo 70, "Finalidades de los poderes públicos para la gestión del territorio"⁹⁸⁷, y el artículo 71, "Instrumentos de gestión territorial"⁹⁸⁸, y el Capítulo II, "Acciones para la sostenibilidad y calidad de vida".⁹⁸⁹

b) Naturaleza jurídica.

Plantea dudas, dado su contenido económico y el carácter de Administración Pública que tiene el Municipio receptor. Si fuera un tributo, requeriría el cumplimiento de los requisitos contenidos en la legislación urbanística y en la legislación tributaria.⁹⁹⁰

la organización y el funcionamiento del Fondo para la Equidad Territorial de la Comunidad Valenciana que, bajo los principios de autonomía y suficiencia financiera, transparencia, solidaridad, equidad territorial y coordinación administrativa, constituya un instrumento fundamental para la cohesión y compensación territorial efectiva de la Comunidad Valenciana, mediante la habilitación de la financiación pública precisa destinada a la materialización de Programas y Proyectos de sostenibilidad y de mejora de la calidad de vida, basados en las características intrínsecas del territorio, en la superación de los desequilibrios territoriales y en la gestión racional y prudente de los recursos naturales.

⁹⁸⁶ Ley 4/2004, de OTTP, artículo 69, "Objeto de la gestión territorial": "*La gestión territorial tiene por objeto la materialización de los objetivos y criterios de la ordenación del territorio establecidos en la presente ley y desarrollados en los diferentes instrumentos de ordenación previstos.*"

⁹⁸⁷ Ley 4/2004, de OTTP, artículo 70, "Finalidades de los poderes públicos para la gestión del territorio": Los poderes públicos ejercen competencias en materia de ordenación del territorio, con las siguientes finalidades: a) Fomentar un desarrollo sostenible, favoreciendo la protección del territorio, el paisaje y el patrimonio cultural asociado al mismo. b) Garantizar una utilización racional de los recursos. c) Promover la cohesión social facilitando a los ciudadanos el acceso a la vivienda y mejorando el entorno de las ciudades y del medio rural. Y d) Garantizar la equidad intraterritorial y la competitividad de la Comunidad Valenciana."

⁹⁸⁸ Ley 4/2004, de OTTP, artículo 71, "Instrumentos de gestión territorial".

⁹⁸⁹ Que, contiene los artículos 72 a 80, ambos inclusive; el Capítulo III, "Umbrales de sostenibilidad", los artículos 81 y 82; el Capítulo IV, "Cuotas de sostenibilidad", artículos 83 a 87, ambos inclusive; y el Capítulo V, "Fondo para la Equidad Territorial", con el artículo 88.

⁹⁹⁰ MARTINEZ MORALES, Jose Luis. "Procedimiento ordinario de interés comunitario" En Comentarios a la Ley del Suelo No urbanizable. Generalitat Valenciana, COPUT. Valencia, 1995. Páginas 75-77. Reconoce "la tentación a invocar el principio de reserva legal al tratar de la imposición del canon, y este caso no es una excepción, pues el artículo 133 CE dice que *la potestad originaria para establecer los tributos, corresponde exclusivamente al Estado, mediante Ley*".

El artículo 2.1 de RD Legislativo 2/2004, de 5 marzo, TR de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, enumera las distintas categorías de los recursos de las entidades locales ⁹⁹¹, que se agrupan en dos grandes bloques, de Derecho privado y de Derecho público, sujetos a distinto régimen jurídico, y el canon debería incardinarse necesariamente en uno de ellos. ⁹⁹²

⁹⁹¹ RD Legislativo 2/2004, de 5 marzo, TR Ley Reguladora de las Haciendas Locales, artículo 2, "Enumeración de los recursos de las entidades locales":

⁹⁹² SÁNCHEZ GOYANES, Enrique: "La potestad normativa del municipio español", El Consultor, 2000, págs. 216-217. "Todo debate sobre la naturaleza de las prestaciones pecuniarias y su posible bifurcación en regímenes jurídicos diferenciados en el Derecho local hace inevitable una referencia a la STC 185/1995, de 14 de diciembre que ha supuesto una profunda modificación en el régimen jurídico financiero de la Administración Pública española. La STC destaca el hecho sorprendente de que el artículo 31.3 CE no utiliza el concepto genérico de tributo, sino la expresión más amplia y abierta de «prestación patrimonial de carácter público». Aclarando posteriormente la STC 233/1999, de 16 de diciembre (FJ 9.º) que, las prestaciones patrimoniales de carácter público tienen un contenido más amplio que las meras prestaciones patrimoniales, incluyendo dentro de ellas a los tributos, siendo un concepto distinto de las prestaciones de Derecho público (FJ 5.º)."

FERNANDEZ PARRILLA, Francisco Javier, op. citada, pág. 80. citando el Auto de 9 de junio de 2000 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 3 de S.C. de Tenerife (recurso nº 129/2000), entiende que "efectivamente se trata de un «ingreso de Derecho público» pues la exigencia del ingreso es también un deber para la Administración, cuyo único margen de maniobra permitido se reduce a decidir el porcentaje -dentro de los límites mínimo y máximos legales- y la forma de pago -en dinero o en cesión de suelo-, siendo obvio que la Administración actúa, por tanto, ejercitando potestades administrativas que alejan el ingreso de los de naturaleza privada -enumerados posteriormente la STC 233/1999, de 16 de diciembre (FJ 9.º) que, las prestaciones patrimoniales de carácter público tienen un contenido más amplio que las meras prestaciones patrimoniales, incluyendo dentro de ellas a los tributos, siendo un concepto distinto de las prestaciones de Derecho público (FJ 5.º)"....." pues qué duda cabe que el pago del canon se configura como un auténtico «deber» para el beneficiario del aprovechamiento urbanístico, frente a la Administración que a través de una concreta ordenación, ha hecho posible la futura materialización de dicho aprovechamiento, siendo ésta una concepción que se repite de modo unánime e indubitado, en todas las legislaciones autonómicas que han incorporado la figura a su ordenamiento" .."artículo 62.3 del DL 1/2000 -C.A. Canaria: «...previo cumplimiento de los deberes que ésta determine y, en todo caso, el pago de un canon...»; artículo 16.1 Ley 4/1992 -C.A. Valenciana: «...obligará (...) a pagar el correspondiente canon de aprovechamiento urbanístico...»: artículo 54.2 Ley 2/1998 -C.A. Castilla-La Mancha: «...previo cumplimiento de los específicos deberes y el levantamiento de las cargas que ésta determine y, en todo caso, el pago de un canon urbanístico...»).

"Pues como ha establecido el TSJ de Cantabria (SCA) en el FD 5º de su Sentencia de 9 de febrero de 1999 (Arz. 325) "...cuando la Administración actúa con el carácter de tal Administración Pública, investida de poder e imperio y ejercitando potestades administrativas, sus actos están fundamentalmente regulados por normas de Derecho público, siendo ingresos de Derecho público los que obtiene actuando

El canon es una obligación de cesión gratuita a la Administración de una parte de ese aprovechamiento, por lo que participa de la misma naturaleza que la ya tradicional cesión de aprovechamiento, constituyendo un derecho irrenunciable para la Administración -STS de 5 de marzo de 1991-⁹⁹³, sujeto al Derecho público, de naturaleza no tributaria.⁹⁹⁴

En conclusión, entendemos que el canon urbanístico es un ingreso de Derecho público de naturaleza no tributaria para hacer

como tal Administración Pública. Por el contrario, son ingresos de Derecho privado aquellos que la Administración realiza actuando como un particular...". Añadiendo, el fundamento de derecho 6º: "El ordenamiento dota a la Administración Pública de poder de "imperio" cuando entiende que ésta, con su actuación y en las relaciones jurídicas en que puede encontrarse, defiende un interés general público, colectivo, mientras que cuando defiende un interés particular y privado el ordenamiento la dota de idénticos poderes que los particulares tienen en casos semejantes, sometiéndola al Derecho privado.

Por otro lado, no resultaría lógico que ante una eventual negación de pago de un ingreso en el que concurre la nota de coactividad, la Administración actuante no pudiese ejercer su especial potestad recaudatoria y de apremio, reservada a los ingresos de Derecho público y, por el contrario, tuviese que sujetarse, en cumplimiento del artículo 4 de la Ley 39/1988, a las normas y procedimientos del Derecho privado, obligándola a acudir a la jurisdicción ordinaria en reclamación de la cantidad."

⁹⁹³ STS de 5 de marzo de 1991: "Por otra parte, el principio general del artículo 6 del Código Civil de que la renuncia a los derechos reconocidos en la Ley sólo será válida cuando no contraríe el interés público ni perjudiquen a terceros, aplicable como tal en Derecho Administrativo, impediría esta supuesta renuncia del Concejo, ya que es evidente el interés público de la cesión del 10 % impuesto por la Ley..."

⁹⁹⁴ FERNANDEZ PARRILLA, Francisco Javier, op. citada, págs. 82-83. "Decimos que no es un tributo porque, desde la perspectiva legal, no guarda ninguna identidad con el hecho imponible definido para la tasa por los artículos 20 de la Ley 39/1988 y 26.1.a) Ley General Tributaria, y para las contribuciones especiales por los artículos 28 de la Ley 39/1988 y 26.11) Ley General Tributaria. Y, por otro, porque aun siendo cierto que contiene alguno de los elementos propios del impuesto, definido por el art. 26.1.c) LGT como «...tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gastos de la renta», no coincide con éste en cuanto a su obligado destino finalista, en otras palabras, mientras los impuestos representan el medio de sufragar gastos generales de naturaleza esencialmente no individualizable por referirse a necesidades sentidas por la colectividad (Sentencia del TSJ del País Vasco de 28-2-1995 -Arz. 196-); el producto del canon se integra imperativamente -art. 74.3.c) DL 1/2000 TRLOTCE- en el patrimonio público del suelo y su destino no podrá ser otro que alguno de los taxativamente enumerados en el artículo 76 del citado D.L. 1/2000 Además, la Comunidad Autónoma, de conformidad con los artículos 133.2 de la Constitución y 9 de la Ley 8/1980, de 22 de septiembre, tiene competencia para establecer sus propios impuestos, pero no los de las Corporaciones locales."

efectivo por la colectividad el retorno de las plusvalías generadas sobre el valor inicial del suelo, en función de la generación de facultades urbanísticas.⁹⁹⁵

Tiene un marcado carácter patrimonial determinado por su afección a la gestión territorial⁹⁹⁶, por ello se trata de una «prestación económica coactiva», y más concretamente una «prestación patrimonial de carácter público no tributaria», figura, esta última, incorporada expresamente a los recursos municipales por el RD Legislativo 2/2004.⁹⁹⁷

c) Elementos objetivos y cuantía.

Para el devengo del canon, es presupuesto necesario que se otorgue algún aprovechamiento urbanístico a un concreto suelo rústico, de conformidad con el ordenamiento urbanístico, lo que se

⁹⁹⁵ En este sentido se pronuncia la sentencia nº 483/2001, de 25 de abril, de la Sección 1ª SCA del TSJCV (Firme), Ponente Sr. Lorente Almiñana, "FD QUINTO: De la regulación transcrita se infiere que el referido canon no tiene naturaleza tributaria - aunque si, 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 SNU por la DIC 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 SNU sujeto a especial protección (art. 6.1 y 9 de la Ley 4/1992, LSNU)."

⁹⁹⁶ Así lo contempla la LOTPP en su artículo 85, "Cuotas de sostenibilidad derivadas de actuaciones en snu", al disponer que: "*1. Los ingresos procedentes del canon establecido para las actuaciones en el SNU con DIC serán destinados íntegramente a actuaciones tendentes al mantenimiento y recuperación del territorio o del paisaje, en el ámbito del propio municipio.*"

El Reglamento OGTU desarrolla estos preceptos en su Título III, "Gestión territorial", Capítulo III, "Cuotas de sostenibilidad", artículo 59, "Concepto, fines y objetivos (en referencia al artículo 83 LOTPP)"; artículo 60, "Fijación de la cuantía (en referencia a los artículos 83 a 87 LOTPP)"; artículo 61, "Obligados al pago (en referencia al artículo 83 LOTPP)"; y en especial el artículo 64, "Cuotas de sostenibilidad derivadas de actuaciones en el SNU (en referencia al artículo 85 LOTPP)".

⁹⁹⁷ Lo que lo diferencia de los tributos, que también son prestaciones patrimoniales de carácter público, y de las prestaciones personales y de transportes para la realización de obras de la competencia municipal o que hayan sido cedidas o transferidas por otras entidades públicas, que el TR contempla en sus artículos 128 y siguientes.

produce con el otorgamiento de las DIC⁹⁹⁸. No se devenga si no se consuma la edificación o no se consigue el otorgamiento de la DIC.
999

La cuantía del canon se regula en el artículo 34.2¹⁰⁰⁰ de la LSNU, modificado por la Ley 14/2005, de Medidas Fiscales, y su fijación ha de estar debidamente motivada.^{1001 xcii}

⁹⁹⁸ Conforme a lo dispuesto en los artículos 28, "Actos de uso y aprovechamiento en el SNU", y 32, "Actividades que precisan de DIC", de la Ley 10/2004. Y esta "atribución de usos y aprovechamientos" puede ser para "Explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o recursos geológicos, mineros o hidrológicos, y generación de energía renovable" (artículo 24), y para "Actividades industriales, productivas y terciarias o de servicios" (artículo 25).

⁹⁹⁹ Sentencia nº 834/2005, de 3 de mayo, Sección 3ª, Ponente Sra. Pérez Navarro, SCA del TSJCV. "FD CUARTO. ...en la contestación a la demanda, en base a la resolución de la COPUT de fecha 5.4.2002,....se impetra la inadmisibilidad de la demanda, argumentando que la misma se dirige contra un acto inexistente que ha perdido todo su valor en el momento actual, por cuanto está condicionado por otro acto distinto (la DIC, competencia de la Generalidad) que ha sido inadmitido; y en su virtud, el Ayuntamiento no puede imponer ni reclamar, canon urbanístico alguno.

La Sala, coincide con el planteamiento efectuado por la representación de la Administración demandada, habida cuenta que, en efecto,... la solicitud de DIC instada por el demandante, fue inadmitida por la COPUT,...constando...que el recurrente la asumió, toda vez que, a la vista de la misma, renunció a la construcción e instalación de la Estación de Servicio, con Cafetería y Tienda, presentando posteriormente solicitud de autorización previa para la sola instalación de la Estación de Servicio. Así las cosas, es patente que, el canon fijado por la Administración demandada, ha perdido toda virtualidad, o lo que es lo mismo,... no se puede imponer ni reclamar canon urbanístico alguno, por la elemental razón de que venía condicionado a la estimación de la DIC, competencia de la Administración Autonómica y que en definitiva fue inadmitida. Así las cosas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 69 c) de la Ley Jurisdiccional, se impone declarar inadmisibile el presente recurso....., lo que impide entrar en el fondo del asunto; sin que puedan tomarse en consideración los argumentos esgrimidos por el actor en el escrito de conclusiones al respecto de que la resolución adoptada por el Ayuntamiento sobre fijación del canon va a ser plenamente válida, habida cuenta que se trata de dos expedientes distintos y en su virtud, la Corporación demandada deberá calcular un nuevo canon, en caso de que finalmente se accediese a la petición de autorización para instalación de Estación de Servicio instada por el demandante, en base al artículo 14 LSNU, toda vez que, ha quedado acreditado ... que.....el expediente se encuentra en tramitación, a expensas de que el promotor aporte el correspondiente Plan Parcial."

¹⁰⁰⁰ Que inicialmente se establecía en 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".

Actualmente, Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de GFAO de la Generalitat, dispone en su artículo 114: "Se modifica el apartado 2 del artículo 34 de la Ley de La Generalitat 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable, que queda redactado con el siguiente tenor literal: "2. A este respecto, la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y

Su cuantía será 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" (Artículo 34.2 LSNU).

El Reglamento OGTU¹⁰⁰² desarrolla las previsiones de la LSNU, estableciendo que para su cálculo se multiplicarán los siguientes conceptos:

1. Superficie vinculada: es la superficie ocupada por la actividad, que se considerará en función del supuesto de que se trate: a) Actividad industrial ¹⁰⁰³; b) Explotación de recurso geológicos o hidrológicos ¹⁰⁰⁴; c) Restauración, hotelero y

urbanismo, a propuesta motivada del ayuntamiento afectado, establecerá un determinado canon de uso y aprovechamiento, por cuantía 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. El canon, sin perjuicio de las prórrogas que en su caso pudieran otorgarse, se devengará de una sola vez pudiendo el interesado solicitar el pago fraccionado del mismo en cinco anualidades sucesivas, a partir del otorgamiento de la licencia urbanística municipal. Para aquellas actividades en que se manifieste una desproporción entre la cuantía del canon y su rentabilidad económica el conseller competente en urbanismo podrá disponer mediante Orden el pago fraccionado en anualidades sucesivas durante el plazo de vigencia concedido, con un límite máximo de treinta años."

¹⁰⁰¹ Sentencia nº 1105/2003, de 12 de junio, Sección 3ª, Ponente Sra. Vidal Mas, SCA del TSJCV. "FD TERCERO 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. ... 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." Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹⁰⁰² El artículo 34 se desarrolla por el Reglamento OGTU en su artículo 463, "Canon de uso y aprovechamiento".

¹⁰⁰³ 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.

¹⁰⁰⁴ 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

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 servicio¹⁰⁰⁵; y d) Redes de suministro e instalaciones de titularidad privada¹⁰⁰⁶.

2. Coste de transformación de la citada superficie ocupada, que será regulado por orden de la Conselleria y será sustancialmente distinto para cada una de las actividades con objeto de tener en cuenta la diversidad de condiciones reales de implantación de las mismas en el territorio.

Para su cálculo la SCA del TSJCV, dice en Sentencia nº 613/1997, de 16 de junio, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, *"ha de tomarse en consideración la superficie vinculada que como consecuencia de la declaración de interés comunitario y de su aprovechamiento urbanístico haya aumentado de valor sobre el inicial; pero no la superficie vinculada que por tener que mantenerse su destino agrícola conserva su valor inicial"*, y en el mismo sentido se pronuncia la Sentencia nº 483/2001, de 25 de abril.^{1007 xciii}

Reducido el concepto "superficie vinculada" a sus justos términos, queda por determinar en qué consiste el "coste económico que se derivaría de la transformación", que no puede ser otro que el de urbanización. Para ello tendremos que acudir a la

dichas edificaciones. Las explotaciones mineras sin ningún tipo de edificación serán gravadas con un mínimo en concepto de coste de transformación.

¹⁰⁰⁵ 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.

¹⁰⁰⁶ 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.

¹⁰⁰⁷ Sentencia nº 483/2001, de 25 de abril, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Albiñana, (Firme). "FD PRIMERO....recurso..., contra Resolución del Conseller...en el extremo relativo a la imposición del canon de aprovechamiento urbanístico. Transcrito el FD QUINTO en el apartado "naturaleza" del presente Capítulo. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

LUV, que contiene varias alusiones a dicha urbanización¹⁰⁰⁸, entre las que destaca que la incorporación del suelo urbanizable al efectivo proceso urbanizador la determina otro tipo específico de Plan: el Programa¹⁰⁰⁹, cuya aprobación necesita el compromiso, efectivo y voluntario, asumido por su promotor de desarrollarlo en plazos y condiciones determinadas, y que al aprobarse convierte a su promotor en agente urbanizador.

Por otra parte, de los modos de ejecución previstos en la LUV, parece que en este caso estaríamos ante una Actuación Aislada, por ser una la parcela vinculada a la DIC, aunque se integre por varias parcelas físicas. Y el coste económico de la transformación

¹⁰⁰⁸ Ley 16/2005, LUV, artículo 1, "Suelo urbanizable": "1. El planeamiento clasificará como suelo urbanizable los terrenos que pretenda incorporar al proceso de urbanización, a medida que el desarrollo de la red primaria de dotaciones y el grado de definición de la ordenación estructural permita integrarlos en dicho proceso dentro de un modelo territorial sostenible y coherente.

2. La clasificación como suelo urbanizable por el Plan General supone la mera aptitud de los terrenos para su urbanización, previa programación de los mismos. Hasta que se apruebe el Programa para el desarrollo de la correspondiente Actuación Integrada quedarán sujetos al régimen propio del suelo urbanizable sin programación, que se regula en el artículo siguiente. Dicha clasificación implica la sujeción de los terrenos al régimen de las Actuaciones Integradas para poder desarrollar su urbanización. Cuando la clasificación como suelo urbanizable sea establecida mediante Plan Parcial modificativo del Plan General, se exigirá la simultánea programación de los terrenos, y la caducidad de su correspondiente Programa comportará el decaimiento de su clasificación en tanto no se acuerden justificadamente otras medidas."

¹⁰⁰⁹ La Sentencia nº 1495/2005, de 21 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV, distingue con claridad planes y programas: "SEGUNDO. ...como esta misma Sección viene estableciendo la ordenación urbanística, en los términos que resulta de la LRAU (L. 6/94), se encomienda, por un lado, a los Planes Urbanísticos en cuanto instrumentos de ordenación física del espacio y de regulación del uso objetivo del suelo -determinan qué y dónde se puede edificar, así como las características constructivas de la edificación-. Y por otro, en cuanto a las determinaciones jurídicas y económicas del proceso dirigido a la ejecución del planeamiento -definición de derechos, previsiones financieras y plazos de ejecución- en lo relativo al Suelo Urbanizable, se reserva a los Programas, que se configuran como auténticos planes necesarios para la ejecución de la ordenación urbanística, que organizan y regulan (art. 12 G de la LRAU).

Los Programas son, en definitiva, planes necesarios para la ejecución de la ordenación urbanística -contenida en los Planes: General, Parcial o de Reforma Interior- y presupuesto indispensable de esta (en suelo urbanizable), cuyo objeto es regularla y organizarla. Y son, además, planes "sui generis" cuya función es ordenar y regular los instrumentos de ejecución de la ordenación urbanística (como el proyecto de reparcelación): planifican la gestión urbanística, el proceso conducente a realizar o ejecutar las previsiones de aquellos Planes, estableciendo quién urbanizará, cuando, cómo y bajo qué condiciones económicas".

será el necesario para que la parcela vinculada a la DIC tenga la condición de solar, por estar dotada con los servicios que enumera el artículo 11 de la LUV.¹⁰¹⁰

d) Propuesta municipal para su fijación.

El artículo 34, "Canon de uso y aprovechamiento", establece: "2. A este respecto, la conselleria competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a propuesta motivada del ayuntamiento afectado, establecerá un determinado canon de uso y aprovechamiento,...". Por tanto su fijación corresponde a la conselleria competente.

La falta de propuesta motivada del ayuntamiento no supone que el canon no pueda ser fijado¹⁰¹¹, en coherencia con la naturaleza imperativa de la norma que lo establece, vinculante para Administración y administrados, y con el régimen aplicable a otros ingresos similares (cesión gratuita de aprovechamiento urbanístico), siendo ésta solución acogida por la Jurisprudencia.¹⁰¹²

Otra cuestión es si la propuesta municipal debe revestir la forma de Ordenanza o la de un simple "acto plúrimo"¹⁰¹³. El RD Legislativo 2/2004, artículo 15.1¹⁰¹⁴ sólo exige a las Entidades

¹⁰¹⁰ Ley 16/2005, LUV, artículo 22, "Derechos de los propietarios de suelo urbanizable"; artículo 15, "Actuaciones aisladas"; artículo 11, "Solares".

¹⁰¹¹ FERNANDEZ PARRILLA, Francisco Javier, op. citada, págs. 98-101. "Si el canon es una prestación económica coactiva, obligatoria para el administrado e irrenunciable para la Administración, establecida por una norma con rango de Ley, no cabe entender que su exigibilidad pueda hacerse depender de una ulterior actuación administrativa".

¹⁰¹² Sentencia nº 36/2001, de 16-febrero, del JCA de SC de Tenerife, "FD TERCERO: ...la aplicación del régimen jurídico instaurado por la Ley 9/1999 no tiene carácter dispositivo para el Ayuntamiento demandado que deberá aplicarlo por imperativo legal y, por idéntica razón, debe aplicar el canon previsto en el artículo 62.3 de la citada, cuya aplicación efectiva no exige, por otra parte, la existencia de una previa ordenanza fiscal, al tratarse de una obligación que nace por imperativo de propia Ley (art. 62.3), cuya exigibilidad al administrado no depende de la voluntad municipal, a la que se le reconoce como única facultad potestativa la de modular la cuantía, entre un 5 y un 10 % del presupuesto total de las obras a ejecutar."

¹⁰¹³ Categoría creada por la doctrina y la jurisprudencia (STS 5-12-94, 3-3-95 y 10-3-95, entre otras) referida a actos administrativos dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas, sin que tengan el carácter de disposiciones generales.

¹⁰¹⁴ RD Legislativo 2/2004, de 5 marzo, TRL Haciendas Locales, artículo 15, "Ordenanzas fiscales": "1. Salvo en los supuestos previstos en el artículo 59.1 de esta

Locales la aprobación de las Ordenanzas fiscales cuando se trate de la regulación de sus tributos propios¹⁰¹⁵. La jurisprudencia se decantó por la inexigibilidad de la Ordenanza para el establecimiento de los precios públicos, bastando con la adopción de un acuerdo plenario¹⁰¹⁶. Siguiendo esta línea interpretativa, y en coherencia con la naturaleza que le hemos atribuido al canon (prestación patrimonial de carácter público no tributaria), debemos entender que no se requerirá una Ordenanza, sino que será suficiente un acuerdo plenario que al afectar a una pluralidad indeterminada de personas deberá ser objeto de publicación, conforme a lo establecido por el artículo 59.5.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

e) Nacimiento de la obligación y obligado al pago. Fraccionamiento y exenciones.

El artículo 34.2 prevé el devengo del canon, de manera más imperfecta jurídicamente que en la Ley 4/1992, pues sólo dice que se devengará de una sola vez, pero sin indicar el momento del devengo: *"El canon, sin perjuicio de las prórrogas que en su caso pudieran otorgarse, se devengará de una sola vez....., a partir del otorgamiento de la licencia urbanística municipal"*.

No obstante, del artículo 34.1: *"1. La DIC...obligará al promotor o propietario a pagar el correspondiente canon de uso y aprovechamiento..."*, y del número 2 del precepto citado, *..."la consellería competente en materia de ordenación del territorio y*

Ley, las entidades locales deberán acordar la imposición y supresión de sus tributos propios, y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de estos."

¹⁰¹⁵ Respecto al precio público, pese a su naturaleza no tributaria, un sector de la doctrina, así la Redacción del Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Anuario de 1989, páginas 1975 y 2261, postulo su innecesariedad discrepando de la postura contraria defendida por el Ministerio de Hacienda, mientras que otros autores como COBO OLVERA, Tomás: "Tasas y Precios Públicos de las Entidades Locales en la Jurisprudencia", El Consultor, 1998, págs. 518 y 519, mantuvieron la necesidad de aprobación de una Ordenanza, con fin el que la Entidad tome una decisión lo más acertada posible con la aportación de ideas y sugerencias.

¹⁰¹⁶ En este sentido. Sentencia del TSJ de Andalucía de 9-noviembre-1991 y STS de 2- marzo-1994 (Arz. 1908). No debemos olvidar, sin embargo, que la ya mencionada STC 233/1999, de 13 de diciembre, amplía el concepto de tributo local a los precios que constituyan prestaciones patrimoniales de carácter público conforme al artículo 31.3 CE -no tipificadas expresamente como tales tributos en la Ley de Haciendas Locales- lo que ha originado en palabras del propio Tribunal que estos precios también deban de establecerse o modificarse mediante Ordenanza (FJ 18 «in fine»).

urbanismo, ...establecerá un determinado canon de uso y aprovechamiento...", podemos concluir que el canon se devenga con ocasión del otorgamiento de la DIC.¹⁰¹⁷

Nada dice la Ley respecto a que el devengo del canon y la fijación de su cuantía deban hacerse simultáneamente. Es más, su artículo 38 relativo a la resolución de otorgamiento de la DIC, no impone que al mismo tiempo tenga que cuantificarse el importe del canon. En consecuencia, y habida cuenta que su cuantía se fijará "*a propuesta motivada del ayuntamiento afectado*" (artículo 34.2), puede ocurrir que se devengue el canon al otorgarse la DIC, estando determinado el obligado al pago, pero que no se haya establecido su cuantía, por lo que no sea exigible su percepción hasta que se cuantifique.

Su pago puede fraccionarse, y al respecto caben dos modalidades:

1) Fraccionamiento normal. Se produce devengado el canon "*de una sola vez*" (artículo 34.2), y determinada su cuantía, sea "*a partir del otorgamiento de la licencia urbanística municipal*", cuando el interesado solicite "*el pago fraccionado del mismo en cinco anualidades sucesivas*", (artículo 34.2 LSNU).

2) Fraccionamiento especial. Puede producirse "*para aquellas actividades en que se manifieste una desproporción entre la cuantía del canon y su rentabilidad económica*", en cuyo caso "*el conseller competente en urbanismo podrá disponer mediante Orden el pago fraccionado en anualidades sucesivas durante el plazo de vigencia concedido, con un límite máximo de treinta años.*" (artículo 34.2. "in fine" LSNU).

El impago del canon produce la caducidad de la licencia, conforme al artículo 34, número 4: "*El impago (del canon) dará lugar a la caducidad de la licencia*". Cabe la exención del pago del canon en el supuesto contemplado en el número 3 del artículo 34¹⁰¹⁸, que

¹⁰¹⁷ La Ley 4/1992, de SNU, disponía en su artículo 16, párrafo tercero que: "*El canon se devengará de una sola vez y con ocasión del otorgamiento de la licencia urbanística, salvo que el plazo de vigencia del uso o aprovechamiento sea superior a tres años y el interesado solicite y obtenga el pago fraccionado por anualidades anticipadas*".

¹⁰¹⁸ LSNU, artículo 34, "Canon de uso y aprovechamiento": "3. *El ayuntamiento podrá proponer la exención del pago del canon de uso y aprovechamiento atribuido, para*

corresponde establecer a la Consellería competente para su fijación, a propuesta del Ayuntamiento.

El obligado al pago del canon es el solicitante del uso o aprovechamiento, sea promotor o propietario¹⁰¹⁹. Y siendo el canon una obligación urbanística, al igual que la cesión de aprovechamiento, no tiene un carácter «intuitu personae» sino «propter rem»¹⁰²⁰, por lo que el obligado a su pago será, en cada momento, aquél a quien corresponda el derecho a materializar el aprovechamiento sobre la cosa o el que se apropie de esa materialización objetiva una vez producida. Es doctrina del T. Supremo¹⁰²¹ que la transmisión de la propiedad del suelo no lleva aparejada automáticamente la transmisión de los derechos sobre el proyecto de edificación ni sobre la licencia.¹⁰²²

Pero si se materializa el aprovechamiento de la DIC, y luego se transmite el suelo antes de abonar el canon, la obligación ya ha devenido irreversible, recayendo directamente sobre la parcela y será su nuevo propietario el obligado al pago.¹⁰²³

aquellas actividades benéfico-asistenciales y sin ánimo de lucro, suficientemente acreditadas".

¹⁰¹⁹ LSNU, artículo 34: "1. La DIC estará vinculada a una actividad concreta y obligará al promotor o propietario a pagar el correspondiente canon de uso y aprovechamiento y a cumplir los restantes compromisos asumidos y determinados en la misma".

¹⁰²⁰ STS de 5 de mayo de 1993 (Arz. 3474).

¹⁰²¹ STS de 29-diciembre-1987 (Ponente Sr. Reyes Monterreal) (Arz. 9857): "... sin que en consecuencia se les transmitiera el Proyecto de construcción del Centro Comercial en tales terrenos ni la licencia municipal concedida a la Entidad anteriormente propietaria de aquéllos, transmisión que en modo alguno puede ser aceptado tuviera lugar de forma automática y como bien anejo a los terrenos sin constar la voluntad del propietario del Proyecto y titular de la licencia». STS de 5-julio-1 993 (Ponente: D. Miguel Pastor López) (Arz. 5563): "... En efecto, ni dicha supuesta cesión de la expresada licencia de obras se hizo constar en el título de transmisión del derecho de dominio sobre la parcela en qué había de edificarse (...) lo cual impide que pueda considerarse implícitamente transmitida la licencia con el derecho de propiedad..."

¹⁰²² Sobre esta cuestión, vide FERNANDEZ PARRILLA, Francisco Javier, op. citada, págs. 92-93, y PAREJO ALFONSO, Luciano, "Manual de Derecho Administrativo", Ariel, 1994, pág. 754.

¹⁰²³ Con independencia de la responsabilidad que corresponda al vendedor y de las acciones que el primero pueda ejercer frente a él, tal y como se deduce de la STS de 5 de mayo de 1993, "...la realización efectiva de dicha obligación es independiente de quien sea, en dicho momento, el propietario, sin perjuicio de las responsabilidades en que hubieren podido incurrir los primitivos dueños y el derecho que les asiste a los propietarios actuales que ven mermados sus derechos como consecuencia de no

Dispone La LSNU en su artículo 34."3. *El ayuntamiento podrá proponer la exención del pago del canon de uso y aprovechamiento atribuido, para aquellas actividades benéfico-asistenciales y sin ánimo de lucro, suficientemente acreditadas*". De lo que resulta que tal atribución corresponde a la Administración municipal y por los motivos expresados, y no por otros.¹⁰²⁴

3. SUPUESTOS DE DECLARACIÓN DE INTERÉS COMUNITARIO.

La LSNU regula en su Título III las "Autorizaciones de usos y aprovechamientos del SNU", cuyo Capítulo I, "Disposiciones generales", contiene el artículo 32, "Actividades que precisan de DIC": "*La Generalitat interviene en la autorización de usos y aprovechamientos en SNU común, dentro de los límites y en las condiciones establecidas en esta ley, mediante su DIC previa a la licencia municipal, en los supuestos contemplados en los artículos 24 a 27 de esta ley*". Estos supuestos son:

a) Explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o recursos geológicos, mineros o hidrológicos, y generación de energía renovable (artículo 24).

b) Actividades industriales, productivas y terciarias o de servicios (artículo 25).

Por el contrario, no precisan la DIC:

haberse hecho efectiva la cesión obligatoria sin que nada de ello se haya advertido en la venta de las parcelas...».

¹⁰²⁴ Sentencia nº 424/2006, de 20 de abril, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Mrgarít, SCA del TSJCV. "FD TERCERO. ..Distinta suerte merece la pretensión relativa a la exención del canon de aprovechamiento urbanístico,..que procede desestimar por las siguientes razones: 1ª.Porque tal exención compete, en su caso, al Ayuntamiento de Elche y no a la Administración demandada, debiendo, por tanto, solicitarse del mismo de tratarse de la realización de una actividad sin ánimo de lucro, y

2º. Porque, no concurre doble imposición tributaria alguna, ya que el pago de IBI por el Colegio no cubre impositivamente el que, en su caso, pueda liquidarse por la nueva construcción del pabellón deportivo o la modificación de la valoración de la construcción que proceda acordar".

a) Los usos y aprovechamientos en SNU común que sean objeto de asignación mediante planes especiales (artículo 32, párrafo segundo).

b) Los usos y aprovechamientos que vengan regulados por un PAT sectorial, sin que ello exima del pago del correspondiente canon (artículo 32, párrafo tercero). Se considera innecesaria la DIC únicamente para los usos y aprovechamientos regulados en los PAT sectoriales. En consecuencia, los que vengan regulados en los PAT Integrados sí que precisaran la DIC para su establecimiento. Esta distinción puede deberse a la mayor concreción de los PAT sectoriales¹⁰²⁵, frente a la generalidad y mayor indeterminación de los PAT integrados.

Y queda prohibida la DIC en el suelo afectado por el Decreto 78/2005, de 15 de abril, del Gobierno Valenciano, que aprueba definitivamente el PAT Sectorial de Corredores de Infraestructuras de la Comunidad Valenciana.¹⁰²⁶

a) Explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o recursos geológicos, mineros o hidrológicos, y generación de energía renovable.

La LSNU ha sido modificada por la Ley 14/2005, de la Generalitat, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de GFAO de la Generalitat, y en lo que a este extremo se refiere, añade un párrafo relativo a la realización de construcciones e instalaciones destinadas a la transformación de la materia prima obtenida de la explotación, para cuya implantación exige la DIC y la Declaración de Impacto Ambiental.

¹⁰²⁵ Ley 4/2004, de OTHP, artículo 13 : "Los PAT de carácter sectorial fijarán los criterios y orientaciones contenidas en el Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, estableciendo las prioridades de las actuaciones y proyectos referidos a un sector determinado a realizar en un área territorial determinada".

¹⁰²⁶ Decreto 78/2005, de 15 de abril, del Consell, artículo 17, "Limitaciones en SNU Común": "1. En SNU Común se permitirán las siguientes actuaciones, previa autorización por parte de la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo: .../... 3. En el SNU Común se prohíbe la implantación de usos o aprovechamientos sujetos a DIC."

La LSNU remite su regulación al planeamiento¹⁰²⁷, por lo que si están previstas en él no necesitan DIC (artículo 32, párrafos segundo y tercero), pero sí DIA.

Tampoco precisan la DIC ni EIA las instalaciones de generación de energía procedente de fuentes renovables que cuenten con plan especial aprobado que ordene específicamente estos usos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales en SNU (artículo 24, párrafo tercero), hasta una potencia de 250 kw, ni determinadas instalaciones generadoras de energía solar térmica y de energía eólica, en los términos establecidos por la Ley GV 14/2005, de 23 de diciembre.¹⁰²⁸

¹⁰²⁷ En este artículo se han producido importantes innovaciones contenidas en la Ley de la Generalitat 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales GFAO, cuyo artículo 112.1 suprime la posibilidad de permitir 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. Y añade que *"Todas estas instalaciones, para su implantación, estarán sometidas a la declaración de impacto ambiental de su actividad, del suelo y de los terrenos inmediatos a la explotación y deberán incluir medidas de minimización de los impactos y la restauración ambiental y paisajística posterior al cese de la explotación."*

Precepto desarrollado por el Reglamento OGTU, artículo 451, "Explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o recursos geológicos, mineros o hidrológicos, y generación de energía renovable (en referencia al artículo 24 LSNU)":

¹⁰²⁸ LSNU, artículo 24, modificado por la Ley de la Generalitat 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, párrafo tercero, que establece un régimen específico para las instalaciones generadoras de energía solar fotovoltaica quedarán sujetas a las siguientes determinaciones:

a) No estarán sometidas a DIC ni a declaración ni a EIA, si la potencia de producción energética sea menor o igual a 10 Kw y abarquen la parcela mínima exigible por el planeamiento urbanístico no inferior a una hectárea.

b) No será necesaria la DIA ni la EIA si la potencia es mayor a 10 kW., y hasta 250 kW., con una ocupación máxima de perímetro envolvente de la instalación completa de los paneles de 3.750 m², siempre y cuando la altura de dichas instalaciones no supere los 6 m. y abarquen la parcela mínima exigible por el planeamiento urbanístico no inferior a una hectárea.

c) Será necesaria la EIA si la potencia es mayor de 250 kW., y hasta 3.500 kW., con una ocupación máxima de perímetro envolvente de la instalación completa de los paneles de 5 Ha., siempre y cuando la altura de dichas instalaciones no supere los 6 m. En todo caso, se exigirá la adecuada conexión con el sistema viario y su integración paisajística.

d) No precisan DIC ni DIA ni EIA las instalaciones generadoras de energía solar térmica para producción o generación de agua caliente sanitaria para uso propio, siéndoles de aplicación lo establecido en la Ley a las construcciones e instalaciones que acompañan.

La LUV exige licencia urbanística municipal además de la autorización exigible de acuerdo con la legislación minera ¹⁰²⁹. Pero en todo caso, no procede dicha actividad en SNU Protegido ¹⁰³⁰, por lo que un Plan General no puede preverlo así ^{1031 xcv}, y es necesaria la intervención municipal para el otorgamiento de la licencia para movimientos de tierras ^{1032 xcv}, pese a que su promotor ya cuente con la autorización sectorial otorgada por la Administración minera, pues ambas, la licencia y la autorización son concurrentes y las intromisiones que preservan son independientes, frente a lo que no cabe invocar el artículo 116 de la Ley de Minas ^{1033 xcvi}. También se

e) Las instalaciones generadoras de energía eólica, para consumo propio, cuya potencia de producción energética sea menor o igual a 15 kW., no estarán sometidas a DIC ni a DIA ni a EIA, siéndoles de aplicación lo establecido en la Ley a las construcciones e instalaciones que acompañan.

Si una pluralidad de instalaciones comparten la misma ubicación, se computara la suma de potencia instalada, con independencia de la titularidad jurídica de cada una de ellas.

A los efectos de la EIA las determinaciones anteriores se refieren tanto a las instalaciones generadoras como a los sistemas de evacuación de la energía producida.

¹⁰²⁹ Ley 16/2005, LUV, artículo 191, "Actos sujetos a licencia":

¹⁰³⁰ Sentencia nº 1144/1999, de 30 de junio, Sección 3ª, SCA del TSJCV. Confirma la Sala el acuerdo en virtud del cual se denegó la solicitud formulada por el actor, de licencia de actividad de extracción de áridos y zahorras en una finca, fundando la Administración tal denegación en la calificación del suelo por el PGOU del municipio, como SNU de protección ecológica paisajística, en el que quedaban prohibidos los movimientos de tierra. A juicio del Tribunal, en el presente caso no se ha desvirtuado, por prueba en contrario, la presunción de veracidad del acto administrativo impugnado, por lo que ha de considerarse eficaz y válido. Declara, por lo que se refiere a alegada vulneración del principio de igualdad, que no se ha producido, ya que el hecho de que se hubiera otorgado a otra persona jurídica, bajo el mismo régimen normativo, autorización para desarrollar la misma actividad y en el mismo suelo, es una situación insostenible, y que de accederse a la pretensión actora supondría estar ante una igualdad en la ilegalidad, totalmente rechazable. Por último, no cabe reconocer el silencio positivo contra la legalidad vigente." Desestima el recurso.

¹⁰³¹ Sentencia nº 1545/2005, de 29 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Manzana Laguarda, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹⁰³² Sentencia nº 212/2005, de 10 de febrero, Sección 3ª, Ponente Sr. Olarte Madero, SCA del TSJCV, declara procedente la clausura de una cantera de extracción de áridos que funcionaba sin licencia municipal. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹⁰³³ STS Sala Tercera, Sección 5ª, de 3 de octubre de 2002. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

exige la licencia de municipal de actividad para la instalación de una planta de cogeneración de energía eléctrica.¹⁰³⁴

Las construcciones e instalaciones relacionadas con las mencionadas actividades extractivas o generadoras, que precisen proximidad a ellas, pueden autorizarse mediante DIC¹⁰³⁵. La SCA del TSJCV declaró conforme a derecho la denegación de la DIC para la explotación de una cantera de calizas especiales¹⁰³⁶ ^{xcvii}, y para ensacado de áridos.¹⁰³⁷

¹⁰³⁴ Sentencia nº 1587/2004, de 6 de octubre, Sección 3ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV. "FD. Por vía de recurso de apelación...la sentencia de 6-octubre-2003,.. que desestimó el recurso... interpuesto por FSM, S.C.L. contra la resolución del Ayuntamiento de Pinoso...que ordenó la paralización de la Central de Producción de Energía Eléctrica sita en ese término municipal,....

La sentencia apelada desestima el recurso...contra aquellas resoluciones municipales que paralizaron la actividad de la planta de cogeneración de energía eléctrica, considerando.....que tales medidas municipales eran acordes al ordenamiento jurídico por haber incumplido la recurrente las dos condiciones impuestas por el Ayuntamiento de Pinoso cuando el 8-3-2000 le otorgó la licencia de obras interesada, por no haber obtenido la licencia de apertura por silencio administrativo, por haber construido la planta citada sobre SNU, y por haber causado la actividad relevantes daños ambientales y a la salud pública.

..../....

Por todo ello, no contando la actividad desarrollada.....con la preceptiva e ineludible autorización municipal, resultará conforme al ordenamiento jurídico la orden de cierre de la actividad, puesto que el artículo 18 de la Ley 3/1989 obliga a la Administración a cerrar cualquier actividad que se desarrolle sin la preceptiva licencia, tal como ha ocurrido en el presente supuesto, en el que consta acreditado que ni se contaba con la licencia de obras ni con la licencia de actividad necesarias para construir y desarrollar la actividad interesada".

¹⁰³⁵ LSNU, artículo 24, párrafo primero "in fine": "*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. La implantación de estos usos en el SNU exige la DIC anterior en los términos previstos en esta ley.*" Estos términos no han sido modificados por la Ley de la Generalitat 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales.

¹⁰³⁶ Sentencia nº 1967/2003, de 3 de noviembre, Sección 3ª, Ponente Sra. Vidal Mas, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹⁰³⁷ Sentencia nº 209/2004, de 5 de febrero, Sección 3ª Ponente Sra. Vidal Mas, SCA del TSJCV. "FD TERCERO:.. 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 informe favorable no

Unas y otras precisan declaración de impacto ambiental¹⁰³⁸ y observancia del RPaisaje. En concreto, para la ordenación ambiental de explotaciones mineras en espacios forestales de la Comunidad Valenciana rige el Decreto 82/2005, de 22 de abril.¹⁰³⁹

B) Actividades industriales, productivas y terciarias o de servicios.

La LSNU dispone (artículo 25.1) que los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para ordenar usos en SNU común, en virtud de su respectiva legislación, regularán conforme a lo previsto en los artículos 18 y 19¹⁰⁴⁰, la excepcional implantación de actividades industriales, productivas y terciarias o de servicios en SNU. El artículo 25.2 se refiere al contenido de dichos planes¹⁰⁴¹. La Jurisprudencia exige la aprobación definitiva de estos instrumentos de planeamiento, y por su ausencia confirma la denegación de la solicitud de un hipermercado en SNU.^{1042 xcviii}

La Ley requiere expresamente la DIC para la excepcional implantación de estos usos, en sus artículos 27, 32, y 25.3. Y además el otorgamiento de la licencia municipal (artículo 32), que

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 recurso y mantener la resolución impugnada."

¹⁰³⁸ LSNU, artículo 24: "4 Todas estas instalaciones, para su implantación, estarán sometidas a la declaración de impacto ambiental de su actividad, del suelo y de los terrenos inmediatos a la explotación y deberán incluir medidas de minimización de los impactos y la restauración ambiental y paisajística posterior al cese de la explotación."

¹⁰³⁹ DOGV nº 4993, de 26 de abril de 2005.

¹⁰⁴⁰ LSNU, artículo 18, "Zonificación", y artículo 19, "Obras, usos y aprovechamientos".

¹⁰⁴¹ LSNU, artículo 25: "2. En particular, los planes generales y, en su caso, los planes especiales, para la implantación de los usos que regula este artículo establecerán, las condiciones relativas a superficie de parcela mínima, altura, retranqueos, máximo techo absoluto construible, ocupación máxima de parcela y distancia mínima entre edificaciones y a otras clases de suelo, respetando los estándares mínimos establecidos en esta ley."

¹⁰⁴² Sentencia nº 677/2000, de 19 de abril, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Albiñana. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

ha de cumplir lo dispuesto en el artículo 30¹⁰⁴³. El Reglamento OGTU¹⁰⁴⁴ exige, además, acreditar debidamente su necesidad de emplazamiento en las siguientes razones recurrentes:

a) Que se dé la inexistencia de suelo específicamente calificado para uso industrial que pudiera albergar dichas actividades o, existiendo éste, sea inadecuado o insuficiente para acoger la actividad que se pretende implantar.

b) Que su normativa reguladora exija su alejamiento del núcleo de población.

c) Que se trate de actividades de transformación y comercialización de productos del sector primario que por su especial naturaleza y características, precisen emplazarse cerca del origen de la materia prima.

d) Que se trate de industrias de baja rentabilidad por unidad de superficie que precisen dedicar gran parte de ésta a depósito, almacenamiento o secado de mercancías al aire libre.

En todos los casos y con cargo exclusivo a la correspondiente actuación, deberán resolverse satisfactoriamente las infraestructuras y los servicios precisos para su funcionamiento interno, así como la conexión de los mismos con las redes de infraestructuras y servicios exteriores y la incidencia que supongan en la capacidad y funcionalidad de éstas.

La superficie mínima de la parcela que se fije por los órganos urbanísticos quedará vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos, circunstancia que el Ayuntamiento deberá hacer constar en el

¹⁰⁴³ LSNU, artículo 27, " Condiciones de implantación de las actividades terciarias de servicios": "1. La realización de construcciones e instalaciones destinadas a actividades turísticas, deportivas, de ocio y esparcimiento, terciarias en general o de servicios en el SNU, requerirá su DIC y, la consecuente atribución y definición del correspondiente uso y aprovechamiento, que se interesará de la conselleria competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo." Artículo 32, "Actividades que precisan de DIC", Artículo 25: "3. La implantación de estos usos en el SNU exige su previa DIC en los términos previstos en esta ley". Artículo 30. 5.

¹⁰⁴⁴ Reglamento OGTU, artículo 452, "Las actividades industriales, productivas y terciarias o de servicios (en referencia al artículo 25 LSNU)":

Registro de la Propiedad en el momento del otorgamiento de la licencia.

La LSNU contiene distinto régimen para las actividades industriales y productivas, y para las terciarias o de servicios, que se exponen por separado.

a) Condiciones de implantación de las actividades industriales y productivas.

Las establecen los artículos 25 y 26, "Condiciones de implantación de las actividades industriales y productivas", del siguiente modo:

a') Necesidad de emplazamiento en suelo no urbanizable.

En este fundamento ha de basarse la DIC (artículo 33.1.b)¹⁰⁴⁵, y el artículo 26 la requiere específicamente para estas actividades¹⁰⁴⁶. La SCA del TSJCV ha declarado la necesidad de inexistencia de suelo industrial¹⁰⁴⁷ ^{xcix} y que no existe sobrecalificación de suelo urbanizable que haga innecesaria la medida excepcional al constar ser inadecuado el suelo industrial existente en los municipios colindantes y próximos.¹⁰⁴⁸

¹⁰⁴⁵ LSNU, artículo 33, "Régimen general": "1. La DIC...deberá estar motivada y fundarse en: b) La necesidad de emplazamiento en el SNU".

¹⁰⁴⁶ LSNU, artículo 26:"1. Las construcciones destinadas a actividades industriales o productivas a que se refiere este artículo, cuando así se determine en su normativa reguladora, deberán ser de necesario emplazamiento en SNU."

¹⁰⁴⁷ Sentencia nº 921/1996, de 25 de octubre, Sección 1ª, Ponente Sr. Ayuso Ruiz-Toledo, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹⁰⁴⁸ La Sentencia nº 209/2004, de 5 de febrero, Sección 3ª, Ponente Sra. Vidal Mas, SCA del TSJCV, asume y resume los requisitos para la instalación de actividades industriales y productivas, en su "FD SEGUNDO:.....Por último el art. 18 dedicado especialmente a las actividades industriales y productivas requiere: 1/ La necesaria DIC mediante solicitud al órgano competente acompañada de los documentos que reglamentariamente se determinen,como mínimo, los siguientes: a) Justificación de la propiedad de los terrenos correspondientes, con las condiciones que se determinan, b) Estudio justificativo de la solución del acceso rodado, de abastecimiento de agua y energía eléctrica, así como de la recogida, tratamiento, eliminación y depuración de toda clase de residuos; c) Análisis de su impacto ambiental e incidencia sobre la ordenación. 2/ Que los terrenos disten más de 5 kilómetros de suelo con calificación urbanística apta para albergar la industria propuesta, informe municipal favorable y la actividad se refiera a industria de baja rentabilidad por unidad de superficie que precise dedicar gran parte de ésta a depósito, almacenamiento o secado de mercancías al aire libre, o industrias calificadas que, por exigencia de la normativa que

a") Plazo de vigencia.

Para la DIC ¹⁰⁴⁹ de estas actividades, dadas sus particulares características, la Ley posibilita un régimen especial ¹⁰⁵⁰ de su plazo de vigencia, que supone una excepción legal al plazo general de treinta años que la misma Ley establece ¹⁰⁵¹, excepción que se hace extensiva por la DT Sexta a las DIC referentes a los mismos supuestos de actividad que se hubieren otorgado con arreglo a la LSNU 1992, siempre que cumplan determinadas condiciones. ¹⁰⁵²

a") Infraestructuras mínimas con que han de contar.

Precisan contar (artículo 25.3 LSNU) con sistemas de abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración de aguas residuales y recogida y gestión de residuos. De entre estos sistemas, "4. *Será preferente el vertido y depuración mediante acometida a red pública, debiendo correr los costes por cuenta del promotor de la actividad incluso las ampliaciones que fueran necesarias. En cualquier caso será exigible la preceptiva autorización de vertido otorgada por el organismo de cuenca*". ¹⁰⁵³

las regule, deban ubicarse alejadas de la zona residencial o urbana o, por último, industrias de transformación y comercialización de productos del sector primario, que convenga emplazar cerca del origen de la materia prima."

¹⁰⁴⁹ LSNU, artículo 26: "3. *La implantación de estas actividades en el SNU requerirá la previa DIC en los términos previstos en esta ley.*"

¹⁰⁵⁰ LSNU, artículo 26: "4. *Las actividades a que se refiere este artículo podrán, justificadamente, quedar exentas del plazo de vigencia del uso y aprovechamiento atribuido por la DIC.*"

¹⁰⁵¹ LSNU, artículo 35, "Plazo de vigencia", establece que el plazo de vigencia del uso y aprovechamiento atribuido por la DIC, "no podrá exceder de treinta años, salvo en los casos exceptuados por ésta Ley".

¹⁰⁵² LSNU, DT Sexta, "DIC otorgadas conforme a la Ley 4/1992, LSNU".

¹⁰⁵³ El régimen de los vertidos se ha de ajustar a lo dispuesto en el RD 606/2003, de 23 de mayo por el que se modifica el RD 849/1986, de 11-abri-1986, que aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Título preliminar, I, IV, V, VI y VIII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto de 1985, artículo 245, "Autorización": "1. *A los efectos de la Ley de Aguas, se consideran vertidos los que se realicen directa o indirectamente en las aguas continentales, así como en el resto del dominio público hidráulico, cualquiera que sea el procedimiento o técnica utilizada.....Son vertidos directos.....Son vertidos indirectos2. Queda prohibido con carácter general el vertido directo o indirecto3. La autorización de vertido tendrá como objeto....."*

Y el de las autorizaciones sobre vertidos, han de observar lo dispuesto en el referido RD, artículo 260, "Limitaciones a las actuaciones industriales contaminantes".

En cuanto al abastecimiento de agua potable, se ha de recordar la exigencia del informe de la Confederación Hidrográfica correspondiente, habida cuenta de la reforma del apartado 4 del artículo 25 de la Ley de Aguas (Relegislativo 1/2001) operada por la Disposición final primera ¹⁰⁵⁴ de la Ley 11/2005, de 22 de junio, que modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

La SCA del TSJCV ha resuelto otras cuestiones relativas a las infraestructuras mínimas con que han de contar para su implantación, en evitación de tratos de favor de unas actividades respecto de otras. ¹⁰⁵⁵

¹⁰⁵⁴ Ley 11/2005, de 22 de junio, que modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, Disposición final primera, modificación del TR Ley de Aguas, aprobado por RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio. El apartado 4 del artículo 25 queda redactado en los siguientes términos: "4. *Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno.*

Cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas. El informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto.

Lo dispuesto en este apartado será también de aplicación a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias, salvo que se trate de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo de la Confederación Hidrográfica".

¹⁰⁵⁵ Sentencia nº 1843/2003, de 24 de noviembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Domingo Zavallos, SCA del TSJCV, no acoge la denuncia de trato desigual o discriminatorio respecto a la DIC para la instalación de una planta de hormigón preamasado en el Camino de Castilla del termino municipal de Elche, parcela 238 del polígono 172, clasificada como SNU común.

b) Condiciones de implantación de las actividades terciarias y de servicios.

Las condiciones de la parcela las regula el artículo 27¹⁰⁵⁶, que en principio requiere las mismas infraestructuras que para las actividades industriales y productivas.ⁱ

6. TIPOLOGIA ACTIVIDADES INDUSTRIALES, PRODUCTIVAS Y TERCARIAS O DE SERVICIOS PERMITIDAS.

A) Tipología de las actividades permitidas.

Las contempla el artículo 26: "2. Sólo podrán tramitarse actuaciones para la implantación de las siguientes actividades:¹⁰⁵⁷", pero en cualquier caso puede ocurrir que las características del suelo no permitan la implantación, incluso, de las actividades permitidas.¹⁰⁵⁸

¹⁰⁵⁶ LSNU, artículo 27: "3. La parcela exigible para estas actuaciones terciarias o de servicios en el suelo no urbanizable será al menos de media hectárea, debiendo quedar el cincuenta por ciento de la misma libre de construcción o edificación y dedicado al uso agrario o forestal efectivo o, en su caso, en su estado natural primitivo.

En caso de implantación de servicios mediante plan especial, será éste el que fije las condiciones de parcela más adecuadas a la prestación del servicio y a la adecuación al entorno."

¹⁰⁵⁷ Las actividades no incluidas en estas tipologías no pueden ser objeto de DIC, y no se pueden realizar salvo que estén amparadas en un instrumento de planeamiento. Así, respecto a la instalación de un hipermercado, la Sentencia nº 677/2000, de 19 de abril, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV. "FD SEXTO. Es cierto que en la solicitud de autorización para la apertura del Hipermercado, no se indicaba que lo era a efectos de lo dispuesto en el art. 4.2 del Decreto 256/1994 del Gobierno Valenciano, y con el fin de obtener la aprobación definitiva de determinados instrumentos urbanísticos; pero la Administración Autonómica, conociendo que el PAU y el Plan Parcial se hallaban aprobados inicialmente -la Resolución del DG de Comercio de 8 de agosto de 1995, alude al Acuerdo de la CTU de Valencia de 23 de mayo de 1995, sobre suspensión del PAU y del Plan Parcial, al no existir planeamiento urbanístico con eficacia legal que permita la implantación del establecimiento comercial citado, y dice que no se puede compartir lo alegado por la interesada de que es necesaria la autorización para la aprobación definitiva del planteamiento-, no podía exigir la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento para conceder la autorización para la instalación del hipermercado, cuando precisamente ésta es necesaria para que la Administración Urbanística apruebe definitivamente el Programa de Actuación Urbanística y el Plan Parcial."

¹⁰⁵⁸ Como en el supuesto de "Protección por terrenos muy permeables", que impiden ningún tipo de construcción ni instalación. Así la Sentencia nº 494/2006, de 12 de mayo, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit, SCA del TSJCV. "FD PRIMERO.... La

a) *Industrias calificadas que, por exigencia de la normativa que las regule, deban ubicarse alejadas de zona residencial o urbana, en parcela no inferior a una hectárea y, en todo caso, con el cincuenta por ciento libre de ocupación y dedicado al uso agrario o forestal efectivo o, en su caso, en su estado natural primitivo.*

La SCA del TSJCV ha declarado que debe encuadrarse en el concepto de actividades industriales y productivas, el uso de depósito y almacenamiento de residuos inertizados y lodos de EDAR y de fosas sépticas y asimilables que no tengan la consideración de tóxicos ni peligrosos según la normativa vigente de aplicación¹⁰⁵⁹. Y considera procedente la denegación de DIC

Resolución impugnada basa la cuestionada denegación en que los terrenos, sobre los que proyectó el taller de pirotecnia, estaban clasificados como SNU Sin Protección Especial y Protegido Muy Permeable, siendo el uso incompatible, así como en el carácter vinculante del informe municipal desfavorable y en la vinculación el uso y aprovechamiento solicitado a la protección del medio ambiente. Su fundamento es, por tanto, doble, a saber: la vinculación del informe desfavorable municipal, por un lado, y la clasificación de parte de la parcela (Protección por Terrenos Muy Permeables) que impide ningún tipo de construcción ni instalación". Desestima el recurso.

¹⁰⁵⁹ Sentencia número 177/2004, de 7 de febrero, Sección 2ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, SCA del TSJCV. "FD SEGUNDO. Como expresa la Resolución impugnada en su FD Tercero la DIC... objeto de este proceso se produce, al tratarse de uso relativo al depósito y almacenamiento de residuos inertizados y lodos de E.D.A.R. y de fosas sépticas y asimilables que no tengan la consideración de tóxicos ni peligrosos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 19.2.F) LSNU que prevé entre las atribuciones de uso y aprovechamiento para actividades turísticas, recreativas, deportivas, de ocio y esparcimiento, y terciarias en general los "depósitos, de titularidad y explotación privadas, para el almacenamiento de residuos que cumplan lo dispuesto en el núm. 2 del artículo anterior y cuenten con una declaración favorable en relación con su impacto ambiental y paisajístico" y no, como aduce la parte demandante, para entender infringido el artículo 18 LSNU, en base a lo que se dispone en éste, referente a "atribución de uso y aprovechamiento para actividades industriales y productivas". Al ser así carecen de fundamento el primero y el tercero de los motivos del recurso pues de lo que establece el Apartado 3 de dicho artículo 19 ("*El procedimiento aplicable para la tramitación de las solicitudes contempladas en este artículo será el previsto en el núm. 3 del artículo anterior, salvo que intervendrán los órganos competentes en materia de carreteras, transportes, turismo y comunicaciones en vez de los que lo sean en materia de industria agricultura y economía*") se desprende la innecesariedad de la intervención a los órganos estatales y autonómicos competentes en materia de industria, agricultura y economía y, en consecuencia de las condiciones que éstos pudieran imponer, cuya omisión - en este caso referida a la de la DGI de Industria - denuncia la parte actora en base a que dicha intervención fue necesaria en el expediente que culminó con la Resolución de la Conselleria de OPUT de..19 de diciembre de 1.994 pues en tal caso la DIC se refería a una actividad industrial, como indudablemente lo es la desarrollada en una "Planta de tratamiento de subproductos de la industria cerámica y lodos de depuradoras urbanas y domiciliarias, así como un vertedero de tortas inertes obtenidas".

para la instalación de taller de pirotecnia en SNU por el desfavorable informe municipal y la clasificación de parte de la parcela.

b) Actividades de transformación y comercialización de productos del sector primario que, teniendo en cuenta su especial naturaleza y características, precisan emplazarse cerca¹⁰⁶⁰ del origen de la materia prima, en parcela no inferior a una hectárea y, en todo caso, con el cincuenta por ciento libre de ocupación y dedicado al uso agrario o forestal efectivo o, en su caso, en su estado natural primitivo.

Como supuesto de aplicación del precepto contemplado, pueden citarse las instalaciones hortofrutícolas, cuya DIC fue aceptada por la SCA del TSJCV.^{1061 c}

c) Industria de baja rentabilidad por unidad de superficie que precise dedicar gran parte de ésta a depósito, almacenamiento o secado de mercancías al aire libre, en recinto que, en todo caso, deberá cercarse adecuadamente y, como regla general mediante pantalla vegetal.

La SCA del TSJCV ha admitido la procedencia de DIC para la actividad de centro de recepción y desguace de vehículos¹⁰⁶², o

¹⁰⁶⁰ Sentencia nº 494/2006, de 12 de mayo, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit, SCA del TSJCV. Respecto a la denegación de la DIC considera que: "FD PRIMERO...Su fundamento es, por tanto, doble, a saber: La vinculación del informe desfavorable municipal, por un lado, y la clasificación de parte de la parcela (Protección por Terrenos Muy Permeables) que impide ningún tipo de construcción ni instalación.

¹⁰⁶¹ Sentencia nº 1058/2003, de 10 de julio, Sección 2ª, Ponente Sr. Martínez Marfil, SCA del TSJCV. FD TERCERO:"...no puede acogerse el planteamiento del actor en cuanto a la extensión de los municipios afectados por la actuación que prolonga a todos aquellos con los que existe alguna continuidad por medio de las vías de comunicación, dado que tal pretensión desprovee de seguridad jurídica a la actuación administrativa al no fijarse los límites -que, sin embargo, sí aplica de forma razonable la Administración, al circunscribirlos a los colindantes- de manera que nunca se concretaría si la situación de "interés" se proyecta sobre los colindantes, los cercanos, los que integran la comarca, la provincia, etc. En definitiva, la interpretación que realiza la administración autonómica debe refrendarse por su razonabilidad y proporcionalidad, sin que, por...recurrente se haya evidenciado la existencia de un eventual interés constatable de alguno de los municipios a que se refiere." Reseña en Anexo Jurisprudencial.

simplemente de desguace de vehículos ¹⁰⁶³ ci, y la necesidad de la misma para la actividad de venta de casas de madera. ¹⁰⁶⁴

La LSNU adopta, a nuestro juicio, una técnica mejor que la de la LSNU 1992, en la que el artículo 18 se ocupaba de la DIC para atribuir el uso y aprovechamiento a actividades industriales y productivas, que no estaban nominalmente identificadas en la Ley, por lo que cabía un cierto margen de ambigüedad en tanto no se desarrollara reglamentariamente el "*nomenclótor de las actividades susceptibles de ubicarse en el suelo no urbanizable*", según prescribía la DF Tercera, lo que debería haber tenido lugar en el plazo de un año, y nunca se hizo ¹⁰⁶⁵.

¹⁰⁶² Sentencia nº 611/2003, de 15 de mayo, Sección 2ª, Ponente Sr Ferrando Marzal, SCA del TSJCV, desestima el recurso contra una DIC referente a un centro de recepción y desguace de vehículos.

¹⁰⁶³ Sentencia nº 316/2004, de 4 de abril, de la Sección 2ª, Ponente Sr. Hervás Vercher, SCA del TSJCV, que en cuanto a la actividad dice en el "FD TERCERO: Sin embargo, por haber sido expropiada y por tanto desaparecer de su actual ubicación, se trata de instalación de un desguace en el nuevo lugar, creándose, efectivamente, los puestos de trabajo y efectuándose la inversión correspondiente, pues de no llevarse a cabo la nueva instalación, desaparecerían aquéllos y no se llevaría a cabo inversión alguna".

¹⁰⁶⁴ Sentencia nº 1474/2005, de de 16 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Martínez Arenas, SCA del TSJCV. El Juzgado...dictó Sentencia desestimando el recurso interpuesto por VPC, S.L. contra acuerdo del ayuntamiento de P. sobre restauración de la legalidad urbanística en parcela de SNU, ocupada por una actividad de venta de casas de madera, en base a que la actora no atendió los requerimientos municipales para la obtención de licencia ni solicitó la DIC ante la Conselleria correspondiente. "FD. TERCERO. Las propias alegaciones de la... apelante en su...recurso, relativas a que se están realizando los trámites pertinentes para la obtención de la DIC, unidas al oficio remitido por la Conselleria de Territorio (en el que se desconoce tal solicitud) y a la copia aportada por la propia apelante el 19 de mayo de 2.005 de recibo de entrega en la Conselleria de la solicitud en día anterior, indican claramente que lo resuelto por la sentencia de instancia era más que ajustado a derecho dada la inexistencia no sólo de resolución de DIC sino de solicitud ante la Conselleria competente."

¹⁰⁶⁵ La DF Tercera referida establecía que: "*En el plazo de un año se aprobará reglamentariamente un nomenclátor de las actividades susceptibles de ubicarse en el Suelo No Urbanizable*". Esta disposición se introdujo en trámite parlamentario, para que las Consellerías de Industria y de Medio Ambiente lo aprobaran, pero es lo cierto que nunca se publicó, durante la vigencia de dicha Ley. En consecuencia, se aplicó la DIC a todas las actividades.

¹⁰⁶⁵ Sentencia nº 1058/2003, de 10 de julio, Sección Segunda, Ponente Sr. Martínez Marfil, SCA del TSJCV. Denegación DIC para terraza de verano. Naturaleza. Informe Municipal: falta de.

"FD PRIMERO. Es objeto del.....recurso la Resolución del Gobierno Valenciano, ... que...desestima el recurso de reposición contra el Acuerdo de 23 de noviembre de

1.999, que tenía por objeto declarar de interés comunitario una actuación integral solicitada por la mercantil Peiró Camaró, S.A., consistente en la implantación de una central hortofrutícola en el Polígono 2, Partida la Torre, parcela 1 y otras, del término municipal de Guardamar de la Safor.

La impugnación se sustenta en la infracción del art. 20 de la Ley Valenciana 4/1.992, LSNU, al no ser procedente el trámite extraordinario por la carencia de interés de la actividad propuesta, y por existir suelo urbano en la zona capaz de albergar la central hortofrutícola, que, además, considera perjudica las infraestructuras existentes. Por otra parte, mantiene la innecesariedad de la expropiación y la falta de autorización de los organismos competentes para vertido de aguas a barranco e informe sobre afectación a vías pecuarias.

TERCERO....."Aunque es cierto que el art. 20.1 a) 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.

Asimismo, no puede acogerse el planteamiento del actor en cuanto a la extensión de los municipios afectados por la actuación que prolonga a todos aquellos con los que existe alguna continuidad por medio de las vías de comunicación, dado que tal pretensión desprovee de seguridad jurídica a la actuación administrativa al no fijarse los límites -que, sin embargo, sí aplica de forma razonable la Administración, al circunscribirlos a los colindantes- de manera que nunca se concretaría si la situación de "interés" se proyecta sobre los colindantes, los cercanos, los que integran la comarca, la provincia, etc. En definitiva, la interpretación que realiza la administración autonómica debe refrendarse por su razonabilidad y proporcionalidad, sin que, por parte del recurrente se haya evidenciado la existencia de un eventual interés constatable -al margen del analizado por proximidad relativa- de alguno de los municipios a que se refiere.

.../....

También se objeta que la actividad no reúne los requisitos de interés que justifiquen el procedimiento extraordinario, a lo que hay que objetar que el análisis de la importancia hay que ponerlo en relación, no sólo con la actividad a desarrollar -que efectivamente puede ser la misma que otras de la zona- sino con la entidad de la actuación urbanística y, en este sentido, y precisamente porque la actuación impugnada considera principalmente el aspecto urbanístico y no una mera licencia de actividades, hay que concluir con los demandados, que la circunstancia de comprometer una superficie de 79.390 m², con unas instalaciones de 15.837 m² de superficie, pueden ser consideradas sin duda "de importancia" a los efectos urbanísticos que son los más relevantes desde el punto de vista de declaración de interés comunitario y de justificación del trámite del art. 20 citado, según se deduce del apartado uno del mismo precepto."

.../....

También se objeta que la actividad no reúne los requisitos de interés que justifiquen el procedimiento extraordinario, a lo que hay que objetar que el análisis de

El artículo 27 LSNU determina específicamente las actividades para cuya implantación autoriza a tramitar actuaciones de DIC¹⁰⁶⁶. A continuación, examinamos cada una de estas actividades.

B) Establecimientos de restauración, hoteleros y asimilados.¹⁰⁶⁷

La LSNU admite expresamente la implantación de establecimientos de restauración, hoteleros y asimilados, "cuando se acredite que su emplazamiento diste más de cinco kilómetros de suelo vacante clasificado como urbano o urbanizable con calificación apta para albergar estos usos¹⁰⁶⁸ *cii* y, además, concorra alguna de estas circunstancias: (a cuya concurrencia remite igualmente el Reglamento OGTU):

la importancia hay que ponerlo en relación, no sólo con la actividad a desarrollar -que efectivamente puede ser la misma que otras de la zona- sino con la entidad de la actuación urbanística y, en este sentido, y precisamente porque la actuación impugnada considera principalmente el aspecto urbanístico y no una mera licencia de actividades, hay que concluir con los demandados, que la circunstancia de comprometer una superficie de 79.390 m², con unas instalaciones de 15.837 m² de superficie, pueden ser consideradas sin duda "de importancia" a los efectos urbanísticos que son los más relevantes desde el punto de vista de declaración de interés comunitario y de justificación del trámite del art. 20 citado, según se deduce del apartado uno del mismo precepto."

¹⁰⁶⁵ Sentencia nº 316/2004, de 4 de abril, de la Sección Segunda, Ponente Sr. Hervás Vercher, SCA del TSJCV. Concesión DIC actividad de desguace de vehículos.

Que en cuanto a la actividad dice en el FD TERCERO: "Sin embargo, por haber sido expropiada y por tanto desaparecer de su actual ubicación, se trata de instalación de un desguace en el nuevo lugar, creándose, efectivamente, los puestos de trabajo y efectuándose la inversión correspondiente, pues de no llevarse a cabo la nueva instalación, desaparecerían aquéllos y no se llevaría a cabo inversión alguna".

¹⁰⁶⁶ LSNU, artículo 27, "Condiciones de implantación de las actividades terciarias o de servicios": "1. La realización de construcciones e instalaciones destinadas a actividades turísticas, deportivas, de ocio y esparcimiento, terciarias en general o de servicios en el suelo no urbanizable, requerirá su declaración de interés comunitario y, la consecuente atribución y definición del correspondiente uso y aprovechamiento, que se interesará de la conselleria competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo".

¹⁰⁶⁷ LSNU, artículo 27.2.a). Ha de tenerse en cuenta el Decreto del Consell 188/2005, de 2 de diciembre, regulador del Alojamiento turístico Rural en el Interior de la Comunidad Valenciana.

¹⁰⁶⁸ Respecto a la distancia de más de cinco kilómetros, la Sentencia nº 209/2004, de 5 de febrero, Sección Tercera, Ponente Sra. Vidal Mas, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

1. La conveniencia de la situación aislada del establecimiento, para el disfrute del medio natural y del paisaje.

2. La oportunidad de su situación a partir de la línea de edificación de las carreteras, para la prestación de servicio a los usuarios de las mismas, 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.

El requisito de distancia mínima puede exceptuarse *"Cuando la implantación de los mencionados usos sea de interés para el desarrollo turístico rural de interior o pueda acometerse mediante la recuperación del patrimonio arquitectónico catalogado de interés radicado en el suelo no urbanizable, podrá exceptuarse el requisito de distancia mínima, antes mencionado, previo informe o informes favorables de los órganos competentes en materia de turismo y de patrimonio cultural"*.¹⁰⁶⁹

A las circunstancias expuestas, el Reglamento OGTU¹⁰⁷⁰ añade:

3. Que no propicien, por sus características y emplazamiento, la formación de núcleos de población o de características urbanas.

4. Que los acabados finales de los establecimientos sean los propios de la arquitectura tradicional y popular de la zona donde se vayan a implantar, o compatibles con la misma, teniendo en cuenta su adecuación paisajística

5. Que la superficie de la parcela que se aporta en cada una de las actuaciones (en ningún caso inferior a 5.000 metros), quedará en todo caso vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos. El Ayuntamiento, en el momento del otorgamiento de la

¹⁰⁶⁹ Sentencia nº 316/2004, de 4 de abril, Sección 2ª, Ponente Sr. Hervás Vercher, SCA del TSJCV, "FD QUINTO: "...Sin embargo, lo que la norma pretende no es preservar aquéllas construcciones existentes en el medio rural que tengan un especial valor desde el punto de vista arquitectónico, histórico o étnico, sino evitar la innecesaria y dañosa proliferación de construcciones, pues sin duda es mejor aprovechar una construcción existente, aunque no tenga valor desde aquéllos puntos de vista, que dejar que se abandone y deteriore y construir otra nueva".

¹⁰⁷⁰ Reglamento OGTU, artículo 453, "Establecimientos de restauración, hoteleros y asimilados (en referencia al artículo 27.2 a) LSNU",.

licencia, deberá hacer constar esta circunstancia en el Registro de la Propiedad.

Para la SCA del TSJCV, la justificación de la concurrencia de estas circunstancias, mediante la oportuna aportación documental, es carga que pesa sobre el peticionario, y de no cumplirlas da lugar a la caducidad del expediente ¹⁰⁷¹ ^{ciii}. Y que procede la denegación de la DIC para la legalización de industrias hosteleras que se desarrollan en edificios construidos sin la preceptiva licencia ¹⁰⁷² ^{civ}.

Se otorgó la DIC para rehabilitar y reanudar la actividad de balneario de "Fuente Podrida", siendo desestimado el recurso interpuesto contra ella ¹⁰⁷³. Pero también ha declarado que la recuperación del patrimonio arquitectónico, mediante la oportuna licencia de rehabilitación, no autoriza a implantar o construir una carpa ¹⁰⁷⁴.

C) Centros recreativos, deportivos y de ocio. El Proyecto de Ley reguladora de los campos de golf.

La LSNU (artículo 27.2.b) admite la implantación de estos centros ¹⁰⁷⁵, exigiendo el cumplimiento de determinaciones de dos tipos:

¹⁰⁷¹ Sentencia nº 556/2000, de 1 abril, Sección 3ª, Ponente Sra. Falomir Faus. SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹⁰⁷² Sentencia nº 562/2003, de 9 de mayo, Sección 2ª, Ponente Sr. Martínez-Arenas Santos, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹⁰⁷³ Sentencia nº 1632/2002, de 26 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, SCA del TSJCV.

¹⁰⁷⁴ Sentencia nº 738/2002, de 4 de junio, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV.

¹⁰⁷⁵ Ver BLANQUER CRIADO, David, "Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, que contiene importantes reflexiones sobre cuestiones relacionadas con las DIC del presente epígrafe. Así, RAMON FERNANDEZ, Tomás, "Política territorial, desarrollo sostenible y seguridad jurídica", págs. 35 y ss. VERA REBOLLO, José Fernando, y IVARS BAIDAL, Joseph Antoni, "Turismo, territorio y desarrollo regional en la Comunidad Valenciana", págs. 152 y ss. BLASCO ESTEVE, Avelino, "Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares", págs. 215 y ss. SUAY RINCON, José, "Turismo y urbanismo: la ordenación del espacio. El caso de Canarias", págs. 287 y ss. LOPEZ RAMON, Fernando, "Sobre la figura de los parques culturales de Aragón", págs. 475 y ss. JIMENEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, "Régimen jurídico-urbanístico de los parques temáticos", págs. 507 y ss. MESTRE DELGADO, Juan Francisco, "Los campos de golf (una aproximación al tratamiento jurídico de su construcción)", págs. 523 y ss. TUDELA

1) Referentes a su implantación en medio rural.

Admite estas instalaciones *"cuando se acredite suficientemente la procedencia de su implantación en suelo no urbanizable por estar íntimamente relacionados con las características del entorno natural"*.

El Reglamento OGTU exige una superficie mínima de 5.000 m² a la parcela que se aporte, con la ocupación por la edificación que de manera motivada y justificada se fije en el planeamiento en función de los usos y actividades a implantar, superficie mínima que quedará en todo caso vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos, circunstancia que el Ayuntamiento, en el momento del otorgamiento de la licencia, deberá hacer constar en el Registro de la Propiedad. Y que se han de resolver satisfactoriamente las infraestructuras y los servicios precisos para su funcionamiento interno, así como la conexión de los mismos con las redes de infraestructuras y servicios exteriores y la incidencia que suponga en la capacidad y funcionalidad de éstas, todo ello con cargo exclusivo a la correspondiente actuación.

2) Referentes a la sostenibilidad y el mantenimiento del medio rural.

La LSNU admite su implantación *"siempre que colaboren a la sostenibilidad y el mantenimiento del medio rural"*¹⁰⁷⁶, y el Reglamento OGTU añade que no implique *"riesgo significativo, directo o indirecto, para la integridad de cualesquiera de los valores objeto de protección en un espacio natural, así como cambios en la cubierta vegetal, erosión o pérdida de calidad de suelo, afección a zonas húmedas y ecosistemas acuáticos o aguas subterráneas"*.

Desde la Declaración de Río de Janeiro, el principio del desarrollo sostenible es considerado como el nuevo modelo de una política ambiental, económica y social con vocación de futuro, que se encuentra consagrado en el derecho Comunitario (artículos 2 y 6 del Tratado de la Comunidad Europea), y se halla recogido de

ARANDA, José, "El régimen jurídico de las estaciones de esquí y su inserción en el territorio", págs. 583 y ss.

¹⁰⁷⁶ Desarrollado por el Reglamento OGTU, artículo 454, "Centros recreativos, deportivos y de ocio (en referencia al artículo 27.2.b) de la LSNU)".

forma expresa en la legislación relativa a la planificación territorial y a la protección de los recursos naturales renovables o de la naturaleza en su conjunto (las llamadas "cláusulas de sostenibilidad").¹⁰⁷⁷

Existen pocas precisiones acerca del contenido de dicho principio, cuya concreción debiera llevarse a cabo ¹⁰⁷⁸ mediante estrategias consistentes en el señalamiento de objetivos y/o en la selección de proyectos (tecnologías punta que presenten buenas perspectivas para la consecución de la sostenibilidad), pues en último término, lo decisivo para la efectividad del mandato de sostenibilidad es la puesta en marcha de los instrumentos adecuados, y no la pura promulgación de leyes con cláusulas de sostenibilidad). El recurso prudente a las tradiciones Interpretativas formadas en relación con figuras jurídicas emparentadas, en particular con el principio de precaución, constituye una opción en principio aprovechable.¹⁰⁷⁹

¹⁰⁷⁷ ORTEGA MARTÍNEZ, Enrique, Director del Grupo Investigación, Creatividad, Innovación (ICI) de la Universidad Complutense de Madrid, en las Jornadas "Golf y Turismo", Valencia, febrero 2005, señalaba que el número de jugadores de golf en España (2004/2005) era de 256.848, y que la contribución del golf al desarrollo del turismo sostenible se basaba en: reducción de la densidad urbanística; protección contra la invasión urbanística futura; belleza paisajística del entorno; depuración del aire y absorción de radiaciones; creación de hábitats para animales; y protección y desarrollo de la flora autóctona.

¹⁰⁷⁸ REHBINDER, Eckard, "El debate sobre la transposición del imperativo de sostenibilidad en el Derecho Ambiental y de la Planificación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, año 2002, número 1, páginas 23 y ss.

¹⁰⁷⁹ La Instrucción de 23 de enero de 1966, de la Consellería de Administración Pública (DOGV 29-marzo-1996), establece directrices para la redacción de proyectos técnicos para solicitud de licencias de obras de locales de espectáculos y establecimientos públicos y actividades recreativas.

El Reglamento OGTU se refiere a la sostenibilidad en su Título IV, "El Fondo para la equidad territorial", Capítulo III, "Acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida", Sección 1ª, "Determinaciones generales. Acciones para la sostenibilidad y calidad de vida", artículos 70 a 72; Sección 2ª, "Programas para la sostenibilidad y calidad de vida", artículos 73 y 74. El Capítulo IV, "Proyectos para la sostenibilidad y calidad de vida", artículos 75 y 76. El Capítulo V, "Proposición, tramitación y aprobación", Sección 1ª, "Determinaciones comunes a los Programas para la sostenibilidad y la calidad de vida", artículos 77 y 78. Sección 2ª, "Determinaciones especiales para Programas de gestión autonómica", artículos 79 a 85. Sección 3ª, "Proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida", artículo 86. Capítulo VI, "Publicación, vigencia y ejecutividad de las acciones", artículos 87 a 89. Capítulo VII, "Gestión de los programas y proyectos para la sostenibilidad y calidad de vida", artículos 90 a 93. Y Capítulo VIII, "Modificación de las acciones", artículo 94.

La SCA del TSJCV sentó una doctrina de la interpretación de los conceptos jurídicos indeterminados "utilidad pública" o "interés social" favorecedora de la instalación de los campos de golf.¹⁰⁸⁰ cv Y respecto a centros de ocio, declara¹⁰⁸¹ la procedencia de la denegación de DIC para la actividad de discoteca, a realizar sobre SNU de especial protección, por no tener la parcela la superficie mínima de 10.000 m² y no cumplir otros requisitos.

a) El Proyecto de Ley reguladora de los campos de golf.

Con fecha de 22 de julio de 2005, el Gobierno Valenciano aprobó el Proyecto de Ley de la GV reguladora de los campos de golf¹⁰⁸², y el 21 de abril de 2006 acordó remitirlo a las Cortes

¹⁰⁸⁰ Sentencia nº 675/1994, de 26 de julio, Sección 1ª, Ponente Sr. Ayuso Ruiz-Toledo, SCA del TSJCV. "FD SEGUNDO.....En este caso, la concreción de los conceptos jurídicos indeterminados "utilidad pública" o "interés social", ha sido realizada por la Administración actuante en un sentido sumamente restrictivo al validar únicamente en la instalación del campo de golf el interés o utilidad que el directo aprovechamiento o uso del mismo ha de reportar y que, efectivamente se circunscribe al de los socios, abonados o figuras afines; pero, en la delimitación realizada por la Jurisprudencia y doctrina científica de lo que ha de comprenderse en dichos conceptos jurídicos indeterminados -principalmente a través de su utilización en el instituto expropiatorio-, se materializa un sentido de favorecimiento del interés general, con la instalación de que se trate, bien mediante la directa satisfacción del mismo por la directa finalidad de la instalación, bien mediante la satisfacción por los efectos colaterales -colaterales para la instalación, pero principales para la colectividad- de la misma; dentro de estas coordenadas ha de incardinarse el caso de autos y dentro de ellas valorar el informe del Ayuntamiento de Los Montesinos..., incorporado a los autos en fase probatoria y en el que consta la incidencia positiva para el municipio de la instalación del campo de golf, tanto por incrementar la oferta turística -limitada en dicho municipio-, como por la directa creación de puestos de trabajo, dado el alto índice de desempleo existente en dicha localidad; en mérito a esta aportación, entiende la Sala que concurre en el caso la utilidad pública o interés social exigido por la norma. En cuanto a la ubicación en el SNU, en el mismo citado informe consta la imposibilidad de ubicar el campo de golf en el suelo urbano y la existencia en el planeamiento vigente en Los Montesinos de esas dos únicas clases de suelo (urbano y no urbanizable), así como que no se trata de SNU de especial protección o interés."

En el mismo sentido, la Sentencia nº 80/1994, de 26 de julio, de la Sección 1ª Ponente Sr. Ayuso Ruiz-Toledo, SCA del TSJCV. Reseña al final de los Capítulos. Aunque más tarde, en la Sentencia nº 796/1997, de 11 de junio, Sección 1ª, Ponente Sr. Manglano Sada, SCA del TSJCV, precisó que las instalaciones del campo de golf autorizables comprenden el Club social, pero en ningún caso a un hotel.

¹⁰⁸¹ Sentencia nº 832/1997, de 8 de septiembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Díaz Delgado, SCA del TSJCV.

¹⁰⁸² Que define en su artículo 2 como "A los efectos de la aplicación de esta Ley se entiende por campo de golf la instalación deportiva que cumpla con los requerimientos y especificaciones técnicas exigidas por el organismo competente para regular la

Valencianas para su tramitación. De convertirse en Ley, puede significar un considerable avance en la consideración favorable a la implantación de dichos campos en SNU, pues partiendo de los requisitos que establece la LSNU 2004 para su implantación, parece que el Proyecto viene a reconocer que los campos de golf los cumplen, como expresa su Exposición de Motivos.¹⁰⁸³

A) Respecto a *"la procedencia de su implantación en suelo no urbanizable por estar íntimamente relacionados con las características del entorno natural"*, cabe destacar el artículo 1º¹⁰⁸⁴.

práctica de dicho deporte. Se considera incluido en el mismo las instalaciones directamente relacionadas con esta práctica deportiva como el club social, los campos de prácticas, almacenes, cuarto de palos y otros de análogo destino".

¹⁰⁸³ Proyecto de Ley Reguladora de los campos de golf, EM, párrafo segundo *"Ambientalmente el golf, por su gran extensión y capacidad de adaptación al medio, puede y debe constituir un instrumento que contribuya a la preservación y mejora de los valores ambientales y paisajísticos del territorio, tanto del lugar donde se ubica como de su entorno, en especial de las zonas degradadas".*

Párrafo undécimo: *"Con el fin de armonizar e integrar paisajísticamente estas instalaciones en su entorno, la Ley establece unos criterios de diseño y unas limitaciones en cuanto a la ocupación de suelo, tamaño de las edificaciones, materiales y especies vegetales ajenas al contexto ambiental y cultural en que se ubiquen, además de exigir la elaboración de un estudio de paisaje que garantice tal integración".*

Párrafo duodécimo: *"Los campos de golf deben constituir ejemplo del uso racional de energía y recursos naturales. Para ello, la Ley prima la utilización de fuentes de energía renovables y dedica una atención especial al uso sostenible de los recursos hídricos, exigiendo la disponibilidad de los mismos en las condiciones adecuadas para su uso, dando prioridad a la utilización de agua depurada en terciario para el riego, sin que en ningún caso puedan detraerse caudales del uso agrícola que no hubieren sido liberados de dicho uso, de acuerdo con los procedimientos y garantías establecidos por la legislación vigente".*

Párrafo decimosexto: *"La Ley exige una documentación que informe y justifique la implantación del campo de golf evitando así la solicitud de proyectos que carezcan de unas mínimas condiciones e incluye también la obligatoriedad de la declaración de impacto ambiental favorable o en su caso la evaluación ambiental estratégica, dada la gran repercusión territorial que suponen estas implantaciones, incluyéndose como preceptiva en el anexo de la Ley 2/1989 de 3 de marzo de la Generalitat Valenciana de Impacto Ambiental, así como en el Reglamento que la desarrolla. Igualmente se exige la incorporación del preceptivo Estudio de Paisaje, de conformidad con lo previsto en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje".*

¹⁰⁸⁴ Proyecto de Ley Reguladora de los campos de golf, artículo 1, "Objeto y ámbito de aplicación de la ley": *"El objeto de la presente Ley es la regulación en el ámbito de la Comunidad Valenciana de las condiciones para la implantación territorial de las instalaciones dedicadas a la práctica del deporte del golf así como de las instalaciones y construcciones complementarias y compatibles previstas, con la finalidad de garantizar que las mismas se ubiquen en las zonas de mayor capacidad para*

El Proyecto declara de utilidad pública e interés social los campos de golf de titularidad pública.¹⁰⁸⁵

B) Y respecto a que "colaboren a la sostenibilidad y el mantenimiento del medio rural", el Proyecto cuida separar los campos de golf de otros usos, como las urbanizaciones¹⁰⁸⁶, que en

acogerlas, que su impacto sobre el medio sea asumible, y que contribuyan a la recuperación y conservación de los valores naturales y paisajísticos del entorno donde se ubiquen".

¹⁰⁸⁵ Proyecto de Ley Reguladora de los campos de golf, artículo 11, "Ejecución del suelo en campos de golf de titularidad pública": "1. Los suelos que tengan carácter dotacional conforme a lo determinado en el artículo 9.1 de la presente ley podrán ser obtenidos por la administración mediante expropiación o por cesión gratuita cuando estén integrados en un sector o adscritos a uno o varios sectores de suelo urbanizable. A tal efecto la aprobación de los planes, que contuvieran tal previsión llevará implícita la declaración de utilidad pública e interés social, la necesidad de ocupación y la declaración de urgencia de la misma, a efectos expropiatorios, de los bienes y derechos necesarios para su implantación.

2. La promoción, en cualquiera de sus modalidades, de campos de golf de titularidad pública en suelo clasificado como no urbanizable, se tramitará mediante el correspondiente plan especial salvo que su implantación ya se hubiera previsto en la planificación territorial, urbanística y medioambiental".

¹⁰⁸⁶ Las urbanizaciones que actualmente suelen construirse colindantes con las calles de los campos de golf, no sólo afectan al medio rural sino que perjudican en gran manera a la práctica de este deporte, pues uno de sus atractivos es el disfrute y contemplación de un medio natural, hasta el punto que su práctica no es igual de satisfactoria en los campos de golf "urbanizados", cuyas calles son colindantes con fachadas o traseras de edificios, y en los que el desplazamiento del jugador con su carro se ve dificultado por el cruce de viales.

Proyecto de Ley Reguladora de los campos de golf, artículo 4, "Usos complementarios, compatibles e incompatibles": "1. Se consideran usos complementarios de los estrictamente dedicados a la práctica deportiva del golf los siguientes:...."

a) Otras instalaciones deportivas que no superen el 5% de la superficie destinada al campo de golf.

b) Alojamientos turísticos de los previstos en la legislación sectorial, cuya superficie no supere el 2% de la destinada al campo de golf. Dentro de esa superficie se admitirán pequeñas instalaciones deportivo-recreativas.

c) Instalaciones de ocio, esparcimiento, restauración y comercio de venta al por menor dedicados exclusivamente a la comercialización de artículos deportivos relacionados con la práctica del golf u otros deportes de los previstos en el apartado a) o aquellos puntos de venta que formen parte de alojamientos turísticos, pertenecientes a la modalidad de establecimientos hoteleros dedicados al servicio de los clientes siempre que no superen el 1% de la superficie destinada al campo de golf.

2. Se considerarán usos compatibles de los estrictamente dedicados a la práctica deportiva del golf, los usos de tipo asistencial, sanitario, cultural, de seguridad

la actualidad les suelen acompañar, a los que declara incompatibles o limita rigurosamente su implantación. Y establece el régimen urbanístico de éstos campos en el Título Primero, que contempla su implantación¹⁰⁸⁷, y la posibilidad de ser considerados como dotacionales y ser incluidos en la red primaria o estructural de dotaciones públicas¹⁰⁸⁸. En su Título Segundo, "Condiciones

o administrativo, cualquiera que sea su titularidad, siempre que su superficie no supere el 1 % de la superficie mínima destinada a campo de golf, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Ley.

3. Se consideran usos incompatibles, en el ámbito de las actuaciones que tengan por objeto la promoción de campos de golf, los usos residenciales, industriales, terciarios y cualesquiera otros que no sean los complementarios o compatibles, en los términos señalados en los artículos anteriores".

¹⁰⁸⁷ Proyecto de Ley Reguladora de los campos de golf, artículo 7, "Implantación de los campos de golf": "1. Los campos de golf podrán implantarse en cualquier clase de suelo siempre que lo permitan las determinaciones de los planes urbanísticos, territoriales, sectoriales o medioambientales que les sean de aplicación, así como las condiciones reguladas en la presente Ley.

2. Se localizarán en aquellas zonas que presenten una mejor aptitud del terreno de conformidad con el artículo 14 de la ley, siendo preferente la ubicación en aquellas zonas de elevada degradación del territorio donde la implantación del campo de golf contribuya notoriamente a mejorar los valores naturales y paisajísticos de la zona.

3. No será exigible la distancia mínima establecida por el apartado a) del artículo 27.2 de la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del SNU a las instalaciones correspondientes a los usos complementarios o compatibles vinculados a un campo de golf, ni tampoco los parámetros contenidos en el artículo 27.3 de la citada Ley.

4. Los terrenos asociados para acciones ambientales o paisajísticas a los que se refiere el artículo 3 de esta ley tendrán siempre la clasificación de SNU.

5. Los alojamientos turísticos, el campo de golf y sus instalaciones anexas y la totalidad de los terrenos adscritos a la autorización, constituirán una unidad indivisible. La indivisibilidad se inscribirá en el Registro de la Propiedad".

¹⁰⁸⁸ Proyecto de Ley Reguladora de los campos de golf, artículo 9, "Uso dotacional": "1. Los campos de golf de titularidad pública, incluidas las instalaciones directamente relacionadas con la práctica deportiva a las que se refiere el artículo 2 de la presente ley, así como otras deportivas, de ocio, esparcimiento, restauración y comercio complementarias, y las compatibles de tipo asistencial, sanitario, cultural o administrativo, contempladas en el artículo 4, siempre que la titularidad de unas y otras fuera asimismo pública, serán consideradas como dotaciones públicas integrantes de la red primaria o estructural.

En ningún caso, los campos de golf ni las instalaciones e infraestructuras estrictamente necesarias para el mantenimiento regular del campo computarán a los efectos de los estándares exigidos por la legislación urbanística.

medioambientales de explotación" contempla también las edificaciones¹⁰⁸⁹. En todo caso siempre se exige la evaluación de impacto ambiental.¹⁰⁹⁰

Respecto al mantenimiento del medio rural, el Proyecto prevé medidas para que los campos de golf puedan ejercer un papel activo en la recuperación y mejora de las condiciones ambientales del entorno¹⁰⁹¹, que se completan con otras relativas a las condiciones de diseño de dichos campos, contenidas en su Título Tercero, artículos 24 a 36, ambos inclusive, y a las de explotación y gestión, previstas en su Título Cuarto, artículos 37 a 41, ambos inclusive.

También prevé el Título Quinto del Proyecto, "Procedimiento para la implantación de campos de golf", particularidades que se superponen a las previstas en la Ley 10/2004 LSNU, y en concreto las contenidas en su artículo 43.¹⁰⁹²

2. Los campos de golf de titularidad privada se considerarán como equipamiento no dotacional".

¹⁰⁸⁹ Proyecto de Ley Reguladora de los campos de golf, artículo 13, "Condiciones de las edificaciones": *"1. A las instalaciones complementarias y compatibles con los campos de golf les serán de aplicación las condiciones de ocupación y edificabilidad establecidas en el planeamiento vigente, siempre que tales condiciones se encuentren desarrolladas pormenorizadamente y no superen los parámetros previstos en los apartados siguientes.*

2. En aquellos casos en que no exista planeamiento aplicable o, existiendo el mismo, no incluya la ordenación pormenorizada de las condiciones de ocupación y edificabilidad de las citadas instalaciones, se aplicarán los siguientes parámetros....."

¹⁰⁹⁰ Proyecto de Ley Reguladora de los campos de golf, artículo 8, "Evaluación de impacto ambiental": *"La promoción de campos de golf requerirá la previa Declaración de Impacto Ambiental favorable, considerándose a tales efectos que los campos de golf se encuentran incluidos en el apartado 1 del Anexo de la ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat, de Impacto Ambiental".*

¹⁰⁹¹ Proyecto de Ley Reguladora de los campos de golf, Capítulo II, "Criterios de Integración Territorial", con los artículos 14, "Justificación de la aptitud de los terrenos"; 15, "Capacidad de acogida"; 16, "Vulnerabilidad ambiental"; 17 "Integración paisajística"; 18, "Disponibilidad de recursos hídricos"; y 19, "Corredores verdes".

¹⁰⁹² Proyecto de Ley Reguladora de los campos de golf, artículo 42, "Tramitación": *"1. La promoción de los campos de golf en cualquier clase de suelo se ajustará a los instrumentos previstos en la legislación urbanística y territorial aplicable. Excepcionalmente, en SNU, obtenida la DIC, cuando el promotor no disponga de la totalidad de los terrenos, su ejecución se tramitará conforme a las previsiones de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valencia, para los Programas de Actuación Aislada considerando acreditada la disponibilidad civil sobre*

D) Campamentos de turismo e instalaciones similares o equivalentes de carácter turístico.

También se admiten los 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 o de características urbanas."*¹⁰⁹³

El Decreto 119/2002, de 30 de julio, del Gobierno Valenciano, de los Campamentos de Turismo de la Comunidad Valenciana, los regula y define. Y como "instalaciones similares o equivalentes de carácter turístico", podemos citar aquéllos establecimientos precisamente excluidos de la regulación de dicho Decreto:¹⁰⁹⁴

a) Los campamentos juveniles, albergues, centros y colonias de vacaciones escolares, granjas escuela y residencias análogas, destinadas a alojar escolares y contingentes particulares similares.

los terrenos cuando se tenga la titularidad de al menos el quince por cien de la propiedad.

2. En los procedimientos administrativos a que se refiere el apartado anterior deberá solicitarse informe vinculante a los Ayuntamientos afectados y, darse audiencia, a las Consellerías competentes en materia de agricultura, deportes y turismo, sin perjuicio de recabar informes de cuantas administraciones públicas se vean afectadas por la actuación".

¹⁰⁹³ Ver MELGOSA ARCOS, Francisco Javier, "Ordenación de los campamentos de turismo y acampadas", en BLANQUER CRIADO, David, "Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 792 y ss.

¹⁰⁹⁴ Decreto 119/2002, de 30 de julio, del Gobierno Valenciano, regulador de los Campamentos de Turismo de la Comunidad Valenciana, artículo 1.2: "2. Se entiende por Camping el espacio de terreno debidamente delimitado y acondicionado para su ocupación temporal por personas que pretendan hacer vida al aire libre, con fines vacacionales o turísticos, utilizando como residencia albergues móviles, tiendas de campaña, caravanas y/u otros elementos similares fácilmente transportables, dotados de elementos de rodadura debidamente homologados, en plenas condiciones de uso y exentos de cimentación. Ello sin perjuicio de la existencia de unidades o módulos propiedad del titular del establecimiento, o puestas a disposición de éste por operadores turísticos para uso exclusivo de sus clientes, tipo cabaña, bungalow o mobil-home."

Artículo 2, "Establecimientos excluidos": *"Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta norma y, por tanto, no podrán utilizar las palabras campamento de turismo, ni camping, en su denominación y publicidad:..."*

b) Los campamentos privados, cuyo titular sea una entidad pública o privada, destinados al uso único y exclusivo de los miembros o socios de la entidad titular.

c) Las acampadas en finca particular reguladas en el Decreto 253/1994, de 7 de diciembre, del Gobierno Valenciano, regulador del Alojamiento Turístico Rural en el Interior de la Comunidad Valenciana.

d) Las zonas de acampada, áreas recreativas y acampadas itinerantes en montes o terrenos forestales de la Comunidad Valenciana, autorizadas conforme al Decreto 233/1994, de 8 de noviembre, del Gobierno Valenciano y normas de desarrollo.

Hay que tener en cuenta que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) suelen referirse a los campamentos de turismo, normalmente como uso permitido, por lo que constituirán normativa de aplicación a tener en cuenta.^{1095 cvii}

La SCA del TSJCV admitió que el camping no forma núcleos de población¹⁰⁹⁶, y posteriormente, respecto a campings adosados a suelo urbano, matizó que sí constituyen una posibilidad de constituir dichos núcleos de población, considerando que *"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 si mismo considerado, o su características sino su emplazamiento adosado al casco urbano"*^{1097 cvii}

¹⁰⁹⁵ La Sentencia sn/2006, de 3 de mayo, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit, SCA del TSJCV, resuelve una impugnación de denegación de DIC para instalación de campamento de turismo, basada en su pretendida obtención por silencio administrativo, considerando que no obstante dicha obtención cabría considerarla producida. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹⁰⁹⁶ La sentencia nº 636/1998, de 22 de junio, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV estimó el recurso y reconoció el derecho de la demandante a la DIC solicitada, respecto a la instalación de campamento de turismo en Barx, con informe favorable del Ayuntamiento y de todas las Administraciones sectoriales, que había sido desestimada por la Consellería porque en un radio de 150 metros existían 8 viviendas y podía llegar a formarse un núcleo de población. Declara la sentencia: "FD SEGUNDO.....Art. 19.2 LSNU, C)..... El camping no es susceptible de formar núcleo de población, pues no supone asentamientos permanentes y la poca edificación que en ellos se emplaza no es destinada a uso residencial o de vivienda".

¹⁰⁹⁷ Sentencia nº 556/2000, de 1 abril, Sección 3ª, Ponente Sra. Falomir Faus, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

Y respecto a su emplazamiento determinó que, a falta de previsiones del Plan General, no solo debían establecerse en el ámbito rural, a cierta distancia de los núcleos, especialmente muy poblados, sino que sea en el, precisamente, donde deban instalarse, esto es en terrenos no urbanizables, o en urbanizables no programados. La sentencia nº 382/1997, de 8 de abril ¹⁰⁹⁸ ^{cviii}, consideró que la Administración autonómica valoró aspectos que escapaban a su competencia.

E) Actividades culturales y docentes, asistenciales, religiosas y benéficas, centros sanitarios y científicos, y servicios funerarios y cementerios.

Cabe la posibilidad de implantar actividades culturales y docentes, asistenciales, religiosas y benéficas, centros sanitarios y científicos, y servicios funerarios y cementerios, *"cuando 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"*¹⁰⁹⁹. Para el Reglamento OGTU, su implantación queda supeditada a que:

a) Se trate de SNU común y se acredite la necesidad de su emplazamiento en ese suelo, y que la ordenación territorial y urbanística no los prohíba.

b) Se resuelven satisfactoriamente las infraestructuras y los servicios precisos para su funcionamiento interno, así como la conexión de los mismos con las redes de infraestructuras y servicios exteriores, y la incidencia que suponga en la capacidad y funcionalidad de éstas, con cargo exclusivo a la correspondiente actuación.

c) La superficie mínima de la parcela que se aporte a la actuación, en todo caso 5.000 m² mínimo, y la ocupación por la edificación será, la que motivada y justificadamente se fije en el planeamiento en función de los usos y actividades a implantar. Y

¹⁰⁹⁸ Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹⁰⁹⁹ Lo desarrolla el Reglamento OGTU, artículo 455, "Actividades culturales y docentes, asistenciales, religiosas y benéficas, centros sanitarios, servicios funerarios y cementerios (en referencia al artículo 27.2.d) LSNU)".

dicha superficie mínima quedará en todo caso vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos, circunstancia que el Ayuntamiento, en el momento del otorgamiento de la licencia, deberá hacer constar en el Registro de la Propiedad.

Como actividad docente se ha de considerar incluso un pabellón deportivo, si es anejo y para uso exclusivo de un colegio.¹¹⁰⁰

Tiene que tramitarse la DIC aunque por el interesado se alegue que se trata de un verdadero servicio municipal, como sucede en el caso de instalaciones para refugio de animales.¹¹⁰¹ *cix*

El Decreto del Gobierno Valenciano 27/1987, de 30 de marzo, regula la autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios; el Decreto 108/2000, de 18 de julio, regula la autorización de los laboratorios clínicos; y la Ley 6/1998, de 22 de junio, de ordenación farmacéutica de la Comunidad Valenciana, los centros, servicios y establecimientos que prestan la atención farmacéutica.

Los tanatorios¹¹⁰² los regula el Decreto 12/1995, de 10 de enero, del Gobierno Valenciano, por el que se autoriza la instalación de tanatorios en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, y se regulan los requisitos mínimos que deben cumplir dichos establecimientos funerarios para su funcionamiento.

¹¹⁰⁰ Sentencia nº 424/2006, de 20 de abril, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit, SCA del TSJCV. "FD SEGUNDO...todo ello pone de manifiesto, por un lado, que la actividad a desarrollar está inserta en la cultural-educacional del colegio..."

¹¹⁰¹ Sentencia nº 1.174/2004, de 23 de junio, Sección 3ª, Ponente Sr. Narbón Laínez, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

En idéntico sentido se pronuncian las Sentencias SCA del TSJCV s/n/2004, de 23 de junio, Sección 3ª, Ponente Sr. Narbón Laínez y nº 1739/2004, de 16 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, en recursos por denegación de DIC para refugio de animales.

¹¹⁰² Decreto 12/1995, de 10 de enero, del Gobierno Valenciano, artículo 2: "*Tanatorio: establecimiento funerario habilitado como lugar de etapa del cadáver, entre el lugar de fallecimiento y el de inhumación o cremación, debidamente acondicionado para la realización de las prácticas de tanatopraxia, tanatoestética y para la exposición de cadáveres*".

a) Especial referencia a los cementerios.

La Ley hace una referencia expresa a los cementerios, pero esta no es una cuestión pacífica¹¹⁰³. En efecto, los criterios unitarios del Reglamento estatal de Policía Sanitaria Mortuoria, aprobado por Decreto 2263/1974, de 20 de julio¹¹⁰⁴, ha ido siendo desplazados por las disposiciones autonómicas sobre policía sanitaria mortuoria¹¹⁰⁵. Y con el RD-Ley 7/1996, de 7 de junio, se ha operado una profunda liberalización de los servicios funerarios, a la vez que los "servicios mortuorios" perdieron la consideración de servicios esenciales, susceptibles de reserva por los municipios, y la Ley 4/1999, de 3 de noviembre, regula los enterramientos en los cementerios municipales.

¹¹⁰³ Sentencia nº 1999/1992, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Albiñana, SCA del TSJCV. La oposición a la autorización se basaba, entre otros motivos, en que la Urbanización la Mediera, con más de ochenta viviendas unifamiliares, alineadas por calles, y con los servicios de agua, luz, y recogida de basuras, se encontraba situada a una distancia mínima de cinco metros y máxima de doscientos metros de los lindes de la finca donde se pretendía ubicar el cementerio-parque, por tanto a menos de los quinientos metros de distancia que prescribe el art. 50 del Reglamento de Policía SM. No obstante la Urbanización la Mediera, estaba en SNU, sus viviendas carecían de licencia municipal, vulnerando el art. 147 de las NNSS, lo que llevó a la Corporación Municipal a adoptar en varias sesiones plenarios la imposición de una sanción.

La sentencia reconoce que de facto existe un núcleo de población, consentido por el propio Ayuntamiento, al que le presta incluso servicios de recogida de basuras, y ha cobrado contribución territorial urbana, habiendo incoado a algunos expedientes sancionadores e impuesto multas; pero que no ha tramitado expedientes de demolición para erradicar esa situación de hecho. La Mediera es una zona poblada, independientemente que sea vivienda permanente o de fines de semana o vacaciones, que el Reglamento de Policía SM, toma en consideración, pues la observancia de sus prescripciones, tiende a proteger la salud de las personas.

La Sentencia estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Comunidad de Propietarios La Mediera, declaró contrarios a derecho, anuló y dejó sin efecto los Acuerdos que concedían autorización definitiva para la instalación de un Cementerio-Parque, reconociendo el derecho de la demandante a la no instalación del cementerio-parque en la ubicación que se autorizó; condenando a los demandados a la ejecución de las obras necesarias para el restablecimiento de la situación jurídicamente individualizada.

¹¹⁰⁴ En el que los cementerios son un equipamiento más del municipio, que, incluso, admite la compatibilidad de usos. Como tal equipamiento, los cementerios no difieren en gran cosa de los centros escolares -que también pueden ser privados- o de los parques.

¹¹⁰⁵ Ley de 3 de noviembre de 1978, de enterramientos en los cementerios municipales, artículo 3: "Los Ayuntamientos deberán construir cementerios municipales cuando en su término no existe lugar de enterramiento en que pueda cumplirse lo dispuesto en esta Ley".

Los cementerios van perdiendo su consideración de recintos insalubres, ligada a las grandes epidemias históricas, por lo que no es de extrañar que no aparezcan en el Reglamento de Actividades Clasificadas, de 1961, aún cuando alguna decisión jurisprudencial, como la Sentencia de la Audiencia de Palma de Mallorca de 21 de diciembre de 1985, siga contemplando esta vertiente de peligrosidad¹¹⁰⁶. No obstante, las limitaciones urbanísticas que conlleve su instalación, no determinan derecho a indemnización.¹¹⁰⁷

cx

La sentencia nº 1999/1992, Sección 1ª SCA del TSJCV, Ponente Sr. Lorente Almiñana, estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra Acuerdos que concedían autorización definitiva para la instalación de un cementerio-parque, y desestimaban el recurso de alzada contra el anterior. Interpuesto recurso de casación, fue resuelto por la Sección 5ª de la SCA del TS, en sentencia de 26 de junio de 1996, Ponente Sr. Yagüe Gil, revocando la sentencia recurrida. El motivo de la casación, que acepta la Sala Tercera, es la vulneración por la sentencia de instancia (por aplicación indebida) del artículo 50 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria aprobado por Decreto 2263/74, de 20 de Julio.¹¹⁰⁸ cxi

F) Plantas para el tratamiento, valorización, depósito y eliminación de residuos de titularidad y explotación privadas.

Se contemplan como de posible implantación en el artículo 27.2.e) LRSNU, y hay que tener en cuenta que la materia está regulada por normativa europea¹¹⁰⁹. La LSNU 1992 admitió la DIC

¹¹⁰⁶ Ver TOLIVAR ALAS, Leopoldo, "Los servicios mortuorios locales: cementerios y servicios funerarios", en "Tratado de Derecho Municipal" dirigido por MUÑOZ MACHADO, Santiago, Civitas, Madrid 2003, Capítulo XXXII, págs. 1739 y ss.

¹¹⁰⁷ Sentencia nº 1454/2001, de 14 de diciembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Altarriba Cano, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹⁰⁸ Sentencia de la Sección 5ª de la SCA del TS, en sentencia de 26 de junio de 1996, Ponente Sr. Yagüe Gil, revocando la sentencia recurrida. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹⁰⁹ STJCE de 26 de abril de 2005: el TJ de las CCEE declara que el Reino de España ha incumplido obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 75/442/CE del Consejo, de 15 de julio de 1975, modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos, y la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, al no

para la instalación¹¹¹⁰ de plantas de eliminación de residuos sólidos¹¹¹¹, que no era exigible cuando dichas plantas constituían un servicio municipal¹¹¹² cxii. La SCA del TSJCV declaró ajustada a Derecho la inadmisión de la solicitud de instalación de un depósito de residuos sólidos en el paraje "Mont Negre" (Alicante), en SNU

haber adoptado las medidas necesarias para asegurar la aplicación de los artículos 4, 8, 9 y 13 de la Directiva 75/442, 2 de la Directiva 91/689 y 14 de la Directiva 1999/31, por lo que respecta al vertedero incontrolado situado en la zona de Punta de Avalos, en la isla de la Gomera (CA Canarias). Y también que no haber adoptado las medidas necesarias para asegurar la aplicación de los artículos 4, 8, 9 y 13 de dicha Directiva por lo que respecta al vertedero incontrolado de Olvera, en la provincia de Cádiz (CA Andalucía).

¹¹¹⁰ Sentencia nº 513/2006, Sección 2ª, Ponente Sr. Hervás Vercher, SCA TSJCV. Considera justificada la no admisión a trámite de DIC por el procedimiento extraordinario LSNU 1992, para una actuación integrada para restauración de la cantera Fuente de la Virgen, entre Turis y Alborache, por no cumplir el requerimiento de subsanación de documentación, así como por la existencia de un vertedero de inertes a una distancia de 3 km. "FD TERCERO....El que en suelo no urbanizable quepa efectivamente la instalación de un vertedero de inertes a través de lo que el artículo 20 define como actuación integral, no significa que exista un derecho subjetivo a tal instalación, pues cualquier obra o instalación de carácter no agrícola o forestal en suelo no urbanizable hay que entender que tiene carácter excepcional".

¹¹¹¹ Así, el Acuerdo del Gobierno Valenciano de 2 de octubre de 1997 por el que se declaró de interés comunitario la instalación de la Planta de Eliminación de Residuos Sólidos Urbanos en el término municipal de Dos Aguas (Valencia). El Ayuntamiento de Macastre formuló recurso extraordinario de revisión, que fue desestimado, y contra la desestimación se interpuso recurso contencioso-administrativo, desestimado por Sentencia nº 782/2004, de 28 de mayo, Sección 2ª, Ponente Sra. Pérez Navarro, SCA del TSJCV. FD. SEGUNDO: "... la revisión de oficio regulada en el artículo 102 de la Ley 30/1992, es una vía excepcional y para los supuestos previstos en el artículo 62.1 de dicha Ley, es decir, la revisión de oficio no puede sustituir a los recursos administrativos ordinarios. Sentado lo anterior, cabe indicar que el apartado 3 del dicho artículo establece que "El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados,... cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del art. 62 o carezcan manifiestamente de fundamento "Al propio tiempo, la Ley 30/1992, en su artículo 106 dispone, "Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el transcurso del tiempo o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las Leyes". Aplicando la normativa antes especificada al supuesto que nos ocupa, es de ver que, el Acuerdo por el que se declaró de IC la instalación de la Planta de Eliminación de Residuos Sólidos Urbanos en el término municipal de Dos Aguas es de fecha 2 de octubre de 1997, y no es sino hasta el 11 de junio de 2002, cuando el Ayuntamiento de M., interesa la revisión de oficio; así las cosas, no cabe sino la desestimación del presente recurso, habida cuenta que, el Ayuntamiento demandante, conocía el vertedero y su funcionamiento, y bien pudo oponerse en su momento a su puesta en marcha, y en consecuencia, pretender una revisión de oficio, transcurridos casi cinco años, desde la DIC, carece manifiestamente de fundamento."

¹¹¹² Sentencia nº 1785/2004, de 29 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Climent Barberá, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

común, en procedimiento extraordinario de DIC previsto en el art. 20¹¹¹³, y la denegación de instalación de una estación de transferencia de residuos sólidos inertes, por ser incompatible con el PGOU de Valencia^{cxiii 1114}, o por razones de la actividad propia de vertidos de residuos inertes industriales^{1115 cxiv}, así como la denegación de una "Planta de tratamiento de subproductos de la industria cerámica y lodos de depuradoras urbanas y domiciliarias, así como un vertedero de tortas inertes obtenidas"¹¹¹⁶. También anuló la

¹¹¹³ Sentencia nº 1481/2003, de 10 de octubre, Sección 2ª, Ponente Sr. Manzana Laguarda, SCA del TSJCV. "FD. SEGUNDO.... ante este Tribunal no se aportan nuevos datos a añadir a los que ya tuvo en cuenta la Administración para dictar la resolución recurrida, que sólo podrá, por tanto, ser revisada, a la luz del acervo probatorio obrante en el mentado expediente.

Y así las cosas, el Informe de la Conselleria de Medio Ambiente,...indica con claridad los puntos en los que el Proyecto discrepa del Plan Integral de Residuos aprobado por el Gobierno valenciano, con el carácter de PAT de carácter sectorial (Ley 6/89, LOT): 1º) por el tipo de instalación, al pretenderse llevar a cabo un vertedero de "rechazos", 2º) por incumplir los criterios de zonificación que prevé el Plan, y 3º) por cuanto las instalaciones que prevé son de titularidad pública.

En la contestación a la demanda se explicitan con mayor aporte argumental las citadas razones denegatorias ... y al respecto debe constatarse que no se trata de la gestión de los residuos de todo tipo a los que se refiere el punto 03 del Plan Integral, sino de la gestión específica de residuos sólidos urbanos, para cuya actividad sí que ostenta la competencia la Administración Local, sin perjuicio del empleo de fórmulas de gestión indirecta. Asimismo, las instalaciones proyectadas se ubican en la Zona XV, y su ámbito de tratamiento de residuos abarca poblaciones y municipios sitios en las zonas XIV, XV y XVI, lo que vulnera el criterio de proximidad que es uno de los principios que inspiran el Plan Integral, y que persigue eliminar los residuos en las instalaciones más próximas evitando movimientos innecesarios de los mismos. Finalmente, la instalación proyectada actúa sobre residuos sólidos en bruto o "frescos", sin contemplar ningún tipo de aprovechamiento o tratamiento previo a su eliminación."

¹¹¹⁴ Y dicha denegación fue declarada conforme a Derecho por Sentencia nº 366/2004, de 17 de marzo, Sección 2ª, Ponente Sra. Iruela Jiménez, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹¹⁵ Sentencia nº 452/2004, de 10 de marzo, Sección 3ª, Ponente Sr. Nieto Martín, SCA del TSJCV. "FD PRIMERO. Es objeto de impugnación...acuerdo...del Conseller...que resolvió no acceder a la solicitud de DIC presentada por CSA. que tenía por objeto una actividad mercantil de vertedero de residuos sólidos inertes (de origen industrial) en una finca rústica situada en el término municipal de A del NP, Castellón, ...". Se desestima el recurso. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹¹⁶ Sentencia número 177/2.004, de 7 de febrero, Sección 2ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, SCA del TSJCV. FD TERCERO..."En el caso enjuiciado no se dan los mencionados requisitos (del artículo 20 LSNU 1992), pues como alegan las... demandadas y se afirma en la Resolución impugnada, sin que se haya propuesto prueba que evidencie lo contrario, la superficie ocupada por la actividad es de 39.441,74 m², la superficie ocupada por las edificaciones es de 91 m² y, por último,

suspensión de licencias en todo el SNU que afectaba a un convenio urbanístico, del que una de las partes era el propio Ayuntamiento, para la implantación de una planta de recogida y tratamiento para su eliminación de residuos sólidos e inertes ¹¹¹⁷ *cxv*. Confirmó la Sentencia del Juzgado nº 2 de Valencia de 10 de noviembre de 2003, que declaró conforme a Derecho la resolución municipal que denegaba la licencia municipal de actividad de recuperación de productos y almacenamiento, que se impugnaba sobre la base del ejercicio de tal actividad desde hace más de treinta años y poseer licencia de actividad en virtud de reconocimiento tácito por la Administración demandada, al haber tolerado y autorizado la ejecución de la actividad¹¹¹⁸. Y declaró conforme a derecho la inadmisión por extemporáneo del recurso de reposición contra la Resolución del Conseller de Territorio y Vivienda, por la que se denegó la solicitud de DIC para la instalación de planta de machaqueo de residuos sólidos, en SNU del municipio de Algemesí.¹¹¹⁹

Por su alcance a todo un término municipal, cabe destacar el acuerdo municipal que aprobó la modificación puntual de las normas Subsidiarias de Planeamiento, del Municipio de Real de Montroy, consistente en prohibir el uso de vertederos en todo el término municipal, la ubicación de nuevos vertederos y la declaración de los existentes en situación de fuera de ordenación. Recurrido el anterior acuerdo, la Administración Autonómica lo anuló y dejó sin efecto, y contra la anulación se interpuso recurso contencioso-administrativo por el Ayuntamiento, desestimado por la Sentencia nº 574/2002, de la Sección 1ª, Ponente Sr. Belmont Mora, de la SCA del TSJ de la Comunidad Valenciana¹¹²⁰. También

como acceso propio y exclusivo de las instalaciones únicamente cabe considerar 750 metros de vía pecuaria que dan acceso a la antigua carretera de L'Alcora hacia Ribesalbes pasando por el Embalse de Sïchar ya existente con anterioridad y utilizada por otras explotaciones de arcilla ubicadas en la zona."

¹¹¹⁷ Sentencia nº 1176/2004, de 8 de septiembre, Sección 2ª, Ponente Sra. Iruela Jiménez, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹¹⁸ Sentencia nº 50/2005, de 21 de enero, Sección 3ª, Ponente Sr. Belmont y Mora, SCA del TSJCV.

¹¹¹⁹ Sentencia nº 1524/2005, de 29 de diciembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit, SCA del TSJCV.

¹¹²⁰ El Ayuntamiento de Real de Montroy alegaba como motivos de tal impugnación falta de audiencia y del preceptivo informe del Ayuntamiento, desviación procesal, indefensión y falta de motivación.

declaró conforme a Derecho la denegación de licencia para la instalación de una estación depuradora de aguas residuales, por ser contraria a las previsiones del planeamiento ¹¹²¹, y por tratar de ubicarse en SNU Protegido. ^{1122 cxvi}

Pero el artículo 27.2.e) ¹¹²³ de la LSNU se refiere sólo a "residuos de titularidad y explotación privadas", utilizando un concepto de muy difícil delimitación ¹¹²⁴. La STJCE de 15 de junio de

¹¹²¹ Así, la Sentencia del Juzgado de lo CA nº 4 de Valencia, de 27 de abril de 2003. "PRIMERO. Son hechos los siguientes: en fecha 23-enero-1995, la actora presentó solicitud de licencia de actividad para el establecimiento de una estación depuradora en el Camino de M., acreditando que en fecha 16-noviembre-1996 le fue concedida licencia para el ejercicio de actividades calificadas para matadero de aves y conejos y manifestando en su escrito de demanda que la referida licencia de actividades para la instalación de una EDAR, se solicitó a requerimiento de la CH del Júcar, teniendo como finalidad el tratamiento de las aguas residuales; así consta en el Proyecto de actividad de depuradora (folio 25) "de las aguas industriales provenientes de la actividad de matadero, mediante un tratamiento Físico-Químico, que permita conseguir una calidad de aguas para verter en la Acequia de Moncada, acorde con los límites exigidos por la CH del Júcar".

TERCERO...el terreno afectado por la Resolución que se recurre se halla clasificado por el PGOU de Valencia, como SNU de Protección Agrícola, no se trata de suelo común de especial protección, y... le son aplicables las limitaciones del art. 9 de la Ley 4/1992 LSNU, que no permite en este tipo de suelo las instalaciones y usos industriales. Y este fue el motivo por el que en su momento se denegó por la Consellería de OPUT, la DIC relativa a la actividad industrial objeto de licencia, refiriendo en su fundamento cuarto que "según el Planeamiento Municipal, en el suelo clasificado como No Urbanizable Protegido Agrícola Especial Huerta, no se permite el uso solicitado, señalando expresamente como prohibido el uso industrial..."; resolución que...no consta que frente a la misma se haya interpuesto recurso alguno, por lo que deviene firme y consentida. Así, y en consecuencia, lo anteriormente expuesto determina la desestimación del recurso interpuesto, por cuanto la Resolución impugnada es conforme a derecho."

¹¹²² Sentencia nº 969/2004, Sección 1ª, Ponente Sra. Selma Calpe, SCA del TSJCV."FD TERCERO: "...plantea la...actora que la clasificación del suelo donde se pretende la actuación es la de SNU protegido con destino a la repoblación forestal, por lo que no podía albergar dicha actuación, sin que tampoco pueda entenderse que sea posible la actuación al amparo del régimen excepcional que establece el propio artículo 9 de la Ley 4/1992, del SNU, porque las NNSS de Dos Aguas no la tenían prevista, como exige tal precepto, ni eran necesarias para su mejor conservación y disfrute público compatible con los específicos valores justificativos de su especial protección." Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹²³ Desarrollado por el Reglamento OGTU, artículo 456, "Depósito y eliminación de residuos (en referencia al artículo 27.2.e) de la LSNU)".

¹¹²⁴ Ver LOPEZ-CERON HOYOS, Cristina, "El concepto de residuo: misión imposible (Comentarios a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en los casos Arco-Chemie y Hees-Epon)", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, año 2002, nº 1, págs. 167 y ss.

2000 (TJCE 2000, 135), versa sobre el concepto de residuo y, en concreto, sobre el término "desprenderse" definitorio del mismo, sobre el que existe un importante debate a nivel comunitario, dada la dificultad de distinguir las sustancias "residuos"¹¹²⁵ de las llamadas "coproductos", "subproductos" o "materias primas secundarias", con las consecuencias que ello provoca en los sectores industriales y Administraciones Públicas implicadas.¹¹²⁶

El problema tiene su origen en la ambigüedad de la definición legal de "residuo", que la Directiva 75/442/CEE de 15 de julio (LCEur 1975/197) define (artículo 1) como "*cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el Anexo I y del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse*", y dada la amplitud del Anexo, cualquier sustancia¹¹²⁷ podría ser incluida en el mismo "a priori".¹¹²⁸

¹¹²⁵ La consideración de un producto como residuo conlleva obligaciones legales, con la consiguiente sanción, para sus productores, poseedores y gestores, que afectan a su comercialización, además de los costes y el rechazo de la opinión pública.

¹¹²⁶ Ver: MARTIN MATEO, R. y ROSA MORENO, J, "Nuevo ordenamiento de la basura" Ed. Trivium, septiembre 1998; LOPEZ-CERON HOYOS, C y MORENO GRAU, M.D.: "Consideraciones sobre el concepto de residuo en el derecho nacional y comunitario", La Ley, 16 y 17 de noviembre de 1999.; GASSNER ULRICH, M, "El concepto europeo de residuo en crisis", Revista Tapia, nº 104, abril 1999, pág. 27; HANNEQUART, J.P. "El derecho comunitario en materia de residuos, PPV, SA, 1996, pág. 137.; y SANCHEZ SAEZ, Antonio José: "Otro paso a oscuras en la necesaria delimitación conceptual del abandono de residuos (La sentencia 496/2003, de 14 de mayo, de la SCA del TSJ de Galicia", en RAP, nº 122, abril-junio 2004, págs.295 y ss. Y CAMPINS ERITJA, Mar, "La gestión de los residuos peligrosos en la Comunidad Europea", J.M. Bosch Editor, Barcelona 1994.

¹¹²⁷ Por otra parte, según la Lista Europea de residuos (Introducción, párrafo primero) "*la inclusión de un material en la lista no significa, sin embargo, que dicho material sea un residuo en todas las circunstancias. Un material sólo se considera residuo cuando se ajusta a la definición de residuo de la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE*".

¹¹²⁸ La STJCE citada viene a confirmar que no existe un concepto de residuo general aplicable a todos los casos, sino que debe apreciarse caso por caso por los órganos judiciales o administrativos competentes, con arreglo a los objetivos perseguidos por la Directiva 75/442, que somete a autorización la gestión de residuos atendiendo al potencial riesgo que presentan para la salud y el medio ambiente.

Por ello la doctrina propone bien elaborar Directivas para residuos concretos que establezcan obligaciones menos rigurosas para determinado tipo de operaciones, bien aplicar la Directiva imponiendo obligaciones menos rigurosas a las operaciones de valorización que a las de eliminación (artículos 9 y 10), o bien eximir de autorización no sólo a los productores que eliminen residuos en sus instalaciones, sino también a las empresas que los valoricen.

La Directiva citada fue modificada por la Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo, que proporciona el marco jurídico para la definición, prevención en la producción y gestión de residuos; la Directiva 91/689/CEE, de 12 de diciembre (LCEur 1991\268), relativa a los residuos peligrosos, que establece un mayor control y vigilancia para éstos; el Reglamento 259/93/CEE, del Consejo, de 1 de febrero (LCEur 1993\200), relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea; todas ellas traspuestas al derecho interno español mediante la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, dictada con carácter básico, estableciendo una norma común para todos ellos, que podrá ser completada con una regulación específica para determinadas categorías de residuos.

La Ley 10/2000, de 12 diciembre, de la Generalitat, de Residuos, los regula en el ámbito de la Comunidad Valenciana, (incorporando la Directiva 1999/31/CE, de 26 de abril, sobre el vertido de residuos, que no ha sido traspuesta por el Estado), aclarando el concepto de residuo.¹¹²⁹

¹¹²⁹ Ley 10/2000, de 12 diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Residuos, artículo 4, "Definiciones": "A los efectos de la presente ley se entenderá por:

a) *Residuo: cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse, perteneciente a alguna de las categorías que se incluyen en el anexo 1 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. En todo caso tendrán esta consideración los que figuren en el Catálogo Europeo de Residuos (CER), así como en el Catálogo Valenciano de Residuos. No tendrán la consideración de residuo:*

Los objetos o sustancias residuales de un proceso de producción, transformación o consumo, que no tengan modificadas sus propiedades y características originales y que se utilicen de forma directa como producto o materia prima, sin someterse previamente a una operación de valorización o eliminación y sin poner en peligro la salud humana ni causar perjuicios al medio ambiente.

Los objetos o sustancias que se obtengan tras la valorización de los residuos y que se incorporen al ciclo productivo.

b) *Desprenderse: se entenderá por desprenderse el destinar una sustancia u objeto a una operación de valorización o de eliminación.*

c) *Residuos peligrosos: aquellos que figuren en la lista de residuos peligrosos aprobada en el RD 952/1997, de 20 de junio, así como los recipientes y envases que los hayan contenido. Son también residuos peligrosos los que hayan sido calificados como tales por la normativa comunitaria y los que pueda aprobar el Gobierno de conformidad con lo establecido en la normativa europea o en convenios internacionales de los que España sea parte. De igual modo, son residuos peligrosos*

El Reglamento OGTU (artículo 456) establece que estos aprovechamientos, sólo podrán realizarse en SNU común:

a) Cuando no requieran instalaciones o construcciones de carácter permanente y respeten la normativa medioambiental.

b) Cuando la ordenación territorial y urbanística no los prohíba, debiendo acreditar su necesidad de emplazamiento en este suelo.

c) Cuando la superficie mínima de la finca, en todo caso una parcela mínima 5.000 m², y la ocupación por la edificación sea la que de manera motivada y justificada se fije en el planeamiento en función de los usos y actividades a implantar, y la que se fije por los órganos urbanísticos. Dicha superficie mínima quedará, en todo caso, vinculada legalmente a las obras, construcciones e

aquellos que, aun no figurando en la lista de residuos peligrosos, tengan tal consideración de conformidad con lo dispuesto en el RD 952/1997, de 20 de junio.

d) Residuos inertes: se consideran tales los residuos que no experimentan transformaciones físicas, químicas o biológicas significativas. Los residuos inertes no son solubles ni combustibles, ni reaccionan física ni químicamente de ninguna otra manera, ni son biodegradables, ni afectan negativamente a otras materias con las que entran en contacto de forma que puedan dar lugar a contaminación del medio o perjudicar la salud humana; el lixiviado total, el contenido de contaminantes de los residuos y la ecotoxicidad del lixiviado no superarán los límites que reglamentariamente se establezcan.

e) Residuos urbanos o municipales: son residuos urbanos o municipales:

1º Los generados en los domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios.

2º Todos aquellos que no tengan la calificación de peligrosos y que por su naturaleza o composición puedan asimilarse a los producidos en los anteriores lugares o actividades. Tendrán esta consideración, entre otros, los siguientes residuos:

Los residuos del grupo I y II generados en las actividades sanitarias y hospitalarias, según lo regulado en el Decreto 240/1994, de 22 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprobó el Reglamento Regulador de la Gestión de Residuos Sanitarios.

Residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas.

Animales domésticos muertos, así como muebles, enseres y vehículos abandonados.

Residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria."

instalaciones y sus correspondientes actividades o usos. Por el contrario, la superficie de la finca que exceda de la mínima establecida, podrá no quedar vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos.

d) La superficie que se aporte en cada una de las actuaciones quedará en todo caso vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos, circunstancia que el Ayuntamiento, en el momento del otorgamiento de la licencia, deberá hacer constar en el Registro de la Propiedad.

G) Redes de suministros y comunicaciones de titularidad privada.¹¹³⁰

También se contemplan en la LSNU como susceptibles de DIC¹¹³¹, las obras e instalaciones propias de las redes de suministros y comunicaciones de titularidad privada, de necesario emplazamiento en SNU, *"cuya autorización no proceda tramitarse como servicios o actividades de interés general o esencial en ejecución de las obras públicas, declaradas de utilidad pública o sean autorizables conforme a lo previsto en el artículo 29 de esta ley"*.¹¹³²

La Ley 54/97, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, contempla las instalaciones de transporte de energía eléctrica¹¹³³, y en el Título VII del RD. 1955/2000, contiene un procedimiento específico de autorización de dichas instalaciones de transporte de energía eléctrica, que contempla la evaluación del impacto

¹¹³⁰ Ver NEBOT LOZANO, José María, y otros, "Competencia y sector eléctrico: un nuevo régimen jurídico", Ed. Civitas, Madrid, 1998.

¹¹³¹ LSNU, artículo 27.2.f).

¹¹³² El artículo 29 LSNU se refiere a las "Actuaciones promovidas por las administraciones públicas territoriales".

¹¹³³ Ley 54/97, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, artículo 36.1º: "La construcción, explotación, modificación, transmisión y cierre de las instalaciones de transporte contempladas en el art. 35.1 requerirá autorización administrativa previa en los términos establecidos en esta Ley y en sus disposiciones de desarrollo.". Asimismo, el art.3.3.c) de esta ley establece que corresponde a las Comunidades Autónomas: "c) Autorizar las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento no afecte a otras Comunidades o cuando el transporte o la distribución no salga de su ámbito territorial, ...".

ambiental, la información pública, las alegaciones de interesados y la información a otras Administraciones Públicas afectadas.

La Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat Valenciana, regula las "Infraestructuras del sector energético" en su artículo 73 "Instalaciones objeto de regulación"¹¹³⁴, en su artículo 74, la "Colaboración y coordinación entre administraciones públicas"¹¹³⁵, y en su artículo 75, "Construcción de las infraestructuras".¹¹³⁶

¹¹³⁴ La Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de la GV, de Medidas Fiscales, AFO de la GV, regula las "Infraestructuras del sector energético" en su artículo 73 "Instalaciones objeto de regulación", de aplicación a las infraestructuras cuyas autorizaciones sean competencia de la Generalitat y sean declaradas de utilidad pública, siguientes: a) Líneas eléctricas de transporte y distribución de tensión igual o superior a 132 kV. b) Subestaciones de transformación eléctrica con alguna de las tensiones igual o mayor a 132 kV. c) Red de transporte de gas canalizado con presión máxima de diseño igual o superior a 16 bares.

¹¹³⁵ Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de la GV, de Medidas Fiscales AFOGV, artículo 74, "Colaboración y coordinación entre administraciones públicas": "1. *La Generalitat Valenciana y las entidades locales deberán colaborar a través de los mecanismos de coordinación y cooperación legalmente establecidos, a fin de articular la planificación y construcción de las obras necesarias para las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica y de gas canalizado objeto de la presente regulación.*

2. *Los planes y proyectos de construcción de las instalaciones objeto de regulación en el presente capítulo, cuyas autorizaciones sean competencia de la GV, prevalecerán sobre cualquier instrumento de planificación u ordenación territorial o urbanística, en cuyo caso, las entidades locales deberán incorporar necesariamente en sus respectivos instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles para acomodar sus determinaciones a aquéllos.*

En defecto de acuerdo entre las Administraciones Públicas interesadas, y sin perjuicio de lo previsto en la legislación medioambiental, será de aplicación a los planes y proyectos de construcción de las instalaciones objeto de regulación en el presente capítulo, cuyas autorizaciones sean competencia de la GV, el procedimiento de resolución de discrepancias previsto en el artículo 7 de la Ley 4/1992 LSNU, previo el pertinente requerimiento a la administración municipal.

3. *Los planes o instrumentos generales de ordenación territorial o urbanística, calificarán los espacios territoriales necesarios para las diferentes infraestructuras, reguladas en este capítulo como de red primaria estructural de dotaciones públicas, y serán clasificados de conformidad con su naturaleza, sin perjuicio de lo dispuesto para el SNU de especial protección en la Ley 6/1998, de 13 de abril, LRSV, y en el artículo 1.1, apartados a) y b), de la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la GV, sobre el SNU."*

¹¹³⁶ Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de la GV, de Medidas Fiscales AFOGV, artículo 75, "Construcción de las infraestructuras": "1. *En el seno de los procedimientos establecidos y regulados en la legislación sectorial aplicable a las infraestructuras objeto de esta regulación, se solicitará informe a la administración urbanística*

Finalmente, el Decreto del Consell 117/2005, de 18 de noviembre, regula el procedimiento administrativo aplicable a determinadas instalaciones de energía solar fotovoltaica.

La Jurisprudencia del TSJCV se ha pronunciado sobre dichas redes de transporte ¹¹³⁷, reconociendo la competencia municipal en defensa de la legalidad urbanística ^{1138 cxvii}, lo que conlleva el derecho a la obtención de la licencia requerida sin necesidad de la DIC de las obras, en los términos de la autorización administrativa y la declaración de impacto ambiental. ^{1139 cxviii}

competente, al objeto recibir alegaciones sobre la adaptación de los proyectos al planeamiento urbanístico que resulte de aplicación. Este informe se emitirá en el plazo de un mes, pasado el cual se entenderá evacuado en sentido favorable.

2. En el supuesto de que tales obras vayan a construirse sobre terrenos no reservados por el planeamiento urbanístico, y siempre que no sea posible resolver las eventuales discrepancias mediante acuerdo, de conformidad con la normativa de aplicación, la decisión autonómica respecto a la autorización de la infraestructura correspondiente prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico, cuyo contenido deberá acomodarse a las determinaciones de aquélla.

3. La construcción, modificación y ampliación de las obras mencionadas no estarán sometidas a licencia urbanística o a cualquier otro acto de control preventivo municipal, siempre que se siga lo previsto en el apartado 1 de este artículo, excepto en el caso de que las infraestructuras a construir radiquen en un solo municipio, y sin perjuicio de aquellas otras licencias o autorizaciones que deban exigirse de conformidad con la legislación medioambiental o de actividades calificadas.

4. No procederá la suspensión de la ejecución de las obras objeto de la presente regulación por los órganos urbanísticos, cuando éstas 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 instalaciones de emergencia."

¹¹³⁷ Sentencia nº 67/2004, de 14 de enero, Sección 3ª, Ponente Sr. Olarte Madero, SCA del TSJCV. Confirma la Sentencia del Juzgado de lo CA nº 3 de Alicante, de 6-mayo-2003, cuya parte dispositiva dice: "DESESTIMAR el recurso....interpuesto por I D.E. S.AU, .. contra la resolución del Sr. D.Territorial de Industria y Energía de Alicante, confirmada por el Sr. DG de Industria y Energía (Consellería de Empleo, Industria y Comercio), que acordó imponer a la entidad actora el "reintegro de las cantidades invertidas en la construcción de las redes, excepto en la parte que deba correr a cargo del usuario final, una vez se realice la cesión de las instalaciones a I S.A, todo ello en relación con una solicitud presentada el cuatro de junio de 1997 por D.R. y otros (urbanización de terrenos situados en el Sector V de la población de E.".

¹¹³⁸ Sentencia 95/2004, de 30 de enero, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit, de la SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹³⁹ SV nº 273/2004, de 18 de febrero, Sección 2ª, Ponente Sr. Climent Barberá, SCA del TSJCV, que estima el recurso de apelación interpuesto contra la denegación a la entidad eléctrica apelante de la concesión de licencia urbanística para la ejecución de

La ley 54/1997 (artículo 5.1), y el RD 1955/2000, artículo 112.1º), que regulan el procedimiento de autorización de instalaciones de energía eléctrica, remiten al "*correspondiente instrumento de ordenación del territorio*", y cuando así no suceda, a lo dispuesto en la Ley del Suelo "*o texto autonómico que corresponda*". Por ello, la Jurisprudencia reconoce que subsisten las competencias urbanísticas municipales.^{1140 cxix}

No obstante, esta competencia municipal resulta controvertida, pues las empresas suministradoras de energía eléctrica, y por tanto, promotoras de sus redes de transporte, vienen considerando que para la realización de sus proyectos basta con la autorización administrativa y aprobación del Proyecto de ejecución de la instalación eléctrica y su declaración de utilidad pública, mientras que los Ayuntamientos mantienen que para ello resulta precisa la concurrencia de tres trámites procedimentales: la autorización administrativa, la urbanística mediante un Plan especial intermunicipal y la derivada de la normativa sobre actividades calificadas.

Las tesis de las empresas fueron admitidas por la Sección 2ª de la SCA del TSJCV, en Sentencias nº 1940/2003, de 22 de diciembre¹¹⁴¹, nº 363/2003, de 25 de mayo¹¹⁴² y nº 646/2004, de 12 de mayo. Contra ellas se interpusieron recursos de casación para la unificación de doctrina, que fueron resueltos, respectivamente, por

una línea eléctrica de doble circuito. La Sala determina la normativa aplicable a la instalación, atendidas sus características, afirmando la competencia municipal en materia urbanística, lo que conlleva el derecho a la obtención de la licencia requerida sin necesidad de la declaración de interés comunitario de las obras, en los términos de la autorización administrativa y la declaración de impacto ambiental. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹⁴⁰ Sentencia nº 95/2004, de 30 de enero, Sección 2ª, Ponente Sr. Soler Margarit, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹⁴¹ Cuyo fallo, literalmente transcrito, dice: "Se estima el recurso de apelación interpuesto por Iberdrola Distribución Eléctrica S.A.U., contra la Sentencia num. 367/02, dictada, con fecha 2/diciembre/02, por el Juzgado de lo CA número dos de Valencia, en el recurso nº 175/02. Se revoca dicha Sentencia y en su lugar se acuerda la estimación del recurso contencioso administrativo interpuesto por Iberdrola DE S.A.U., contra la Resolución de 9/Abril/02 del Ayuntamiento de Barxeta, que se anula por ser contraria a derecho, debiendo entenderse concedida la licencia de obras solicitada por aquella con relación a la obra civil precisa para el proyectos".

¹¹⁴² Con idéntico fallo a la antes citada.

las Sentencias nº 936/2004 ¹¹⁴³ cxx, nº 1023/2004, de 27 de diciembre ¹¹⁴⁴ cxxi, y 79/2005, de 9 de febrero ¹¹⁴⁵, considerando improcedente la admisión de dicho recurso. La Sentencia nº 851/2004 ¹¹⁴⁶ cxxii, de 7 de junio, Sección 2ª, Ponente Sra. Alonso Mas, admite la procedencia de medidas correctoras impuestas por Ordenanza municipal. En otro supuesto, se declaró improcedente la denegación de licencia para antena de telefonía móvil en base a la insuficiente superficie de parcela. ¹¹⁴⁷

Pero los criterios jurisprudenciales son anteriores a la LSNU 2004, que requiere inequívocamente la DIC (artículo 27) para estas obras e instalaciones propias de las redes de suministros de titularidad privada. La doctrina jurisprudencial sí parece coherencia con la LSNU 2004 cuando la autorización de dichas redes *"proceda tramitarse como servicios o actividades de interés general o esencial en ejecución de obras públicas, declaradas de utilidad pública o sean autorizables conforme a lo previsto en el*

¹¹⁴³ Sentencia nº 936/2004, de 20 de diciembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹⁴⁴ Sentencia nº 1023/2004, de 27 de diciembre, Sección 3ª, Ponente Sr. Bellmont Mora, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹⁴⁵ Sentencia nº 79/2005, de 9 de febrero, Sección 1ª, Ponente Sr. Martínez-Arenas Santos, SCA del TSJCV, cuyo texto no se reproduce por ser idéntico a las dos anteriores.

¹¹⁴⁶ Sentencia nº 851/2004, de 7 de junio, Sección 2ª, Ponente Sra. Alonso Mas. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹⁴⁷ Sentencia nº 572/2003, de 9 de mayo, Sección 2ª, Ponente Sr. Martínez Arenas Santos, SCA del TSJCV. "FD...La resolución recurrida, acuerdo de la comisión de gobierno de 4 de abril de 2001, denegó la licencia solicitada en base a lo previsto en los arts. 243.2 LS 1992 y 47.5.3 a) de las normas del PGOU., que exige una parcela mínima de 20.000 m² para usos no agropecuarios, al tener la parcela donde se proyectaba la instalación de la antena 1.200 m² con uso de vivienda unifamiliar.

En el caso presente ha de tenerse en cuenta que no se trata de edificar una vivienda ni de ampliar la existente sino de levantar una antena de unos 40 m de altura colocando una caseta prefabricada adjunta para su servicio, lo cual no obstaculiza, reduce ni amplía el uso anterior.

Al no tratarse la obra de una vivienda no es de aplicación el art. 47.5 que admite sólo el uso compatible con la calificación del SNU rústico común predominantemente agropecuario. Es evidente que una antena nada tiene que ver con el uso citado pero tampoco con la posibilidad de habitación (ni siquiera la caseta adjunta), lo que justificaría la parcela mínima a fin de evitar la urbanización de la zona, no urbanizable, por lo cual ha de entenderse que se trata de una construcción adherida al suelo (por su envergadura) pero sin finalidad de permanencia, como la tendría una vivienda, que es posible en la finca NUM000 de Villafranqueza."

artículo 29 de esta ley” (Artículo 29 “Actuaciones promovidas por las administraciones públicas territoriales”).

La solicitud de DIC para la instalación de suministro eléctrico a 12 viviendas, fue denegada por la Administración, y confirmada por la SCA del TSJCV.^{1148 cxxiii cxxiv}

Las actividades de telecomunicación se regulan en Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones; el Real Decreto-Ley 1/1998, de 27 de febrero y el Real Decreto 401/2003, de 4 de abril, sobre infraestructuras comunes de telecomunicación, así como las reglamentaciones y especificaciones técnicas relativas a las distintas clases de instalaciones y equipos de esta índole; y el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, Reglamento de condiciones de protección del dominio público radioeléctrico.

También pueden ser objeto de regulación por Ordenanzas municipales, como ha reconocido la Jurisprudencia^{1149 cxxv}, así la Ordenanza de 14 de junio de 2004, del Ayuntamiento de Alicante (BOP Alicante nº 153, de 6 de julio de 2004), reguladora de las condiciones urbanísticas para la instalación y funcionamiento de elementos y equipos de telecomunicación en el espacio radioeléctrico del municipio de Alicante¹¹⁵⁰. La Sentencia nº

¹¹⁴⁸ Sentencia nº 529/2004, de 7 de abril, Sección 2ª, Ponente Sr. Domingo Zaballos, SCA del TSJCV. “FD. PRIMERO: El acto objeto del recurso denegó la solicitud que habían cursado los actores de DIC referida a la instalación suministro eléctrico a 12 viviendas en el polígono 5, parcela 344 catastro del t.m. de Algar del Palancia. Dicha Resolución, tras referir la documentación... y el procedimiento seguido, se detiene en el informe municipal emitido en sentido desfavorable por el Ayuntamiento de Algar en los términos del artículo 16.2 de la Ley 4/1992 LSNU. Y es el contenido de dicho informe lo que esencialmente fundamenta la decisión administrativa del Conseller, dado que parte de que la intervención municipal en el procedimiento en sentido positivo o favorable es condición, necesaria y determinante para la atribución de los usos y aprovechamientos solicitados conforme al art. 16.2 de la Ley Valenciana citada...”. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹⁴⁹ Sentencia nº 219/2005, de 10 de febrero, Sección 2ª, Ponente Sr. Domingo Zaballos, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹⁵⁰ Ordenanza de 14 de junio de 2004, del Ayuntamiento de Alicante, reguladora de las condiciones urbanísticas para la instalación y funcionamiento de elementos y equipos de telecomunicación en el espacio radioeléctrico del municipio de Alicante, artículo 13, “SNU Rústico Común”: “1. Con carácter general, se permitirá la implantación de este tipo de instalaciones cuando, cumpliendo las condiciones previstas en la presente Ordenanza, resulte posible de acuerdo con las prescripciones establecidas respecto de los usos previstos y en las condiciones generales, salvo las

833/2005, de 4 de mayo, de la SCA en Pleno del TSJCV, Ponente Sr. Manglano Sada, en recurso contra la Ordenanza Municipal de Albal, considera que la competencia estatal no excluye la competencia de los municipios, y que su instalación no requiere la obtención de licencia urbanística municipal y de licencia de actividad, aplicando a esta cuestión el "principio de precaución". En ella se formula un voto particular basado, fundamentalmente en que sí procede la solicitud de licencia de actividad, pero que la Ordenanza no puede establecer más limitaciones, en cuanto a los niveles de emisión, que las del Anexo II del Reglamento aprobado por Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre¹¹⁵¹ cxxvi. Posteriormente, la Sentencia nº 8/2006, de 5 de enero, Sección 2ª, Ponente Sr. Ferrando Marzal, ratifica la improcedencia de exigir por el Ayuntamiento la licencia de actividad, estableciendo un

referentes a la exigencia de parcela mínima, que resulten de aplicación según lo dispuesto en la normativa del SNU común del PGMO.

2. Para autorizar cualquier instalación que se pretenda en SNU deberá acreditarse no sólo la compatibilidad con los usos previstos y la observancia de la legalidad vigente sino fundamentalmente la adopción de cuantas medidas resulten oportunas al objeto de garantizar la preservación del entorno natural y medioambiental, minimizando al máximo su impacto sobre el mismo.

3. Será necesario guardar una distancia mínima de 1.000 metros entre dos instalaciones de este tipo, adoptándose las medidas oportunas para reducir el impacto paisajístico. A estos efectos, y respetando en todo caso las condiciones establecidas en esta Ordenanza, se potenciará el posible uso compartido de infraestructuras.

Para poder autorizar un emplazamiento situado a una distancia inferior a la indicada, deberá justificarse expresamente su necesidad, así como la idoneidad del emplazamiento elegido, pudiendo ser condicionada su autorización al cumplimiento de especiales condiciones de implantación, especialmente de compartición, paisajística y de camuflaje".

Artículo 14, "SNU Actividades Diversas y I/S Infraestructuras", "1. Con carácter general se permitirá la implantación de este tipo de instalaciones, pudiendo el Ayuntamiento establecer la necesidad de compartir emplazamientos por parte de los diferentes operadores, salvo razones debidamente justificadas de imposibilidad técnica, concentración de emisiones radioeléctricas o en los casos en que el impacto ambiental o visual de la compartición pueda ser superior al de las instalaciones por separado.

2. El coste de la compartición tendrá que ser asumido íntegramente por las empresas operadoras de servicios de telecomunicaciones. En caso de desacuerdo entre los operadores, el Ayuntamiento ejercerá las funciones de arbitraje si así lo consideran oportuno los operadores, en caso contrario se estará a lo que determine la normativa aplicable".

¹¹⁵¹ Sentencia nº 833/2005, de 4 de mayo, SCA en Pleno del TSJCV, Ponente Sr. Manglano Sada. Reseña de la Sentencia y Voto Particular en Anexo Jurisprudencial.

procedimiento para su obtención¹¹⁵² cxxvii. También se ha pronunciado la Jurisprudencia sobre instalación de antenas de telefonía móvil en edificios fuera de ordenación, declarando que no son obras propias de un inmueble.¹¹⁵³ cxxviii

G) Estaciones de suministro de carburantes y áreas de servicio de las carreteras cuando no estén expresamente delimitadas por el planeamiento o la ordenación de la vía.

La Sentencia nº 1036/2005, de 22 de septiembre¹¹⁵⁴ (FD 2º) acoge la definición de estaciones de suministro contenida en el Reglamento para el suministro y venta de gasolinas y gasóleos para automoción¹¹⁵⁵, y la de áreas de servicio del Reglamento General de Carreteras¹¹⁵⁶, y concluye que "la diferencia entre estación y área de servicio vendría determinada porque se lleve a cabo la mera prestación de servicio de carburante o bien, siendo esta la

¹¹⁵² Y la improcedencia de que sea necesario adjuntar un seguro de reponsabilidad civil por cada una de las instalaciones base, a fin de cubrir posibles afectaciones o daños a las personas o bienes. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹⁵³ Sentencia nº 1965/2004, de 13 de diciembre, Sección 3ª, Ponente Sra. Pérez Navarro, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹⁵⁴ Sentencia nº 1036/2005, de 22 de septiembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Manzana Laguarda, SCA del TSJCV.

¹¹⁵⁵ Real Decreto 645/1988, de 24 de junio, artículo 6: "*1. Se entiende por estación de servicio aquella instalación destinada a la venta al público de gasolinas, gasóleos y lubricantes que cuente, como mínimo, con los siguientes elementos, ubicados de forma conjunta: a) Tres aparatos surtidores para el suministro de gasolinas y gas óleos de automoción. b) Aparatos necesarios para el suministro de agua y aire. c) Equipo de extinción de incendios, ajustado a la normativa vigente.*

En los terrenos sobre los que esté construida una estación de servicio podrán existir otros edificios e instalaciones destinadas a la venta de bienes y servicios a los usuarios. Tales edificaciones e instalaciones deberán contar con los permisos y autorizaciones necesario".

¹¹⁵⁶ Real Decreto 1912/1994, de 2 de septiembre, Reglamento General de Carreteras, artículo 56: "*1. Son áreas de servicio las zonas colindantes con las carreteras, diseñadas expresamente para albergar instalaciones y servicios destinados a la cobertura de las necesidades de la circulación, pudiendo incluir estaciones de suministro de carburantes, hoteles, restaurantes, talleres de reparación y otros servicios análogos destinados a facilitar la seguridad y comodidad de los usuarios de la carretera (artículo 2.8)", añadiendo en su arto 59 que: "1. Las áreas de servicio tendrán acceso directo desde la carretera, se podrán emplazar en uno o en ambos márgenes de ella y contarán con los servicios e instalaciones exigidos en el pliego de condiciones generales y en el de cláusulas particulares por el que se rija el correspondiente contrato, en su caso".*

fundamental, se presten otros servicios a los usuarios de la vía".

Contempla el artículo 27.2.g) LSNU¹¹⁵⁷, las instalaciones de este tipo, siempre y cuando "*no estén expresamente delimitadas por el planeamiento o la ordenación de la vía*"¹¹⁵⁸, y, conforme dispone el Reglamento OGTU:

a) La ordenación territorial y urbanística no los prohíba.

b) Se acredite su necesidad de emplazamiento en SNU.

c) Los servicios se sujeten a las condiciones y limitaciones establecidas en la legislación reguladora de las carreteras.

c) La superficie mínima de la finca y la ocupación por la edificación sea la que, la que de manera motivada y justificada se fije en el planeamiento en función de los usos y actividades a implantar.

¹¹⁵⁷ Desarrollado por el Reglamento OGTU, artículo 457, "Estaciones de suministro de carburantes y áreas de servicio en las carreteras (en referencia al artículo 27.2.g) LSNU)".

¹¹⁵⁸ Ley Valenciana 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras, artículo 26, "Previsiones del Planeamiento General": "*Las previsiones de los planes generales de ordenación urbana, normas subsidiarias de planeamiento municipal y, en su caso, planes especiales deberán ajustarse a las siguientes determinaciones: 1. Los terrenos destinados a carreteras en suelo urbano o urbanizable tendrán la consideración de sistemas generales.*

2. La calificación urbanística de los terrenos comprendidos en las zonas de dominio público y protección será tal que se garantice la efectividad de las limitaciones a la propiedad establecidas por esta Ley.

Artículo 27, "Previsiones del Planeamiento Parcial": "*Las previsiones de los planes parciales deberán ajustarse a las siguientes determinaciones: 1. La calificación del uso de los terrenos comprendidos en las zonas de dominio público y protección se realizará de tal modo que se garantice la efectividad de las limitaciones a la propiedad establecidas en esta ley y la funcionalidad a largo plazo de dichas zonas.*

2. No se permitirán accesos directos a las autopistas, autovías y vías rápidas desde las parcelas colindantes. No se permitirán accesos directos a las demás carreteras desde las parcelas colindantes, salvo las excepciones que reglamentariamente se determinen.

3. La red viaria de los planes parciales contendrán las disposiciones necesarias para garantizar el acondicionamiento de las intersecciones o enlaces que conecten con el sistema viario de la Comunidad."

d) La superficie mínima de la finca que se fije por los órganos urbanísticos quede vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos. La superficie de la finca que exceda de la mínima establecida podrá no quedar vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos.

e) En todo caso, deberán agruparse las estaciones aisladas de suministro de carburantes y las instalaciones de hostelería o de alojamiento temporal ubicables en el entorno de las carreteras que pretendan una misma o próxima localización, de manera que dispongan de un sólo acceso al conjunto de la carretera.

La Ley Valenciana 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras se refiere a las áreas de servicio en su artículo 40¹¹⁵⁹, y en su artículo 31, "Zonas establecidas", para garantizar la funcionalidad del sistema viario evitando los conflictos en la ocupación de los suelos destinados al mismo, así como impedir que se produzcan en sus márgenes actividades que vayan en detrimento del buen funcionamiento, la seguridad o la futura evaluación de las vías, al tiempo que se asegura la existencia de unas condiciones de estética adecuadas y se reduce el posible impacto de la carretera sobre los usos circundantes, "se establecen en todas las carreteras del sistema viario las siguientes zonas: 1. Zona de dominio público. 2. Zona de protección. 3. Zona de reserva."

El régimen de dichas zonas, que se contiene en sus artículos 32 a 35, ambos inclusive, habrá de tenerse en cuenta en las DIC que se consideran en el presente apartado.¹¹⁶⁰

¹¹⁵⁹ Ley Valenciana 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras, artículo 40, "Áreas de servicio": "1. El establecimiento de áreas de servicio se realizará con arreglo a las previsiones contenidas reglamentariamente y en el desarrollo de la planificación viaria, de acuerdo con la normativa vigente. 2. En ningún caso podrá autorizarse la implantación de áreas de servicio en contra de las previsiones del planteamiento territorial o urbanístico."

¹¹⁶⁰ El artículo 33 de la citada Ley de Carreteras ha sido modificado por la Ley de la Generalitat 14/2005, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, cuyo Capítulo XIII, "De la modificación de la Ley de la Generalitat 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras de la CV", contiene los siguientes preceptos: artículo 84: "Se modifica el apartado 3 del artículo 33 de la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras de la Comunitat Valenciana, que pasa a tener la siguiente redacción:

"3. En defecto de plan o proyecto que señale la anchura de esta zona o cuando determinaciones del mismo no la recoja, se entenderá que la misma abarca un espacio delimitado por dos líneas situadas a las siguientes distancias, medidas desde

La SCA del TSJCV ha abordado esta actividad, distinguiendo las estaciones de suministro de carburante de las áreas de servicio ¹¹⁶¹ ^{cxxix}, considerando ajustada a Derecho la denegación de instalación de una unidad de suministro de carburante (en realidad una actividad industrial) en la Partida "Del Algibe" (Godella, Valencia) ¹¹⁶² ^{cxxx} la del uso de instalación de suministro privado de combustible y aparcamiento para camiones ¹¹⁶³, la de actividad

la arista exterior de la calzada más próxima: cien metros en autopistas, autovías y vías rápidas, cincuenta metros en carreteras convencionales de cuatro o más carriles y resto de carreteras de la Red Básica y veinticinco metros en las restantes carreteras."

Artículo 85: *"Se añaden dos nuevos párrafos, segundo y tercero al apartado 4 del artículo 33 de la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras de la Comunitat Valenciana, pasando los actuales párrafos segundo y tercero, a cuarto y quinto, con el siguiente tenor:*

"Los terrenos incluidos en las zonas de protección de la carretera no computarán a efectos de las reservas dotacionales mínimas exigidas por la legislación urbanística.

El planeamiento urbanístico podrá establecer excepciones al régimen previsto en el apartado anterior, siempre que razones de interés público lo aconsejen y previo informe vinculante de la Conselleria competente en materia de carreteras".

¹¹⁶¹ Sentencia nº 1105/2003, de 12 de junio, Sección Segunda, Ponente Sra. Vidal Mas, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

Sentencia nº 1035/2005, de 22 de septiembre, Sección 2ª, Ponente Sr. Manzana Laguarda. "FD SEGUNDO:.... Así pues, la diferencia entre estación y área de servicio vendría determinada porque se lleve a cabo la mera prestación de servicio de carburante o bien, siendo esta la fundamental, se presten otros servicios a los usuarios de la vía. En cualquier caso, la DIC recurrida, pese a ser solicitada para un Área de Servicio, viene referida a una Estación de Servicio y así ha sido consentido por la parte interesada...".

¹¹⁶² Sentencia nº 1726/2002, de 16 de octubre, Sección 3ª, Ponente Sr. Nieto Martín, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹⁶³ Sentencia nº 5/2004, de 8 de enero, Sección 2ª, Ponente Sr. Domingo Zaballos, "FD. SEGUNDO. El artículo 20.1 de la Ley 6/1998, LRSV, delimita los derechos de los propietarios de SNU, entre los que ni figura ni puede entenderse incluido el solicitado de instalación de suministro privado de combustible y aparcamiento para camiones. Uso del suelo que no se acomoda a la "naturaleza de los terrenos" en el sentido acotado por el precepto (fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos y otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales). Pero el precepto reseñado prevé también 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 " (esto es no estar sometidos a algún régimen especial de protección).

industrial consistente en el aparcamiento de camiones ¹¹⁶⁴, la de instalación de estación de servicio no colindante con la carretera ¹¹⁶⁵, y la instalación de una estación de servicio junto a un camino municipal ¹¹⁶⁶ ^{cxxx}. Por el contrario, admite que en la DIC no se tenga en cuenta la proximidad de otra estación de servicio también instalada por DIC ¹¹⁶⁷, y la instalación de parque de maquinaria para obras públicas en SNU. ¹¹⁶⁸

Pues bien, la resolución impugnada aplica correctamente –o, al menos, no se ha demostrado otra cosa– la legislación urbanística a la que reenvía la norma básica estatal, en nuestro caso, la Ley 4/1992, LSNU y constata determinadas contravenciones al PGOU (art. 117 y 118 prohibiendo usos no específicamente agrícolas) así como al artículo 18.2 de la propia Ley SNU, al existir a menos de 1Km. suelo urbanizable industrial, "sector M.". Además, la Resolución impugnada se expresa afirmando que "el emplazamiento para la actuación se encuentra separado del núcleo urbano por la carretera CV-41 y colindante con esta, no parece adecuado para esta actividad y se entiende que forma núcleo de población aunque el planeamiento no establece ninguna condición determinada" (FD cuarto). Desestimar el recurso".

¹¹⁶⁴ Sentencia nº 1225/2002, de 1 de julio, Sección 3ª, Ponente Sr. Márquez Bolufer, SCA del TSJCV.

¹¹⁶⁵ Sentencia nº 38/2004, de 21 de enero, Sección 2ª, Ponente Sra. Basanta Rodríguez, "FD TERCERO: La negativa de la Administración se (funda).. 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...no han sido desvirtuados de contrario".

¹¹⁶⁶ Sentencia nº 662/1995, de 22 de septiembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Altarriba Cano, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

¹¹⁶⁷ Sentencia nº 1036/2005, de 22 de septiembre, Sección 2ª, Ponente, Sr manzana Laguarda. "FD TERCERO:...la Administración competente apreció el interés comunitario concurrente en la instalación del Area de Servicio postulada por la codemandada, y su ubicación en SNU, sin que la proximidad de otra gasolinera, también declarada de IC, y la expectativa de reponer la que poseía la mercantil recurrente, sean por sí mismos, factores que descalifiquen dicha apreciación, y, en todo caso, no vician la resolución de nulidad de pleno derecho. Obran en el expediente los informes favorables del Ayuntamiento de S.A., del S. Territorial de la Consellería de Medio Ambiente y del M. de Fomento, Carreteras, consta asimismo la existencia de abastecimiento de agua potable, suministro de energía eléctrica y recogida y depuración de aguas residual es, así como la escasa incidencia en la ordenación del territorio y el escaso impacto ambiental de las instalaciones proyectadas".

¹¹⁶⁸ Sentencia nº 531/1993, de 26 de mayo, Sección 1ª, Ponente Sr. Bellmont y Mora. "FD PRIMERO:... , procede declarar que, en principio, tal obra se ajusta a las prescripciones del PGOU del municipio en que se pretenden ubicar, y tenido en cuenta además, el informe favorable del Ayuntamiento para instalar en tal lugar la nave en cuestión, que facilitaría la reparación de tal especial clase de maquinaria en la zona, creando puestos de trabajo, y atendida las específicas características de la

7. RÉGIMEN ESPECIAL DE DIC PARA LA REFORMA O AMPLIACIÓN DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES PREEXISTENTES.

La DT Quinta¹¹⁶⁹ establece un régimen especial para las actividades industriales preexistentes, que no se ajusten a la Ley, bastante similar al que contenía la DA Cuarta de la LSNU 1992. Su finalidad se enmarca en las necesarias previsiones transitorias de tolerancia para industrias legalmente consolidadas en SNU con anterioridad a la LSNU 2004, a que se refiere el Preámbulo de la misma.

Este régimen tiene trascendencia práctica, pues permite solucionar problemas producidos por la sucesiva entrada en vigor de disposiciones que clasifican el suelo como No Urbanizable, a los que se añaden las contradicciones de la Administración autonómica, pues en algunos casos de una parte se exigía la actualización de su proceso industrial y de otra, se negaba la autorización de la obra necesaria para poder actualizarla¹¹⁷⁰

maquinaria, tales como palas cargadoras, retroexcavadoras, motoniveladoras, extendedoras de mezclas bituminosas, cisternas, dumpers, bulldozers, etc, cuyo peso, amplitud, dimensiones y mecanismos de tracción, requieren unos espacios que no siempre están en armonía con las previsiones de anchura y consistencia de la cobrada de los viales, del plan urbanístico de la zona de suelo urbano industrial del municipio, lo que puede hacer aconsejable el ubicar tal tipo de construcciones en zona rural, y el encontrarse en zona próxima a vías interurbanas, se evitan los inconvenientes propios de la circulación de estos grandes, pesados y, muchas veces, lentos vehículos, por zonas urbanas, lo que nos lleva a la conclusión derivada, estimando el recurso interpuesto".

¹¹⁶⁹ LSNU, DT Quinta, "Régimen para la reforma o la ampliación de actividades industriales existentes en el SNU a la entrada en vigor de esta ley": "1. Las ampliaciones o reformas de las actividades industriales existentes, a la entrada en vigor de la Ley 4/1992, de 5 de junio, y en funcionamiento sobre SNU que mantienen su actividad a la entrada en vigor de esta ley y no se ajusten a lo dispuesto en ella, podrán autorizarse, mediante el procedimiento de DÍC, siempre que se cumplan las circunstancias y condiciones siguientes: a) La no procedencia de adoptar respecto de ellas cualesquiera medidas de protección y restablecimiento de la legalidad urbanística. b) Las ampliaciones no podrán superar la mitad de la superficie que se encuentre ya construida. Límites estos que no podrán ser rebasados mediante la sucesiva obtención de otras DIC, incluso las otorgadas al amparo de la legislación que la presente ley deroga.

2. En cualquier caso, para el otorgamiento de la autorización de estas obras de ampliación, se exigirá la adecuada conexión con el sistema viario así como suficiencia de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas."

¹¹⁷⁰ Sentencia nº 994/1995, de 29 de diciembre, Sección 1ª, Ponente Sr. Altarriba Cano, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

^{cxxxii}. La Jurisprudencia se refirió a la citada DA Cuarta de la LSNU 1992, como precepto válido para la solución de ésta problemática, en contra de opiniones que consideraban a dicha Ley como una "ley de punto final" que impedía legalizaciones de edificaciones ilegales antes de la aprobación de la DIC.¹¹⁷¹

Los supuestos a que se refiere la DT Quinta son:

- a) Que se trate de actividades industriales.
- b) Que dichas actividades sean anteriores al 25 de junio de 1992 (fecha de entrada en vigor de la LSNU 1992¹¹⁷²).
- c) Que estén en funcionamiento sobre SNU, manteniendo su actividad el día 11 de diciembre de 2004.¹¹⁷³
- d) Que no se ajusten a lo dispuesto en la LSNU.
- e) Y que no se encuentren en SNU protegido, pues se vulneraría lo dispuesto en el artículo 17 de la LSNU.^{1174 cxxxiii cxxxiv}

¹¹⁷¹ Sentencia nº 300/2003, de 12 de marzo, Sección 1ª, Ponente Sr. Lorente Almiñana, SCA del TSJCV."FD SEXTO. "La Sala no comparte la tesis del demandante de que las edificaciones ilegales levantadas antes de la DIC no podían ser legalizadas, por impedir dicha legalización la Ley 4/1992, LSNU; al ser ésta de punto final en cuanto a tal tipo de obras, de suerte que, según el demandante, permite la legalización de lo construido con anterioridad a la misma, pero no lo construido después sin previa DIC.

La disposición transitoria Cuarta de la Ley 4/1992 LSNU, regula el régimen para la DIC de la reforma o ampliación de establecimientos industriales existentes y en funcionamiento a la entrada en vigor de la Ley, que carezcan de los requisitos previstos en el nº 2 de su art. 18. Quedando excluida de su ámbito las actuaciones integrales del art. 20 de la Ley, que según ese precepto quedan excluidas de los supuestos regulados en los artículos 18 y 19. De suerte que tratándose de instalaciones o edificaciones destinadas a actividades industriales que por superficie ocupada, metros cuadrados de construcción, o por infraestructuras, deban realizarse como actuación integral, podrá aprobarse respecto de las mismas esa actuación integral, aunque hubieren sido ejecutadas antes de la aprobación, siempre que se cumplan los presupuestos del art. 20 de la referida Ley; como ocurre en el presente caso. Por estas razones debe rechazarse, ...la alegación referida al informe emitido por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de N., pues las obras se podían legalizar".

¹¹⁷² A los veinte días de la publicación de la LSNU 1992, el 5 de junio.

¹¹⁷³ Fecha de entrada en vigor de la LSNU 2004, publicada en el DOGV de 10 de diciembre de 2004, como establece la DF Segunda de dicha Ley, "Entrada en vigor", "La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el DOGV".

¹¹⁷⁴ Sentencia nº 359/1997, de 8 de abril, Sección 1ª, Ponente Sr. Ayuso-Ruiz Toledo, SCA del TSJCV. Se funda el recurso en que la industria ya venía funcionando con

A las actividades industriales que cumplan los requisitos expuestos son de aplicación las condiciones siguientes (DT Quinta, 1, "in fine"):

a) La no procedencia de adoptar respecto de ellas cualesquiera medidas de protección y restablecimiento de la legalidad urbanística.

Es decir, que si dichas instalaciones fueron, en su momento, ilegales, que haya prescrito la posibilidad de adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística alterada.

b) Las ampliaciones no podrán superar la mitad de la superficie que se encuentre ya construida.

El límite de la superficie máxima permitida para la ampliación no podrá ser rebasado mediante la sucesiva obtención de otras DIC, entre las que se incluyen las DIC otorgadas al amparo de la LSNU 1992.

c) En cualquier caso, se exigirá la adecuada conexión con el sistema viario así como suficiencia de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas."

Lo que es congruente con las determinaciones relativas a suelos contaminados y contaminación de las aguas subterráneas, así como con las previsiones de la LOTPP relativas a las exigencias de abastecimiento de agua.

Pero también puede resultar de aplicación, en función de la ubicación de la actividad industrial de que se trate, lo dispuesto en la DA Sexta de la LSNU 2004, relativa a "Polígonos industriales en pequeños municipios con escasa demanda de suelo industrial" que, previa justificación motivada, permite minorar los estándares

anterioridad con licencia. La Sentencia desestima el recurso, y confirma la denegación de la solicitud de ampliación de taller pirotécnico en Turis por ubicarse la industria en SNU de protección agrícola y por no respetarse la distancia mínima de diez metros de separación a lindes, establecida en la normativa urbanística municipal.

Sentencia nº 11/2001, de 24 de enero, Sección 1ª, Ponente Sra Selma Calpe, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

Sentencia nº 877/2002, de 14 de mayo, Sección 3ª, Ponente Sra. Pérez Navarro, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

dotacionales establecidos con carácter general por la legislación urbanística para esta clase de suelo.

d) También se exigirá el pago del correspondiente canon de uso y aprovechamiento, como establece el artículo 34 LSNU 2004.

Finalmente, el procedimiento a seguir será el de las DIC, contenido en los artículos 37 y concordantes de la LSNU 2004. La Jurisprudencia se ha pronunciado en contra de la legalización de industria clandestina de fabricación de piedra artificial.^{1175 cxxxv}

¹¹⁷⁵ Sentencia de la Sección 1ª nº 1006 /94, de 2 de diciembre. Ponente Sr. Ayuso Ruiz Toledo, SCA del TSJCV. Reseña en Anexo Jurisprudencial.

Capítulo VI.

CONCLUSIONES

1. ANTECEDENTES

1) De los dos bloques en que se puede dividir el Medio Ambiente, protegido por la CE, el abierto y el socio-cultural, el suelo rústico, como elemento fáctico, se incluye en el primero, mientras que el urbanismo se integra en el segundo.

2) El suelo rústico es sinónimo de espacio rural, que tiene sus propias funcionalidad económica y perspectiva paisajística, en la que predomina la visión de elementos naturales, forestales, y agrarios o rurales.

3) La legislación urbanística no debe titularse por referencia a la posibilidad o no de urbanización de un suelo, sino simplemente denominarse "legislación del suelo", seguida, en su caso, del tipo fáctico de suelo que va a regular. Consideramos correcto el título de la Ley de 1956, por que se refiere al "régimen del suelo", es decir, parte de la existencia fáctica de un suelo, al que atribuye un régimen urbanístico determinado, reconociendo la existencia fáctica del suelo, y establece su régimen urbanístico. Con este criterio, es lógico que no se considere adecuado el título de algunas Leyes urbanísticas, como la Ley del Suelo No Urbanizable, pues anteponen en su título el régimen urbanístico que contienen (elemento accesorio y coyuntural), al supuesto fáctico objeto de su regulación, que no es otro que el suelo rústico o espacio rural.

4) Consideramos más acertada la denominación como suelo "rústico", porque la denominación de "no urbanizable" es una contradicción que, por otra parte, no se ajusta a la realidad.

5) La regulación urbanística del suelo rústico evoluciona desde una regulación especial en 1956 (régimen distinto del suelo urbano y urbanizable y edificabilidad mínima), hacia la previsión legal de la urbanización del "suelo no urbanizable" (en 1976), diferenciando cuatro tipos de obra civil susceptible de implantación, previa una declaración de conformidad de la Administración autonómica, y la ulterior licencia municipal. A partir de 1992 intenta regularlo aplicándole los mismos parámetros que al suelo urbano y urbanizable (clasificación calificación, planeamiento, derechos y deberes del propietario, etc).

6) En la Comunidad Valenciana, ésta evolución se inició tímidamente en 1992, con predominio de las determinaciones legales sobre las del planeamiento, y culmina en 2004, cuando el planeamiento adquiere una posición preeminente, que contempla por igual a los tres tipos de suelo: el urbano, el urbanizable y el rústico.

7) La LSNU 1992 excluía la urbanización y edificación del suelo rústico en forma urbana, y propugnaba su ordenación de modo igual al de las restantes clases de suelo, con una concepción positiva articulada sobre tres objetivos: la protección medioambiental; la racionalidad territorial y la configuración de la función social de su propiedad, así como la participación pública en las plusvalías generadas por la actuación administrativa, acotando los procesos especulativos.

Le aplicó la clasificación como SNU, que ya de sí implicaba protección o preservación, y en ulterior calificación le podía otorgar una especial protección, distinguiendo las actuaciones previstas en el planeamiento (con autorización autonómica y licencia municipal), y las actuaciones extraordinarias (mediante la "declaración de interés comunitario", seguida de licencia municipal).

8) Desde 1956 se ha considerado al urbanismo una función pública. Pero el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre el mercado del suelo (1995), dio lugar a posiciones que exigían la liberalización de todo el suelo (clasificándolo como urbanizable, excepto el de especial protección), y la toma de decisiones sobre el mismo por los operadores económicos y no por los poderes públicos.

9) Ello dio lugar a una reforma liberalizadora estatal que perseguía incrementar el suelo urbanizable (que pasó a ser el residual), y atribuir la iniciativa urbanística a los propietarios para la transformación del suelo sin previa programación, que se plasmó en distintas normas, y en especial en LRSV 1998, que suprimió la discrecionalidad municipal en la clasificación del SNU, impidiendo al planificador la elección de un determinado modelo territorial ya predeterminado por la legislación básica estatal. En estas circunstancias, el régimen del SNU común contenido en la LSNU 1992, discrepaba de la legislación básica estatal.

10) Pero el Tribunal Constitucional desautorizó la reforma liberalizadora, que sólo podía ser considerada constitucional si permitía un margen de regulación para cada Comunidad Autónoma, sin imponer un modelo urbanístico y territorial. La LMULSI 2003, conforme con la STC, reincorporó la categoría del SNU común o genérico, asignando amplio margen a las Corporaciones Locales, en el marco prefijado por la legislación autonómica. Con ello, la LSNU 1992 valenciana volvía a quedar coordinada con la legislación básica estatal.

Para las SSTC del período 1997 a 2002, las competencias estatales no amparaban la aprobación de un "Código Urbanístico" completo, sino sólo la normación esencial del estatuto jurídico de la propiedad inmobiliaria, admitiendo la posibilidad y constitucionalidad de las divergencias autonómicas en las materias sobre las que ostentan competencias exclusivas.

11) La liberalización del suelo no es la panacea de todos los males del urbanismo, pues la libre competencia no es mejor que la planificación e intervención pública. La creación de ciudad no puede dejarse a la dinámica del mercado y de los intereses especulativos de los particulares, sino que es un hecho colectivo primario decisivo para la vida comunitaria. El urbanismo debe ser una función pública y como tal residenciada en manos públicas. El suelo puede ser un bien que se compra y se vende, pero la ciudad no.

12) Esta decidida toma de posición por el carácter de función pública del urbanismo se formula desde una perspectiva ya tradicional en nuestro Derecho, de que la creación de medios ambientes artificiales, entre ellos la ciudad, mediante la planificación, sólo es posible considerando el territorio en su totalidad, como ámbito espacial en que se desenvuelve nuestra

actividad cotidiana. Lo que explica nuestro rechazo a los denominados "Planes Parciales modificativos", por su visión miope y falta de perspectiva general, aparte de constituir una derogación singular de reglamento.

2. LA REGULACIÓN Y LA ORDENACION URBANISTICA DEL SUELO RUSTICO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

1) La legislación básica estatal exige que todo el suelo rústico haya de estar protegido, bien de modo especial (por concurrir valores especiales incompatibles con su transformación), bien de modo normal o común, preservándolo por sus valores intrínsecos, y que su aprovechamiento urbanístico garantice la no afección indebida de los recursos hídricos.

2) Desde la legislación básica estatal, la regulación del suelo rústico en la Comunidad Valenciana, no es objeto de una sola norma, sino de varias, lo que le añade complejidad, máxime si, como se ha dicho, la mayor parte de las determinaciones aplicables al suelo rústico no se concretan en el Plan, sino que se contienen en la norma.

3) Podemos dividir las normas de la Generalitat aplicables al suelo rústico, y sus aprovechamientos, en dos grandes grupos:

A) Normas urbanísticas: como la LUV; (que define la actividad urbanística como función pública), la Ley 8/2002, de OMEA (que dignifica el espacio rural, proscribiendo su configuración residual y propicia clasificarlo como SNU de especial protección); la LOTPP (que asume la Estrategia Territorial Europea refrendada por el TC, en un proyecto de progreso sostenible que vertebré la Comunidad Valenciana), la LSNU y el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.

B) Normas de protección: como la LENP; el Reglamento de Paisaje; la LPCCA.

4) La aplicación más frecuente y regular de la LUV, y la mayor exigencia de su cumplimiento, posiblemente por ser la vía clara y segura de acceso al Registro de la Propiedad del nuevo suelo urbano, la convierten en norma "depredadora" de otras pretendidamente "conservadoras" del suelo rústico, como la LOTPP

(que en su artículo 13.5 exige para cualquier reclasificación del suelo, un concierto previo y la posterior revisión del PGOU).

5) La LSNU, entraña el concepto de "suelo rústico" (la "*naturaleza rústica de los terrenos*", el "*medio rural*", etc.), y en su ordenación otorga al planeamiento el mismo papel que al resto del suelo, exigiéndole un mayor rigor, la calificación del SNU (protegido o común), la delimitación de zonas, y la regulación de los usos, actividades y aprovechamientos posibles, con lo que ha de quedar casi tan ordenado como el urbano:

a) Admite que el suelo rústico es, normalmente, soporte de actividades humanas, públicas y privadas, por lo que posibilita los usos y aprovechamientos urbanísticos estrictamente necesarios.

b) Procura su preservación, sin perjuicio de su especial protección, cuando proceda.

c) Confiere al planeamiento la ponderación conjunta de los intereses en pugna en su utilización, siendo más rigurosa en las autorizaciones y DIC, y sin embargo, tolerante con industrias legalmente consolidadas y con las DIC otorgadas al amparo de la anterior LSNU.

6) La LSNU marca pautas y objetivos territoriales a alcanzar para la clasificación del suelo rústico como SNU, y para su calificación como protegido o común, que no comporta derecho a indemnización, la Administración tiene un amplio margen de discrecionalidad, aunque, para la conservación del medio rural, exige al Plan la justificación detallada del SNU, incluyendo necesariamente en el protegido determinados supuestos, y disponiendo la aplicación del régimen urbanístico del SNU protegido para todo el SNU cuando no se hayan adoptado previsiones de especial protección para parte de dicho suelo.

7) La clasificación urbanística del suelo rústico como SNU comporta su legal protección o preservación, pues sus valores naturales inadecuados para el desarrollo urbano, deben ser preservados de su eventual transformación, y "preservación" es sinónimo de "protección", ya que significa "poner a cubierto anticipadamente a una persona o cosa de algún daño o peligro".

Por tanto, si el PGOU ha de calificar el SNU como común o protegido y establecer los usos posibles en cada uno de ellos, ello implica que el "protegido" tiene una especial protección por circunstancias también especiales, pero que el "común" tiene protección por sus circunstancias intrínsecas.

8) La misma protección inerva su reclasificación, pues se han de observar otras determinaciones legales como las cesiones, las limitaciones del suelo rústico que haya sufrido un incendio, el EIA, y la previsión de áreas de reserva para infraestructuras colindantes.

9) Pero también resulta necesaria la implantación de determinados usos y aprovechamientos en suelo rústico, urbanísticamente clasificado como SNU, pues desde siempre dicho suelo ha sido y es el soporte natural de la implantación de muchos servicios, dotaciones y actividades.

10) La LSNU culmina el proceso iniciado en 1992, de aplicar al suelo rústico los mismos procesos que al suelo urbano y urbanizable, enumerando sus instrumentos de ordenación (los PAT y los Planes urbanísticos, generales, parciales y especiales).

11) En el SNU común, el Plan General, en planificación sostenible, ha de delimitar zonas de ordenación por unidades territoriales homogéneas, indicando los usos y aprovechamientos permitidos y excluidos en ellas (viviendas, actividades industriales, productivas, terciarias o de servicios), estableciendo la normativa reguladora propia para cada zona y, en particular, la previsión de "Polígonos industriales en pequeños municipios con escasa demanda de suelo industrial", y la adaptación a ella del planeamiento vigente.

12) La previa delimitación por zonas del PGOU es presupuesto que posibilita los usos y aprovechamientos, pues sin ella no tienen cabida, salvo los "normales" del suelo rústico, es decir, los agropecuarios, forestales o cinegéticos o de obras públicas.

13) Este es precisamente el "Talón de Aquiles" del suelo rústico en la Comunidad Valenciana, pues las preceptivas previsiones de los Planes Generales suelen alterarse mediante los "*Planes Parciales Modificativos del Plan General*". Modificación de difícil justificación jurídica, pues deroga singularmente reglamentos y no encaja con otras determinaciones de la LSNU.

Si los Planes Generales han de dividir el SNU en zonas diferenciadas por su uso global o dominante (zonas primarias), estableciendo para cada una de ellas las zonas de ordenación compatibles, en correspondencia con los usos establecidos en el RZOU y en la LSNU, no se justifica la existencia legal de los Planes Parciales modificativos para reclasificar SNU, cuando los usos y aprovechamientos que se pretendan pueden (y deben) implantarse por el procedimiento más adecuado y simple de su previsión en las Zonas de Ordenación Urbanística de los Planes Generales.

Y esta falta de justificación de los PP modificativos se evidencia todavía más en el supuesto de que los Planes Generales no prevean alguna de estas zonas de ordenación, pues en tal caso los usos y aprovechamientos correspondientes a las mismas no podrán tener cabida en el SNU del término municipal, salvo los usos "normales" del suelo rústico. Entendemos que esta prohibición general alcanza, igualmente, a las actuaciones sesgadas de reclasificación de SNU en urbanizable mediante PAI-Plan Parcial modificativo, de lo contrario carecería de sentido.

14) La LSNU exige la evaluación de Impacto ambiental, y remite a la Ley estatal 9/2006, que exige el sometimiento a EIA de planes y programas de ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo. Con ello se europeiza la innovación introducida en su día por la LVEIA 1989, que ya sometió a EIA los instrumentos de planeamiento. También se exigen evaluaciones de impacto ambiental en la legislación sectorial.

15) A la producción de emisiones y transferencia de contaminación en SNU, se aplicará la Directiva 96/61/CE transpuesta por la Ley 16/2002, mediante la autorización ambiental integrada, regulada en la CV por la LPCCA y, transitoriamente, por el Decreto 40/2004, de 5 de marzo.

16) También rigen en suelo rústico, clasificado o no como SNU, las normas de aplicación directa, reglas sustantivas de ordenación directamente aplicables, con independencia de lo establecido en cualquier Plan, e imponiéndose en su caso a las determinaciones de éste.

17) La LSNU sólo contempla las reservas de carácter orientativo, positivas, que definen los diversos y concretos aprovechamientos posibles, mediante la calificación previa, y la ulterior DIC. Entre

ellas, para adquisición y ampliación de patrimonios públicos del suelo (también para la Generalitat), con motivación y determinación de los fines públicos últimos que persiguen, y su justificación. Las indemnizaciones expropiatorias que generen, han de valorar el aprovechamiento urbanístico que se le va a dar al suelo.

18) La LSNU contiene un tratamiento para el desarrollo de los asentamientos rurales históricos distinto del propio de los suelos urbanos o urbanizables, que ha de ser renovador para la Ley 8/2002, que anuncia una futura Ley de Desarrollo Rural, y enuncia la defensa y protección de dichos asentamientos.

Por ser núcleos de población, no incluyen explotaciones de cualquier otro tipo que no sea el residencial. Y por ser tradicionales, excluyen los núcleos de población de aparición reciente. La LSNU, congruente con la LOTPP encomienda al planeamiento su identificación, delimitación, y ordenación, catalogándolos como bienes de relevancia local, con las directrices de planeamiento que establece.

19) La LSNU trata de eliminar las deficiencias urbanísticas de las viviendas que formen núcleo de población, implantados clandestinamente con anterioridad a su entrada en vigor, mediante su normalización a través una especie de plan de ordenación urbana menor o incompleto, "ad hoc", y un programa para dotarles de infraestructuras, sin perjuicio de clasificarlos como suelo urbanizable a desarrollar de acuerdo con la legislación urbanística.

20) Para la protección de la legalidad urbanística serán de aplicación la LUV, y supletoriamente el TRLS 1976, y el Reglamento de Disciplina Urbanística estatal, con las infracciones específicas contenidas en la LSNU.

21) Finalmente, el régimen del aprovechamiento urbanístico del suelo rústico requiere su previa clasificación, y si esta es de SNU, además, la calificación como protegido o común.

22) El régimen jurídico del suelo rústico deriva de un complejo sistema normativo configurado mediante el empleo de las técnicas urbanísticas (normas y ordenación), aunque tengan más preponderancia las normas que la concreta ordenación.

3. ESTATUTO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO RUSTICO.

1) El suelo rústico es apto "*per se*", sin necesidad de habilitación legal, para el aprovechamiento inherente a sus cualidades naturales o rurales (agrícola, forestal, ganadero o cinegético), mientras que precisa cumplir determinaciones legales para su aprovechamiento urbano. Por ello la legislación urbanística no añade nada a este contenido natural del derecho de propiedad sobre suelo rústico, que es el aprovechamiento rural.

2) La clasificación urbanística del suelo rústico como SNU y su adscripción a una zona del planeamiento, añade otros usos y aprovechamientos a los naturales, cuya función social y contenido urbanístico del derecho de propiedad define.

2) En SNU común caben los usos conformes a su naturaleza rústica, a las previsiones del Plan General, o actuaciones de interés comunitario.

3) El régimen general del aprovechamiento del suelo rústico son sus usos "naturales", sin transformación: usar, disfrutar y disponer del suelo conforme a ellos, sin más límites que los derivados de las leyes y reglamentos, o el planeamiento territorial y urbanístico, pudiendo emplearse instalaciones y medios técnicos adecuados y ordinarios que no supongan ni produzcan la transformación del destino propio del medio rural, estado natural o características esenciales.

4) El aprovechamiento que exceda del uso natural del SNU común, es excepcional y quedará sometido a la ordenación territorial y urbanística.

5) En SNU protegido se prohíbe construir, salvo previsiones del planeamiento, o necesidades de la gestión del bienes de dominio público o de actividades de utilidad pública o interés general, o para adoptar medidas de conservación, protección o mejora.

6) Las Administraciones velarán por el cumplimiento de los deberes urbanísticos de los propietarios, con órdenes de ejecución o procedimientos sancionadores. La LSNU suprime la previsión de ayudas al coste de replantación o reposición, y la expropiación por incumplimiento de los deberes.

6) Las parcelaciones (rústicas y urbanísticas) son actos de disposición jurídica de la propiedad inmobiliaria, que comprenden las operaciones de segregación y división de fincas; trascienden de la mera administración, sin llegar a ser actos de enajenación. El ejercicio del derecho de propiedad va ligado a la indivisibilidad o parcela mínima indivisible, determinada por la cualidad de viable o adecuada de la explotación rústica y de la urbanística. La UM de Cultivo determina la finca de explotación idónea con medios ordinarios, mínimo viable económicamente por su tamaño o superficie, según sea de secano o regadío. La Parcela Mínima Edificable es el mínimo de superficie de parcela que admite edificación.

7) La indivisibilidad se regula en la LUV y se controla con la licencia municipal de parcelación, que la hará constar en las fincas rústicas resultantes, o la superficie mínima en que se pueden subdividir o segregar, o la declaración de su innecesariedad. Este control se refuerza con el control jurídico que pueda hacer otro funcionario público al formalizar escritura pública o inscribir en el Registro de la Propiedad la operación jurídica de segregación o división. La LSNU establece las obligaciones de Notarios y Registradores de la Propiedad.

8) Se prohíben las parcelaciones rústicas en contra de la normativa agraria, forestal o de similar naturaleza que le sea de aplicación. La Ley 8/2002 atribuye al Consell la determinación de las UMC, superficie mínima para la división de las fincas rústicas, con excepciones, que está establecida en 2,5 hectáreas para secano y 0,5 hectáreas para regadío.

9) La parcelación urbanística es la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes, que pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población, para obtener parcelas aptas para la edificación o crear los elementos infraestructurales requeridos para ella. Son ilegales las contrarias al ordenamiento urbanístico o no amparadas en licencia municipal, en especial, si dan lugar a un núcleo de población con características urbanas, o existe presunción legal de que tiene finalidad urbanística.

10) Se exige licencia también para actos en los que, sin división o segregación de finca, se subdividan, enajenen o arrienden cuotas o porcentajes indivisos de ella, en el régimen conocido como

"Propiedad Horizontal Tumbada", que permite la edificación de varias viviendas en una sola y única parcela.

4. USOS, ACTIVIDADES Y APROVECHAMIENTOS EN SUELO RUSTICO.

1) La LSNU exige al Plan General delimitar el SNU en zonas sujetas a una ordenación diferenciada. Sin esta delimitación sólo son posibles los usos "naturales" del suelo rústico: usos y aprovechamientos agropecuarios, forestales o cinegéticos. El Plan puede contener delimitaciones concretas de zonas aptas para estas actuaciones.

2) En suelo rústico clasificado y calificado como SNU protegido, se aplicarán, en primer lugar, las normas especiales de protección, si las hubiere. En todo caso, las actuaciones necesitan previo informe favorable, preceptivo y vinculante, de la Consellería de territorio y las autorizaciones que determine la legislación sectorial. Y de la Consellería de agricultura si es protegido por sus valores agrarios y preservación del medio rural.

3) El aprovechamiento del suelo rústico clasificado y calificado como SNU común, está en función de la trascendencia del interés general de su realización y, simultáneamente, de su menor o mayor acuerdo o compatibilidad con la naturaleza misma del suelo, considerando que los servicios públicos son parte del destino normal del suelo rústico, y se permiten actuaciones para la gestión del dominio público y la implantación de servicios públicos incluso en el SNU protegido, con una especial protección del agua.

4) Las actuaciones conformes con la naturaleza del suelo rústico (agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales), no están sujetas a ninguna limitación que derive de la LSNU, que lo define en sentido positivo, utilizando el término "*debe*", por lo que no precisan autorización, ni licencia municipal (en congruencia con la LRSV 1998), aunque quedarán sujetos a las limitaciones impuestas por la legislación civil o administrativa aplicable por razón de la materia.

5) Pero dentro de estos usos naturales no cabe incluir las instalaciones precisas para su explotación (como invernaderos, viveros, granjas y similares), pues si bien la LSNU permite emplear instalaciones y medios técnicos adecuados y ordinarios que no

supongan ni tengan como consecuencia la transformación de los terrenos de su destino propio del medio rural, estado natural o características esenciales, también exige condiciones para su implantación, con licencia municipal, previo informe o autorización de las consellerías competentes por razón de la materia, y la comprobación por el Ayuntamiento de la compatibilidad urbanística de la actuación solicitada.

6) Las actuaciones que excedan de los usos naturales exigen, por orden de intensidad de la actuación, bien licencia municipal junto a la autorización autonómica, o bien, si hay mayor trascendencia, la DIC, supuesto de autorización de usos y aprovechamientos que conlleven mayor intensidad de afectación del suelo por la actividad concreta autorizada. Las licencias municipales y las autorizaciones autonómicas, preceden en orden de menos a más a la DIC, verdadero acto de planeamiento. La intervención siguiente a la DIC la constituye el propio planeamiento, por lo cual no se requiere la DIC si los usos y aprovechamientos se prevén en PAT sectorial o urbanísticos especiales.

7) Para estas actuaciones que sobrepasen el uso natural, la LSNU establece dos condiciones: su legitimación o atribución expresa por la ordenación territorial y urbanística, y su realización mediante los procedimientos previstos en la Ley, con especial consideración de las construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales, vivienda aislada y familiar, y vivienda rural vinculada a explotación agrícola, para los que exige la licencia municipal, al igual que para los asentamientos rurales-históricos.

8) Es innovación la exigencia de DIC para la explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o recursos geológicos, mineros o hidrológicos, y generación de energía renovable, y la desaparición del supuesto de DIC para las *"Actividades de servicios vinculadas funcionalmente a las carreteras y previstas en la ordenación sectorial de éstas, así como, en todo caso, las de suministro de carburante."*

9) La LSNU demanda al planeamiento urbanístico que fije (y lo permite para los PAT), la delimitación de reservas de suelo para la implantación de dotaciones públicas, infraestructuras y obras públicas que deban emplazarse en SNU, en el que rige el principio jurisprudencial "pro equipamiento", que atribuye fuerte presunción de legalidad al contenido de planes o proyectos que pretenda cubrir

déficits o establecer nuevas dotaciones urbanísticas, (viales, zonas verdes).

Remite las "Actuaciones promovidas por las administraciones públicas territoriales" a la legislación urbanística, la reguladora del servicio o actividad, y a la de régimen local, que pueden eximir las de la licencia municipal. Los concesionarios o agentes de la Administración, han de acreditar esta condición, y además de la licencia urbanística, y cabe exigirles que compartan las instalaciones autorizadas, y que eviten o reduzcan el impacto paisajístico en el medio rural.

10) Para la implantación de servicios públicos que requieran modificar la ordenación urbanística vigente, la LSNU opta por que se promuevan planes especiales y catálogos de bienes y espacios protegidos, conforme a la legislación urbanística. Por el contrario, para la ejecución de obras e infraestructuras o servicios públicos de especial importancia por su impacto territorial supramunicipal, exige la aprobación de planes especiales de protección, integración y funcionalidad de las dotaciones e infraestructuras públicas, conforme a la legislación urbanística o, en su caso, territorial, sin perjuicio de la legislación específica de las infraestructuras de carácter energético.

11) Para el TS, las obras públicas de especial trascendencia, estatales o autonómicas, no están sometidas a la licencia urbanística municipal, no por el sujeto, sino por la relevancia social de la obra. La LUV admite las excepciones previstas en la legislación sectorial aplicable, y exime de ella a las obras públicas de interés general promovidas por la Generalitat y a las promovidas por el Estado, que remite a la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública.

12) Las relaciones de concertación entre Administraciones, que contemplaba la LOTPP, las regula actualmente la LUV en procedimiento aplicable en discrepancias sobre actuaciones en el SNU, habida cuenta que la LSNU no prevé un procedimiento específico, y que la resolución por el titular de la competencia prevalente se ha aceptado por el Tribunal Constitucional.

En consecuencia, el procedimiento específico a seguir en proyectos de obras o instalaciones públicas de la Administración General del Estado, será el dispuesto en la legislación sectorial

administrativa estatal de pertinente aplicación y, en su defecto, el dispuesto con carácter general por el artículo 244.2 TRLS 1992 (básico y vigente), que no deja margen para la aplicación supletoria de los artículos 90 y siguientes de la LOTPP y el artículo 99 de la LUV. Y en proyectos de obras o instalaciones públicas de la Administración de la Generalitat o de Entidades locales, el procedimiento determinado por el artículo 98 de la LUV, y en lo previsto en los artículos 90 y siguientes de la LOTPP.

5. ACTUACIONES SUJETAS A INTERVENCION ADMINISTRATIVA.

1) Las actuaciones en SNU protegido y en el "sector primario" del SNU común que excedan del propio de la naturaleza de los terrenos y se legitimen o atribuyan expresamente por la ordenación territorial y urbanística, se sujetan a previa licencia urbanística municipal, de la que se exime cuando ésta impida o dificulte gravemente la recuperación o revitalización del patrimonio arquitectónico rural catalogado por sus especiales valores culturales.

2) La Ley requiere informe o autorización autonómicos (del mismo contenido y efectos jurídicos), previo a la licencia municipal, que no se podrá otorgar hasta que se hayan producido aquéllos. Se emitirán por la consellería de territorio para los usos y aprovechamientos en SNU Protegido; y en el "sector primario" en SNU Común, por la consellería de agricultura con carácter general, y también, para eximir justificadamente a las viviendas rurales del cumplimiento de los requisitos de la vivienda aislada y familiar.

3) La autorización/informe previo verifican el cumplimiento de una ordenación urbanística restrictiva de la urbanización del suelo rústico, por lo que tienen carácter reglado. Por ello, dada la preexistencia de un planeamiento ordenador, -la regla general es la aplicación del silencio administrativo positivo. Su otorgamiento no presupone el de la licencia municipal, mientras que la denegación de aquéllos impide la concesión de la licencia.

4) La licencia municipal comprueba el cumplimiento de todos los aspectos de la ordenación urbanística, incluso los contenidos en las ordenanzas municipales de edificación.

5) El informe/autorización se ha de solicitar por el Ayuntamiento a la consellería correspondiente, previa comprobación de la

compatibilidad urbanística de la actuación solicitada, en un procedimiento bifásico que los integra junto a la licencia municipal, que corresponde resolver, respectivamente, a las Consellerías competentes y al Ayuntamiento, quien puede proceder, de plano, a no solicitar la autorización exigida, si comprueba que lo solicitado no se adecúa al planeamiento vigente, por ser de aplicación a la "comprobación previa", la doctrina y jurisprudencia relacionadas con el procedimiento bifásico regulado en el Reglamento AMINP.

6) Los usos del "sector primario" en SNU común requieren, además, ser los estrictamente indispensables para la actividad propia de la parcela, cumplir las medidas administrativas reguladoras de la actividad, y dejar al menos la mitad de la parcela libre de edificación o construcción, manteniendo su uso agrario o forestal, o con sus características naturales propias. Suelen tener un trato de permisibilidad, reconocido por la Jurisprudencia. Por el contrario en SNU protegido, sólo se permite realizar las obras, instalaciones y construcciones previstas en el artículo 17 LSNU.

7) El uso como vivienda aislada y familiar exige previsión concreta del planeamiento, licencia urbanística municipal, que se trate de fincas legalmente parceladas que en forma y superficie, tengan la mínima exigible según el planeamiento (en ningún caso inferior a una hectárea por vivienda), no formar núcleo de población, y contar con abastecimiento de agua potable y evacuación, recogida y depuración de los residuos y aguas residuales, cuyo coste más el de la extensión de las redes de estos u otros servicios, correrá a cargo del propietario de la vivienda, en régimen equivalente al previsto para el suelo urbano en la LUV. La edificación no puede ocupar más del dos por ciento de la finca rústica; el resto debe mantenerse con sus características naturales propias. Y ha de quedar constancia en el Registro de la Propiedad de la vinculación de la finca a la ocupación y, consecuente indivisibilidad.

8) La vivienda rural, requiere que su promotor sea agricultor profesional titular de la explotación, tener condiciones constructivas netamente rurales, su vinculación a la explotación agrícola, la previsión por el planeamiento e informe favorable de la Conselleria de agricultura, previo a la licencia municipal de obras y, además, los requisitos de la vivienda aislada y familiar, de los que pueden eximirse algunos, con las condiciones de guardar proporción con la superficie de la parcela y de la directa vinculación de las

viviendas a las correspondientes explotaciones agrícolas. No se pueden eximir los requisitos del artículo 22 LSNU.

6. LA DECLARACION DE INTERÉS COMUNITARIO.

1) La LSNU remite a los planes urbanísticos o territoriales la excepcional implantación de actividades industriales, productivas y terciarias o de servicios, para las que requiere licencia municipal de actividad. Pero, en ausencia de aquéllos, la DIC otorga un aprovechamiento excepcional que tiene la misma configuración que los otorgados en SNU común por aquéllos planes, pues opera como instrumento de ordenación sobre un suelo concreto que no sea SNU protegido, calificándolo urbanísticamente, justificada por la incertidumbre de la ordenación. No es una autorización permanente, sino provisional, que no vincula a la planificación urbanística posterior.

2) La DIC es un acto autorizador constitutivo, de carácter concesional, que otorga al peticionario un derecho ajeno a su patrimonio jurídico, con un amplio margen de discrecionalidad, suficientemente matizada para no incurrir en arbitrariedad. Por ello no cabe obtenerla por silencio administrativo, pues en ausencia de explícita decisión, no se produce un acto tácito.

3) Y no se admitirán a trámite, previo informe municipal, las iniciativas que no se ajusten a los presupuestos exigidos por la Ley y el planeamiento aplicable, que son la vinculación a una actividad concreta, el justificar la necesidad de emplazamiento en el SNU y la oportunidad y conveniencia de la localización propuesta, la racional utilización del territorio, y una decisión administrativa "positiva", fundamentada en circunstancias de interés público.

4) La tramitación y aprobación de las DIC es competencia de la Consellería de territorio, con participación del municipio afectado, aunque no se exige informe municipal previo. La LSNU ha producido una ingerencia indebida en la potestad de autoorganización del Gobierno de la Generalitat, plasmada en el Reglamento de los órganos urbanísticos de la Generalitat que atribuía la aprobación al Gobierno Valenciano de las DIC de especial importancia. Con la LSNU el Consell ha dejado de tener competencias en la materia.

5) Es "interesado" quien solicita y obtiene la DIC, que puede no ser propietario del suelo, pero no adquiere la condición de beneficiario de la expropiación, ni obtiene la declaración de utilidad pública de la actuación atribuida por ella. Si no es propietario del suelo, tiene que conseguir el acuerdo con los propietarios, para poder inscribir en el Registro de la Propiedad la vinculación del terreno al uso y aprovechamiento autorizado en el plazo de seis meses previsto en la Ley, y evitar que se produzca, si no se inscribe, la caducidad de la DIC.

6) No obstante la LSNU prevé un supuesto en el que la posición del adjudicatario de la DIC respecto a los propietarios del suelo afectado por la misma, se regulará por lo dispuesto para las Actuaciones Integradas en la LUV, y es cuando la DIC requiera ocupar un terreno de dimensiones iguales o mayores a las reguladas en el artículo 20 de la LSNU 1992, con el fin de transformarlo. Entendemos que en este caso, la DIC encaja perfectamente en el concepto legal de Actuación Integrada, objeto de gestión indirecta, en la que el Promotor de la DIC tendría la condición de Agente Urbanizador a los efectos de sus relaciones con los propietarios del suelo afectado.

7) El procedimiento se inicia siempre a instancia del interesado, acompañando documentación que justifique la DIC, asuma pagar el canon, los compromisos propuestos y los que se determinen en la DIC, proponiendo plazo de vigencia, acompañando un Proyecto de actuación suscrito por técnico competente. Sin estos requisitos, procede la denegación de la DIC, y la no aportación de documentación requerida producirá la declaración de caducidad del expediente. El mismo procedimiento y documentación se exige para otorgar, modificar, ampliar o reformar la DIC, o para la implantación de estas actividades en edificaciones existentes.

8) La admisión a trámite de las solicitudes de DIC puede denegarse si no se ajusta a los presupuestos legales, si el preceptivo informe municipal es disconforme, o atendido el impacto ambiental grave que supondría. A "sensu contrario", se entiende que para la admisión a trámite no se requiere informe municipal previo, que tampoco es necesario para la ulterior tramitación de la DIC.

9) La no admisión a trámite de la DIC no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión a los interesados

ni perjuicios irreparable. La SCA del TSJCV no ha mantenido una doctrina unánime al resolver si contra ella cabe recurso contencioso administrativo, con fallos favorables al recurso, pero también con declaraciones de inadmisibilidad del mismo. Consideramos que no procede el recurso contencioso-administrativo porque no hay un derecho subjetivo a la DIC en el patrimonio del solicitante.

10) Admitida a trámite la solicitud se somete a información pública y simultáneamente, a informe de las distintas Administraciones, con audiencia mediante notificación expresa de los titulares de bienes y derechos afectados por la actuación y de las fincas colindantes.

11) La resolución expresa será motivada y coherente con las directrices, criterios y determinaciones del planeamiento territorial y urbanístico aplicable, y debe notificarse al interesado en el plazo máximo de seis meses, transcurrido el cual sin notificar, se podrá entender desestimada. Debe inscribirse en el Registro de la Propiedad la vinculación del terreno al uso y aprovechamiento autorizado, y demás condiciones establecidas, en el plazo de seis meses desde la notificación de la DIC, so pena de caducidad.

12) Antes del inicio de las obras se han de obtener las licencias, autorizaciones y permisos necesarios para el lícito ejercicio de la actividad, pero no a las DIC propiamente dichas, a las que la propia Ley exige de la licencia municipal.

13) La DIC se otorga por un plazo determinado no superior a treinta años, salvo en los casos exceptuados por la propia Ley (actividades industriales y productivas). Dicho plazo no requiere motivación ni parámetro alguno, pero estará modulado, en gran parte, en función del régimen de amortizaciones por razón de las inversiones. Y a su vencimiento se producirá la caducidad de la DIC, no automática, sino mediante declaración expresa de la Administración Autónoma (la LSNU 1992 la atribuía al Municipio), con constancia registral, que produce la inmediata suspensión y erradicación de la actividad, con el desmantelamiento de las instalaciones y la reposición de los terrenos a su estado original, con posibilidad de ejecución subsidiaria.

14) Cabe la prórroga de la DIC por un período igual o inferior al inicial, derecho del interesado que la ha de solicitar antes del vencimiento del plazo, y transcurridos tres meses sin resolver, se

entienden producidas prórrogas anuales, hasta la declaración definitiva de caducidad o de prórroga expresa.

14) Cabe el rescate de la DIC, y frente al enfoque patrimonial, entendemos debe aplicarse supletoriamente el contractual, contenido en el régimen del contrato de gestión de servicios públicos, con la indemnización prevista en la LCAP.

15) La DIC obliga a su promotor a pagar el canon de uso y aprovechamiento, que grava el aprovechamiento edificatorio en un suelo excluido de dicho proceso, lo establece la conselleria a propuesta motivada del ayuntamiento afectado, y también aunque falte esta propuesta. Su impago produce la caducidad de la licencia y su finalidad es la recuperación por la sociedad de las plusvalías generadas en beneficio del particular, extrapolándose al suelo rústico un «deber urbanístico» hasta ahora reservado sólo a los propietarios del suelo urbano y del urbanizable, y responde, asimismo, a los principios de igualdad ante la Ley, que obliga a evitar desigualdades en materia de urbanismo, de reparto de cargas y de justa distribución de expectativas y beneficios.

16) Su naturaleza jurídica plantea dudas por su contenido económico y el carácter de Administración Pública del perceptor. Entendemos que el canon es un ingreso de Derecho público, de naturaleza no tributaria, con marcado carácter patrimonial determinado por su destino, que es su afección a la gestión territorial, por ello se trata de una "prestación económica coactiva", y más concretamente una "prestación patrimonial de carácter público no tributaria".

17) Se devenga con el otorgamiento de la DIC, y su cuantía se determinará sobre la base del coste económico de la transformación de un SNU para la obtención de una parcela de superficie, uso y aprovechamiento equivalente a la vinculada por la DIC, basada en la superficie vinculada que haya aumentado de valor sobre el inicial; pero no la superficie vinculada que por tener que mantenerse su destino agrícola conserva su valor inicial.

18) El coste económico de la transformación no puede ser otro que el de urbanización, necesario para que la parcela vinculada a la DIC esté dotada con los servicios que enumera el artículo 11 de la LUV, con el modo de ejecución previstos en la LUV para una Actuación Aislada.

19) Ante el silencio de la LSNU respecto a la simultaneidad del devengo del canon y la fijación de su cuantía, cabe que se devengue el canon al otorgarse la DIC, con un obligado al pago, que no pueda pagar por no ser exigible al haberse determinado su cuantía. Su percepción corresponde a los municipios y las cantidades ingresadas por este concepto quedarán afectadas a la gestión territorial.

20) El interesado puede solicitar el pago fraccionado en cinco anualidades y también el fraccionamiento extraordinario si se manifiesta desproporción entre el canon y la rentabilidad económica de la actividad, otorgable mediante Orden del Conseller, en anualidades sucesivas con un límite máximo de treinta años.

21) El canon tiene carácter «propter rem», y ha de pagarlo aquél a quien corresponda el derecho a materializar el aprovechamiento, aunque cabe la exención para aquellas actividades benéfico-asistenciales y sin ánimo de lucro, suficientemente acreditadas, que aplicará la Consellería competente para su fijación, a propuesta del Ayuntamiento.

22) El promotor ha de cumplir los compromisos asumidos, y aunque se trate de la urbanización a través de una DIC, de interés público y social, no resulta de aplicación la excepción del artículo 13.6 de la LOTPP, relativo a la obligación de cesión de suelo en reclasificaciones singulares.

23) La LSNU unifica las DIC (antes ordinarias y extraordinarias), y la exige para la explotación de canteras y extracción de áridos o de tierras, que antes sólo precisaba de autorización, salvo (junto a la generación de energía renovable), que estén previstas en el planeamiento, aunque ambas precisan Df ambiental. Por el contrario, sí precisan DIC las construcciones e instalaciones relacionadas con ésta últimas, que precisen proximidad a ellas.

24) La implantación en SNU de actividades industriales y productivas, se ha de justificar y, previa la DIC, se permiten las Industrias que deban alejarse de zona residencial o urbana, las actividades de transformación y comercialización del sector primario que precisan emplazarse cerca del origen de la materia prima, y las Industrias de baja rentabilidad por unidad de superficie que precise dedicar gran parte de ésta a depósito, almacenamiento o secado de

mercancías al aire libre. Dadas sus particulares características, la Ley posibilita la excepción de su plazo de vigencia general de treinta años, que extiende a las DIC de las mismas actividades otorgadas con arreglo a la LSNU 1992.

25) Los establecimientos de restauración, hoteleros y asimilados han de acreditar su emplazamiento a más de cinco kilómetros de suelo vacante apto para albergarlos, excepto cuando los usos sean de interés para el desarrollo turístico rural de interior o la recuperación del patrimonio arquitectónico, el disfrute del medio natural y del paisaje, y para la prestación de servicio a los usuarios de las carreteras, siempre que no propicien núcleos de población, que los acabados sean los de la arquitectura tradicional y popular, y que la parcela no sea inferior a 5.000 metros, y quede vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos, lo que al otorgar la licencia, se hará constar en el Registro de la Propiedad.

26) Para implantar centros recreativos, deportivos y de ocio, se ha de acreditar que están relacionados con el entorno natural, que tengan las mismas características de superficie, vinculación etc, que los establecimientos de restauración, hoteleros y asimilados; y que colaboran a la sostenibilidad y el mantenimiento del medio rural.

27) El borrador de Anteproyecto de Ley reguladora de los campos de golf, reconoce que éstos colaboran a la sostenibilidad y el mantenimiento del medio rural, los declara de utilidad pública e interés social e incompatibles con otros usos, como las urbanizaciones. Cabe considerarlos dotacionales e incluidos en la red primaria o estructural de dotaciones públicas, y prevé medidas para que produzcan la recuperación y mejora de las condiciones ambientales del entorno.

28) Los campamentos de turismo e instalaciones similares o equivalentes de carácter turístico han de cumplir los requisitos que les imponga su regulación específica y no propiciar la formación de núcleos de población o de características urbanas. La SCA del TSJCV ha declarado que el camping no forma núcleo de población, salvo que estén adosados a suelo urbano. Y respecto a su emplazamiento que, a falta de previsiones del Plan General, debe ser en el ámbito rural, a cierta distancia de los núcleos, especialmente los muy poblados.

29) La implantación de actividades culturales y docentes, asistenciales, religiosas y benéficas, centros sanitarios y científicos, y servicios funerarios y cementerios, es posible si la ordenación territorial y urbanística no los prohíbe, si resuelven satisfactoriamente las infraestructuras y los servicios precisos para su funcionamiento interno, la superficie mínima de la parcela que se aporte sea de 5.000 m² mínimo y quede vinculada a la actuación; cumplan la normativa sectorial que específicamente las regule; y acrediten la procedencia de su emplazamiento aislado y la imposibilidad de ubicarlos en suelos con calificación urbanística idónea del municipio afectado. Tiene que tramitarse la DIC aunque se alegue que se trata de un verdadero servicio municipal, como las instalaciones para refugio de animales.

30) La instalación de cementerios no es una cuestión pacífica, y ha de valorarse con normas urbanísticas, siendo indebida la aplicación del artículo 50 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria.

31) El régimen de la LSNU para la instalación de Plantas para el tratamiento, valorización, depósito y eliminación de residuos de titularidad y explotación privadas, plantea problemas pues la LSNU se refiere sólo a los residuos de titularidad y explotación privadas, utilizando un concepto de muy difícil delimitación por la ambigüedad de la definición legal de "residuo". Cabe su instalación cuando no requieran instalaciones o construcciones de carácter permanente; respeten la normativa medioambiental; la ordenación territorial y urbanística no los prohíba; acrediten su necesidad de emplazamiento en SNU; y la superficie mínima de la finca sea de 5.000 m², vinculada registralmente a la actividad. Cabe la denegación de la instalación de estaciones de transferencia de residuos sólidos inertes, por incompatibilidad con el PGOU, o por razones de la actividad propia de vertidos de residuos inertes industriales.

32) La LSNU establece un régimen especial para la reforma o ampliación de las actividades industriales preexistentes que no se ajusten a ella, que permite solucionar problemas producidos por la sucesiva entrada en vigor de disposiciones que clasifican el suelo como SNU, y por las contradicciones de la Administración autonómica al exigir la actualización de su proceso industrial y, al tiempo, negar la autorización de la obra necesaria para poder actualizarla.

Capítulo VII

BIBLIOGRAFIA

1. OBRAS GENERALES.

AGUDO GONZALEZ, J. "Incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del suelo", Barcelona, 2004.

AGUILERA VAQUES, Mar: "El desarrollo sostenible y la Constitución española". Ed. Atelier, Barcelona, 2000.

ALBI, Fernando: "La crisis del municipalismo", IEAL, 1966, páginas 3 y ss.

ALCÁZAR LÓPEZ, J. M.: Evolución de una Institución clave del derecho urbanístico: la licencia de obras. Ed. Instituto de Estudios Urbanos, 1992.

ALENZA GARCÍA, «Prevención y control integrados de la contaminación», Manual de Derecho ambiental, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2001.

ALONSO MAS, María José, "El nuevo derecho Urbanístico Valenciano: dos estudios ", Editorial Tirant Lo Blanch, Reformas, Valencia 2006, páginas 138 y ss.

ÁLVAREZ CAPEROCHIPI, J.A.: "La propiedad en la formación del Derecho Administrativo". Edit. Aranzadi. 1983.

AMAT ESCANDELL, Luis, "Reordenación administrativa de comunidades rurales. La comarcalización de municipios", Premio Giménez Valdivieso bienio 1969-1970, editado por CAMP de Valencia, 1971.

ARNAIZ EGUREN, Rafael. "Registro de la propiedad y urbanismo" Recensión en RDU 145 1995 p.216.

ARNÁIZ EGUREN, Rafael, "La inscripción registral de los actos urbanísticos", Marcial Pons, Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid-Barcelona, 1999.

ARREDONDO GUTIÉRREZ, J. M.: "Las infracciones urbanísticas". Comares. Colección de D. Urbanístico. 1995.

BARNÉS VÁZQUEZ, J.: "La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario". Civitas.

BASSOLS COMA, M. y GOMEZ FERRER, R.: "La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos". 1976.

BASSOLS COMA, M.: "Las obras públicas y el urbanismo. Los actos de uso del suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado", MOPTMA, Madrid, 1994.

BASSOLS COMA, M., "La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente", en ESTEVE PARDO, J (Coordinador), "Derecho del medio ambiente y Administración Local", Madrid 1996.

BENVENUTTI, Luigi: "La discrezionalità amministrativa". Collana dei Seminario Jurídico gli Università delli Studi di Venezia. Cedam-casa editrice dott. Antonio Milani. Padova, 1986.

BERMUDEZ SANCHEZ, J. "Obra pública y medio ambiente", Marcial Pons, Madrid, 2002.

BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J, "Obra pública y medio ambiente. El Estado y la Administración ante el territorio", Madrid-Barcelona 2002.

BERNARNINI, M.: "Contenuto della proprietà edilizia". Milano, Dott. A. Giuffrè editore, 1988.

BLANCH CLAVERO, Francisco: "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. Generalidad Valenciana-Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, Serie Urbanística, Valencia, 1995.

BLANQUER CRIADO, David: "El golf: mitos y razones sobre el uso de los recursos naturales", en "Ordenación y gestión del Territorio Turístico", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

BLANQUER CRIADO, David, "Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

BLANQUER CRIADO, David, "Turismo residencial y urbanizaciones privadas: los servicios públicos de prestación obligatoria y alternativas a su incumplimiento por el Ayuntamiento", en BLANQUER CRIADO, David, "Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 843 y ss.

BLASCO ESTEVE, Avelino, "Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares", en BLANQUER CRIADO, David, "Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 215 y ss.

BOQUERA OLIVER, J.M.: "Impugnación de los actos administrativos en materia de urbanismo». RDU 18 (1970). Estudios sobre el acto administrativo. 6 edición ampliada. Civitas, Madrid, 1990.

BOQUERA OLIVER, J.M.: "La limitación de la propiedad urbanística en la Constitución», en Derecho Urbanístico Local. Ed. Cívitas 1992,

BOQUERA OLIVER, José M.º y otros, "Derecho urbanístico Local", obra colectiva, Edit. Civitas, Madrid, 1992.

BOSCH Y SALOM: "La licencia municipal de obras y edificación". Ed. Servicio Central Publicaciones Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1972

CABRERA MARCET, E. y SAHUQUILLO HERRAIZ, A. y otros, "El agua en la Comunidad Valenciana", Generalitat Valenciana, 1989.

CAMPINS ERITJA, Mar, "La gestión de los residuos peligrosos en la Comunidad Europea", J.M. Bosch Editor, Barcelona 1994

CANO MURCIA, A.: "Publicidad, notificaciones y edictos en el derecho urbanístico". Comares. Colección de D. Urbanístico. Granada, 1996.

CANO MURCIA, Antonio, "Las licencias de Primera utilización u Ocupación de los Edificios", 2ª edición, Editorial Aranzadi, 1997.

CANO MURCIA, Antonio, "El urbanismo en la doctrina del Tribunal Constitucional", Ed. Aranzadi, Pamplona, 1998.

CARCELLER: "El derecho y la obligación de edificar". Madrid, 1965.

CASTRO TRONCOSO: "La licencia municipal de obras y edificaciones". Madrid, 1972.

CHINCHILLA MARIN, Carmen: "La desviación de poder". Edit. Civitas, Madrid, 2ª edic. 1999.

CLAVERO ARÉVALO. M. F.: "El nuevo régimen de las licencias de urbanismo", Ed. Civitas, 1976.

COLEGIO DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD Y MERCANTILES DE ESPAÑA, "Estudios sobre la reforma de la Ley del Suelo", Ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1991.

CORELLA MONEDERO, M.: "Intervención administrativa en la edificación y uso del suelo: disciplina urbanística", en La reforma del régimen urbanístico, de la ordenación urbana. Temas de Administración Local.-CEMCI, Granada, 1994.

CORRAL GIJÓN, J. M.: "La publicidad registral de las situaciones jurídicas urbanísticas". Col. de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Centro de Estudios Registrales y Civitas, 1996.

CHACÓN ORTEGA, L.: "Catálogo de términos Urbanísticos". Bayer Hnos., Barcelona, 1983.

DELGADO BARRIO, J.: "El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico". Civitas. Madrid, 1993.

DELGADO-IRRIBARREN NEGRAO, Manuel, y BALLESTEROS FERNANDEZ, Angel,"Comentarios a la Ley sobre reforma del régimen urbanístico y

valoraciones del suelo (Ley 8/1990, de 25 de julio)", Ed. Comares, Granada, 1990.

DELGADO DE MIGUEL, Juan Francisco, "Derecho Agrario Ambiental. Propiedad y ecología", Ed. Aranzadi, 1992.

DIPUTACION PROVINCIAL DE VALENCIA, "Urbanismo y Medio Rural. Valencia: la vivienda ilegal de segunda residencia", Edit. Diputación provincial de Valencia, 1983.

ECHAGÜE MENDEZ DE VIGO, G, y FRAGUAS HERRERO, A., "El desarrollo sostenible: una visión histórica con el CONAMA de testigo", en "El desarrollo sostenible en España", publicación del VI Congreso Nacional del Medio Ambiente, Madrid, 2004.

ENERIZ OLAECHEA, Francisco Javier: Coordinador de la obra "Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y valoraciones. Ley 6/1998, de 13 de abril", Ed. Aranzadi, Pamplona, 1998.

ENTRENA CUESTA, Rafael: «Licencias urbanísticas y discrecionalidad administrativa», en Derecho urbanístico Local. Dir. Boquera. Ed. Cívitas, 1992.

ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE, acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Postdam, mayo de 1999", Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999.

FERNANDEZ GARCIA, José Francisco, "El Catastro y el justiprecio del suelo", Ed. Aranzadi, Cisar Menor (Navarra), 2004.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón, "Política territorial, desarrollo sostenible y seguridad jurídica", en BLANQUER CRIADO, David, "Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002,

FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón: "Manual de derecho urbanístico", Publicaciones Abella, El Consultor, Madrid 18ª edición, 2005.

FERNANDEZ TORRES, Juan Ramón: "La política agraria común: régimen jurídico de la agricultura europea y española". Ed. Aranzadi, pamplona, 2000.

FERNANDEZ TORRES, Juan Ramón: "Las expropiaciones urbanísticas". Aranzadi, Pamplona, 1ª edición, 2001,

FERRE, Mª. Á. y NAVAJAS, C., "Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid", El Consultor de los Ayuntamientos - Comunidad de Madrid, 2002

FUENTES BODELÓN, "El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre prevención y control integrado de la contaminación, Editorial Comares, Granada, 1999.

FUERTES, M.: "Urbanismo y Publicidad registral", Marcial Pons 1995.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, MENENDEZ REXACH, Angel y DIAZ LEMA, José Manuel, "El derecho de aguas en España", Ed. MOPU, Secretaría General Técnica, Madrid, 1986.

GARCÍA CASTILLO, Juan Vicente. "Guía básica para la realización de valoraciones inmobiliarias a efectos urbanísticos". Colección "Manuales de urbanismo", Icaro-Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, 2002. Recensión en RDUMA, nº 195, Julio-Agosto 2002, pág 196.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano, "Lecciones de Derecho Urbanístico", 2ª edición, Civitas, Madrid, 1981.

GARCÍA TREVIJANO GARNICA, E.: "La Impugnación de los actos administrativos de trámite". Montecorvo. Madrid.

GARCÍA URETA Agustín, "Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal", IVAP, 1994.

GARCIA URETA, Agustín, "Evaluación de impacto ambiental y control integrados de la contaminación: algunos aspectos sobre su transposición en el ordenamiento estatal", en GARCIA URETA, A. (Coordinador) "Transposición y Control de la Normativa Ambiental Comunitaria", IVAP, Oñati, 1998.

GARCIA URETA, Agustín, y LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, «Intervención de los poderes públicos en materia ambiental: principios generales», Derecho ambiental, Oñati, 2001

GASPAR, Isabel, "El concepto de desarrollo sostenible, del presente hacia el futuro", en Revista "Contrastes", junio-julio 2005, páginas 111 y ss.

GENERALITAT VALENCIANA, "El Libro Blanco del agua en la Comunidad Valenciana. Situación actual y bases para una nueva política hidráulica". DG de Obras Públicas, Valencia, 1985.

GENERALITAT VALENCIANA; "Bases para la estrategia de Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana. Compromiso con el futuro", Generalitat Valenciana, 2005.

GEO-3, Ediciones Mundi Prensá, Madrid, 2002.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis. "La Ley del Suelo después de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997", Civitas, 1997, págs. 186 y ss.

GONZALEZ PEREZ, Jesús, "Las licencias de urbanismo", Ed. Abella, Madrid, 1978.

GONZALEZ PEREZ, Jesús, "Comentarios a la Ley del Suelo", Ed. Civitas, Madrid, 1981.

GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago, y DE LA FUENTE CABERO, Inmaculada, "La nueva legislación urbanística valenciana (doctrina y texto legal)", Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006.

GONZÁLEZ RIVAS, J. J.: "Estudio jurisprudencial del acto administrativo". Comares, Granada, 1989.

GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio, "Régimen jurídico-urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable", Editorial Montecorvo, Madrid 1990.

GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio, "El régimen del suelo no urbanizable en la legislación estatal y autonómica", VVAA, "Manual de urbanismo", INAP, Madrid 2001.

GUTIÉRREZ COLOMINA, V., "Derecho Urbanístico de Andalucía", El Consultor de los Ayuntamientos-Junta de Andalucía, 2003.

HIDALGO, M.: "Suma de la licencia municipal de obras. Madrid, 1972. Licencia Municipal de obras. Legislación, formularios e índices". 3 Vol. Tecnos, 1984.

JESH, D: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Madrid, 1978.

JIMÉNEZ BLANCO, A.: «Régimen general de las licencias», en Tratado de Derecho municipal, dirigido por Muñoz Machado, Vol. II, Civitas. Madrid, 1988.

JIMENEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, "Régimen jurídico-urbanístico de los parques temáticos", en BLANQUER CRIADO, David, "Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 507 y ss.

JIMÉNEZ JAÉN, A. , "El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos", Madrid 2000.

LASO MARTÍNEZ, J. L. y LASO BAEZA, V.: "El aprovechamiento urbanístico". Marcial Pons 1995.

LAZCANO BROTONS, I., "La transposición de la directiva de espacios naturales protegidos", en A. GARCÍA URETA (coordinador), *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Oñati 1998.

LÓPEZ GONZÁLEZ, I.: "Las licencias municipales de edificación y las técnicas de intervención administrativa en la propiedad urbana". IGO, Sevilla, 1977.

LOPEZ NIETO, Francisco, "Manual de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas", Ed. Tecnos, Madrid, 1986

LOPEZ RAMON, Fernando, "Sobre la figura de las parques culturales de Aragón", en BLANQUER CRIADO, David, "Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 475 y ss.

LORENTE TALLADA, José Luis, "El patrimonio municipal del suelo. Especial referencia a la Comunidad Valenciana", Valencia 2001.

MARTIN BLANCO, José, "Las urbanizaciones privadas y su posible configuración jurídica", Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1973.

MARTIN MATEO, Ramón, "El horizonte de la descentralización", IEAL, Madrid, 1969

MARTIN MATEO, Ramón, "Tratado de Derecho Ambiental", Ed. Trivium, Madrid, 1991.

MARTIN MATEO, R. y ROSA MORENO, J, "Nuevo ordenamiento de la basura" Ed. Trivium, septiembre 1998

MARTÍN RETORTILLO, C.: "Notas sobre la potestad discrecional de la Administración". Huesca, 1929.

MARTIN RETORTILLO BAQUER, Sebastián: "Problemas de los municipios rurales", Problemas Políticos de la Vida Local, Vol. I., Madrid, 1961, página 13.

MARTIN VALDIVIA, S. "Urbanismo y especulación. Los patrimonios públicos del suelo", Montecorvo, Madrid, 1998.

MARTÍNEZ GARCÍA, Silvestre: "Autorización previa, vivienda familiar y parcelación en el suelo no urbanizable", en "Comentarios a la Ley del Suelo no urbanizable", Ponencias de las jornadas celebradas en Valencia. Generalidad Valenciana-Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, Serie Urbanística, Valencia, 1995.

MARTÍNEZ GARCÍA, José Ignacio. "Aspectos económicos y tributarios del urbanismo", Editorial Bayer Hermanos S.A. Barcelona, 2001. Recensión en RDUMA, nº 188, Septbre-Octbre. 2001.

MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, P.: Licencias urbanísticas. Col. Manual del Alcalde. Ed. Banco de Crédito Local de España. Madrid.

MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, José Luis: "Derecho de la Propiedad y Proyecto de Ley de Reforma de la ley del Suelo". En BOQUERA OLIVER , José M.º y otros, "Derecho urbanístico Local", obra colectiva, Edit. Civitas, Madrid, 1992.

MARTINEZ MORALES, Jose Luis. "Procedimiento ordinario de interés comunitario" En "Comentarios a la Ley del Suelo No urbanizable", Ponencias de las Jornadas celebradas en Valencia. Generalidad Valenciana-Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Serie Urbanística, Valencia, 1995.

MELGOSA ARCOS, Francisco Javier, "Ordenación de los campamentos de turismo y acampadas", en BLANQUER CRIADO, David, "Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 792 y ss

MESTRE DELGADO, Juan Francisco, "La extinción de la concesión de servicio público", ed. La ley, Madrid, 1992.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco, "Los campos de golf (una aproximación al tratamiento jurídico de su construcción), en BLANQUER CRIADO, David,"Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 523 y ss.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco, "Régimen jurídico general del patrimonio de Derecho Público", El Consultor, 2004.

MORELL OCAÑA, Luis, "Estructuras locales y ordenación del espacio", IEAL, Madrid, 1972, página 56.

MORENO CANOVAS, Antonio, "Régimen jurídico del Litoral", Ed. Tecnos, Madrid 1990

MORENO TRUJILLO, EULALIA, "La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro", Bosch Editor, Barcelona, 1991.

MOZO SEOANE: "La discrecionalidad de la Administración Pública en España". Montecorvo, 1985.

MUNAR FULLANA, Jaime, "L'activitat urbanística en el sòl rústic (Comentari al títol III de la Llei 6/1997, de 8 de juliol)", Universitat de les Illes Balears, Palma, 2004.

NARBON LAINEZ, Edilberto, "Actividades Calificadas", Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia 2006.

NASARRE ALASTRUEY, Rafael, "Las urbanizaciones particulares. La Ley del Suelo ante el fenómeno turístico", Edit. Montecorvo, Madrid, 1972.

NEBOT LOZANO, José María, y otros, "Competencia y sector eléctrico: un nuevo régimen jurídico", Ed. Civitas, Madrid, 1998.

NÚÑEZ RUIZ, M. J.: "La notificación de los actos administrativos en el procedimiento ordinario". Montecorvo, Madrid, 1983.

ORTEGA GARCIA, Angel, "Utilización urbanística del Suelo No Urbanizable", en "Crónica de la VII semana de Estudios Superiores de Urbanismo", Ed. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial", Granada, 1972.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón, "Derecho Administrativo", tomo III, Marcial Pons, 1998.

PAREDES MARCOS, M.: "La hacienda en el municipio rural español", IEAL, Madrid, 1949, página 9.

PAREJA I LOZANO, Carles: "Régimen del suelo no urbanizable", Madrid, Marcial Pons, 1990.

PAREJO ALFONSO, Luciano. "El régimen urbanístico del suelo no urbanizable". En "Comentarios a la Ley del Suelo No Urbanizable. Ponencias de las Jornadas celebradas en Valencia. Generalidad Valenciana-Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Serie Urbanística, Valencia, 1995
PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO, Francisco. "Derecho Urbanístico Valenciano (Análisis de la Ley reguladora de la actividad urbanística)", Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997.

PAREJO ALFONSO. Luciano, "Legislación general vigente en materia de urbanismo tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1977", Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997.

PAREJO ALFONSO, Luciano: "Manual de Derecho Administrativo", Ariel, 1994.
PERNAS GARCIA, J. Jose, "Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada". Ed Atelier, Barcelona, 2004.

PAREJO-MERINO, P.: «El derecho a edificar y el derecho a la edificación», en AASN, Tomo VI, Madrid, 1991.

PUJADAS, Ramón, y FONT, Jaume: "Ordenación y planificación territorial", Ed. Síntesis, Madrid, 1998.

QUINTANA LOPEZ, Tomás, y LOBATO GOMEZ, J. Miguel, "La constitución y gestión de los Patrimonios Municipales del Suelo", ed. Marcial Pons, 1996.

QUINTANA LOPEZ, Tomás. (Coordinador) Varios Autores. "Derecho Urbanístico, Estatal y Autonómico. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2001, 1031 págs. Recensión en RDUMA, nº 187, Julio-Agosto 2001.

QUIROS ROLDAN, Antonio, ESTELLA LOPEZ; José Miguel, y ARENAS SALVATIERRA, Sigfredo, "Estudio-comentario jurisprudencial sobre las licencias urbanísticas", Editorial Comares, Granada, 1997.

RAMOS MEDRANO; Jose Antonio. "Los derechos de tanteo y retracto en la legislación urbanística" Recensión en RDU 145 1995 p. 215.

REVUELTA PEREZ, Inmaculada. "El control integrado de la contaminación en el Derecho Español". Ed. Marcial Pons, Madrid, 2003.

RUEDA PEREZ, Manuel Angel: "Intervención notarial en el urbanismo de la Comunidad Valenciana", Tirant Monografías, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

ROGER FERNANDEZ, Gerardo. "La necesaria regulación del suelo no urbanizable". En "Comentarios a la Ley del Suelo No Urbanizable. Ponencias de las Jornadas celebradas en Valencia.", Generalidad Valenciana-Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, Serie Urbanística, 1995.

ROGER FERNANDEZ, Gerardo, "El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico", en "Ordenación y gestión del territorio turístico", obra colectiva dirigida por BLANQUER CRIADO, David. Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 50 y ss.

ROMERO SAURA, Fernando y LORENTE TALLADA, Jose Luis. "El Régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana Reguladora de la Actividad urbanística)". Ed. Universidad Politécnica de Valencia-Fundación Bancaixa, 6ª edición, Valencia, 1996.

RAMON FERNANDEZ, Tomás, "Política territorial, desarrollo sostenible y seguridad jurídica", en BLANQUER CRIADO, David, "Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 35 y ss.

ROMERO SAURA, Fernando y LORENTE TALLADA, Jose Luis. "El Régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana Reguladora de la Actividad urbanística)". Ed. Universidad Politécnica de Valencia-Fundación Bancaixa, 6ª edición, Valencia, 1996.

SÁINZ MORENO: "Conceptos jurídicos; interpretación y discrecionalidad administrativa". Edit. Cívitas, 1976.

SANCHEZ-CIA, Angel Luis, "Ley del suelo del 98: comentarios jurídicos", Ed. Edijus, Zaragoza, 1999.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique: "La potestad normativa del municipio español", Ed. El Consultor, 2000.

SÁNCHEZ GOYANES, E., (Dir.), "Derecho Urbanístico de Castilla y León", El Consultor de los Ayuntamientos -Junta de Castilla y León, 2000, 1ª reimpresión, 2002;

SÁNCHEZ GOYANES, E., (Dir.), "Derecho Urbanístico de Cantabria", El Consultor de los Ayuntamientos-Federación de Municipios de Cantabria, 2002.

SÁNCHEZ GOYANES, E., (Dir.), "Derecho Urbanístico del Principado de Asturias", El Consultor de los Ayuntamientos-Principado de Asturias, 2003.

SÁNCHEZ GOYANES, E., (Dir.), "Derecho Urbanístico de Extremadura". El Consultor de los Ayuntamientos-Junta de Extremadura, 2003.

SÁNCHEZ GOYANES, E., (Dir.), "Derecho Urbanístico de Galicia". El Consultor de los Ayuntamientos -Xunta de Galicia, 2003.

SANTOS DIEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J., "Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos". 3ª edición, El Consultor de los Ayuntamientos-Publicaciones Abella, 1999 (5ª edición. 2002).

SANZ GANDASEGUI, Francisco, "La articulación de las competencias estatales sobre obras públicas de interés general en materia de infraestructuras de transportes y las de ordenación del territorio", en BLANQUER CRIADO, David, "Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 639 y ss.

SEIJO ALONSO, Francisco G.: "Arquitectura rústica en la región valenciana". Ediciones Seijo, 1979.

SORIANO GARCIA, José Eugenio, "Hacia la tercera desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo)". Libro, Marcial Pons, 1995.

SORRIBES MONRABAL, Joseph: "Desarrollo capitalista y proceso de urbanización en el País Valenciano (1960-1975)", Institución Alfonso el Magnánimo, 1985.

SUAREZ OJEDA, Magdalena: "Las urbanizaciones: su evolución y problemática actual". Revista Urbanismo y Edificación, Thomson-Aranzadi, número 7, 2003-1.

STUYCK DEL PORTILLO, Jorge, "Guía básica para la redacción de Planes Generales en pequeños municipios". Colección "Manuales de urbanismo", Icaro-Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, 2002. Recensión en RDUMA, nº 195, Julio-Agosto 2002, pág 195 y ss.

SUAY RINCON, José, "Turismo y urbanismo: la ordenación del espacio. El caso de Canarias", en BLANQUER CRIADO, David, "Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 287 y ss.

TOLIVAR ALAS, Leopoldo, "Los servicios mortuorios locales: cementerios y servicios funerarios", en "Tratado de Derecho Municipal" dirigido por MUÑOZ MACHADO, Santiago, Civitas, Madrid 2003, Capítulo XXXII, págs. 1739 y ss.

TUDELA ARANDA, José, "El régimen jurídico de las estaciones de esquí y su inserción en el territorio", en BLANQUER CRIADO, David, "Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 583 y ss.

VALERIO MARTINEZ DE MUNIAIN, Emilio, "La legislación europea del medio ambiente: su aplicación en España", Ed. Colex, Madrid, 1991.

VERA REBOLLO, José Fernando, y IVARS BAIDAL, Joseph Antoni, "Turismo, territorio y desarrollo regional en la Comunidad Valenciana", en BLANQUER CRIADO, David, "Ordenación y gestión del territorio turístico" Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 152 y ss.

VERDU MIRA, Antonio: "El régimen jurídico de los ilícitos urbanísticos", Ed. Montecorvo, Madrid, 1993.

VIDAL BELTRAN, Eliseo, "La región valenciana", Diputación Provincial de Valencia, 1962.

WORLD RESOURCES INSTITUTE, "Recursos mundiales. Decisiones para la Tierra: equilibrio, voz y poder", Editorial Ecoespaña, Madrid, 2004

2. ARTICULOS PUBLICADOS EN REVISTAS,

ABAD LICERAS, José María. "Relación de disposiciones en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda dictadas en el último trimestre (diciembre 2001-15 de abril de 2002)". RDUMA nº 192, marzo 2002, págs. 139 y ss.

ALONSO MAS, María José, "Urbanizaciones ilegales", Curso sobre la LSNU de 2004, Valencia, febrero de 2005.

ALLENDE LANDA, J.: "Ordenación del territorio versus grandes infraestructuras: el caso de Vizcaya", Ciudad y Territorio, octubre-diciembre 1987, págs. 45 y ss.

ARGULLOL MURGADAS, Enrique: "Los proyectos de delimitación del suelo urbano: una nueva figura urbanística", REDA, nº 20, 1979, páginas 74 y ss.

ARZAMENA SIERRA, Jerónimo. "Algunas consideraciones sobre la institución contractual y el urbanismo: los llamados convenios urbanísticos". RDU nº 146/1996, Pág. 11 y ss.

ARZAMENA SIERRA, J.: «Suspensión del otorgamiento de licencias. Eficacia del acuerdo de suspensión: queda subordinada a la publicación. Licencia denegada antes de la publicación: es improcedente la denegación. Solicitudes con derecho a indemnización». RDU 48, 1976, pp. 139 y ss.

ARZAMENA SIERRA, Jerónimo. «Licencia de edificación. Licencia de edificación y licencia de apertura: relaciones. Procedimiento de otorgamiento: no hay indefensión. Condiciones urbanísticas. No se prueba el incumplimiento». RDU 52, 1977, pp. 176 y ss..

ARZAMENA SIERRA, J.: "Retranqueo impuesto en la licencia, respecto de un camino. Concepto y contenido de la propiedad. Limitaciones". RDU 65, 1979, pp. 171 y ss.

BALLARÍN MARCIAL., Alberto, "Función social de la propiedad rústica". Rivista di diritto agrario. Casa Editrice. Dott. A. Giuffrè, Milano, 1972.

BAÑO LEÓN, J.M., "La fuerza normativa de lo fáctico en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", en REDA, nº 59, 1988.

BASSOLS COMA, Martín: "Iniciativa privada y gestión urbanística: sistemas de actuación, agente urbanizador y convenios urbanísticos", Revista de Urbanismo y Edificación, nº 5, 2002, páginas 15 y ss.

BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis. "En torno a las medidas liberalizadoras del suelo: apuntes críticos a la luz de las SSTC 61/1997 y 164/2001", RDUMA, nº 188, Septbre-Octbre. 2001, pág 59 y ss.

BERMUDEZ SANCHEZ, Javier. "Urbanismo y legislación sectorial". RDU nº 154/1997, pags 121 y ss.

BORRELL I CALONGE, Agustí y FANLO I PUNTER, Victor. "La Llei d'Urbanisme de Catalunya vista por cuatro arquitectos (Comentarios a la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo, del Parlament de Catalunya)". RDUMA, nº 199, enero-febrero 2003.

BUSTILLO BOLADO, Roberto O./CUERNO LLATA, J. Ramón. "Los convenios urbanísticos entre las Administraciones Locales y los particulares", 3ª edición. Aranzadi, 2001. (Prólogo de Luis Martín Rebollo). REC RDUMA nº 191, Enero-Febrero 2002, págs. 167 y ss.

CABRAL GONZALEZ-SICILIA, Angel, "Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional número 164/2001, de 11 de julio, referente a la ley del Suelo 6/1998", RDUMA, nº 188, Septbre-Otbre. 2001, págs 11 y ss.

CARCELLER FERNANDEZ, Antonio. "Lo que queda de la ley del Suelo de 1992". RDU, nº 153/1997, págs. 13 y ss.

CARRETERO PÉREZ: «Actos administrativos de intervención urbanística sobre la propiedad». RDU 27, marzo-abril de 1972, págs. 55 y ss.

CASTANYER VILA, J., "Catastro y urbanismo", CT/Catastro, nº 7/1991, págs.15 y ss.

CASTILLO GOMEZ, Fátima. "Políticas del suelo" AA nº 29/1997, págs. 587 y ss.

CATALAN SENDER, Jesús. "Urbanismo y minas, Licencias municipales, Planeamiento y Tributos locales". Bayer Hermanos, Barcelona, 2001. REC RDUMA, nº 185, Abril-mayo 2001, págs 182 y ss.

COBO OLVERA, Tomás: "Tasas y Precios Públicos de las Entidades Locales en la Jurisprudencia", El Consultor, 1998, págs. 518 y 519

COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO, "Informe sobre la propuesta liberalizadora del Tribunal de Defensa de la Competencia", El Consultor, núm. 6, 1995, pág. 818.

COMISION DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO, "Recomendaciones de avance normativo y políticas de suelo", RDU nº 143, 1995, pág. 11.

CHICO ORTIZ. «El derecho de propiedad ante la nueva legislación urbanística». RDU núm. 33, 1973.

CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. "Ejecución del planeamiento: Expropiaciones urbanísticas: Implicaciones. Valoraciones". RDU nº 154/1997, págs. 11 y ss.

DE ASIS ROIG, Agustín. "El artículo 149.1.1. de la Constitución como fundamento de la intervención del estado en materia urbanística". AA nº 29/1997, págs. 521 y ss..

DE LA VALLINA VALVERDE, Juan Luis, "Panorama actual del Derecho urbanístico", REALA, núm. 283, 2000, pág. 345.

DE LOS MOZOS: «Modificación del derecho de propiedad por razón de las actuaciones urbanísticas». Anuario de Derecho Civil T. XXXIII fasc. 1. «El derecho de propiedad y la Constitución de 1978-», en VV.AA. Propiedad, urbanismo, derecho comunitario europeo y doctrina en la Dirección General de Los Registros y del Notariado. Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad. Madrid 1986.

DELGADO PIQUERAS, F., La Directiva 96/61/CE, de prevención y control integral de la contaminación, Justicia Administrativa, núm. 7, abril, 2000.

DÍEZ PICAZO: «Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística». RDU núm. 23, 1971.

ECHAGÜE MENDEZ DE VIGO, G, y FRAGUAS HERRERO, A., "El desarrollo sostenible: una visión histórica con el CONAMA de testigo", en "El desarrollo sostenible en España", publicación del VI Congreso Nacional del Medio Ambiente, Madrid, 2004.

ECHEVARRIA, S.: "El contenido esencial del Derecho de propiedad". En Academia Sevillana del Notariado, Tomo VI, en homenaje a Olavarría Tellez. Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1992.

EMBID IRUJO, A.: "Usos del agua e impacto ambiental: evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico", RAP, nº 134 de 1994.

ENTRENA CUESTA, R.: "Las licencias en la legislación local". REVL, 107, (1959), pp. 641 y ss.

FERNÁNDEZ FERRERAS, C., «Régimen del suelo no urbanizable común. Limitaciones a las facultades de disposición y de aprovechamiento» Revista de Estudios Locales, CUNAL, núm. extraordinario Urbanismo, 1999, pp. 57 a 118.

FERNÁNDEZ DE GAITA, Dionisio, «Régimen Jurídico del Control Integrado de la Contaminación,» RD Amb, núm. 22.

FERNANDEZ GARCIA, Jose Francisco, "El Catastro y el Justiprecio del suelo", en Revista de Urbanismo y Edificación", número 9. Editorial Thomson-Aranzadi, Madrid, 2004.

FERNANDEZ PARRILLA, Francisco Javier: "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", RDUMA, nº 191, enero-febrero 2002, Pág. 76.

FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M.: «Licencias urbanísticas: ¿retroactividad del planeamiento a las solicitudes anteriores a su vigencia?. RAP nº 118. 1989.

FERNANDEZ PIRLA, Santiago, "La nueva normativa de valoración de los bienes inmuebles en el mercado hipotecario" RDU, nº 141, 1995, pág. 113.

FERNANDEZ RODRIGUEZ Tomás Ramón, "El urbanismo en la jurisprudencia constitucional: notas críticas", RDU, nº 112 (1989) pags. 13 y ss.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomas Ramón. "El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español".. REDA 94, 1997, p. 189.

FERNANDEZ TORRES, Juan Ramón: "Refundición y constitución: examen del Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana de 26 de junio de 1992", RAP, nº 131, mayo-agosto 1993, págs 136-137.

FERNANDEZ TORRES, Juan Ramón: "Aeropuertos de interés general, ordenación del territorio y urbanismo, y autonomía local (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002, de 31 de octubre)". Revista Urbanismo y Edificación , Thomson-Aranzadi, número 7, 2003-1. Páginas 119 y ss.

FERNANDEZ RODRIGUEZ Tomás Ramón, "El urbanismo en la jurisprudencia constitucional: notas críticas", RDU, nº 112 (1989) pags. 13 y ss.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: "Arbitrariedad y discrecionalidad". Cuadernos Cívitas, 1991.

FERNANDEZ TORRES, Juan Ramón: "Algunas consideraciones sobre la reciente Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes." Revista de Urbanismo y Edificación, Thomson-Aranzadi, nº 8, 2003-2, páginas 101 y s.s..

FERNANDEZ TORRES, Juan Ramón: "Aeropuertos de interés general, ordenación del territorio y urbanismo, y autonomía local (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002, de 31 de octubre)". Revista Urbanismo y Edificación, Thomson-Aranzadi, número 7, 2003-1, página 121.

FERNANDEZ TORRES, Juan Ramón: "Un freno definitivo a la abusiva delimitación de reservas de terrenos para su incorporación a los patrimonios

municipales del suelo (Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2003)", Revista Urbanismo y Edificación, Thomson-Aranzadi, número 8, 2003-2. Páginas 123 y ss.

FUENTES BODELÓN, «Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación», RDAMB, núm. 19, 1997.

FUERTES, Mercedes, "Evaluación de impacto ambiental e instalaciones eléctricas". Civitas, nº 114/2002, págs. 265 y ss

GALLEGRO ANABITARTE, Alfredo: "Ius Aedificandi y propiedad del suelo: Real Decreto Ley 4/2000. STC 164/2001 y leyes regionales posteriores", RDUMA nº 193, Abril-Mayo 2002, págs. 11 y ss.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Principio de legalidad. Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución". REDC núm. 10, 1984.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. "El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI", REDA, núm. 99, 1998, pág. 400.

GARCIA GOMEZ DE MERCADO, Francisco. "La valoración urbanística tras la sentencia del T. C. de 20 de marzo de 1997". AA nº 29/1997, págs. 629 y ss.

GARCIA GOMEZ DE MERCADO, Francisco: "Clasificación y valoración del suelo tras las Leyes 53/2002 y 10/2003", RDUMA nº 205, octubre-noviembre 2003, págs. 11 y ss.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando. "La valoración de las empresas en la vigente Ley del Suelo 6/1998, de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, como consecuencia de su expropiación urbanística: problemática y conceptos específicos a indemnizar". RDUMA, nº 195, Julio-Agosto 2002, pág 11 y ss.

GARRIDO FALLA, F.: "El tratamiento jurisprudencial de la discrecionalidad administrativa". RAP núm. 13, 1954.

GASPAR, Isabel, "El concepto de desarrollo sostenible, del presente hacia el futuro", en Revista "Contrastes, junio-julio 2005, páginas 111 y ss.

GASSNER ULRICH, M, "El concepto europeo de residuo en crisis", Revista Tapia, nº 104, abril 1999, pág. 27;

GIGOSOS, Pablo, y SARAVIA, Manuel: "Los señores del suelo. A propósito de un comentario de González Berenguer". RDUMA nº 206, diciembre 2003, págs. 147 y ss.

GÓMEZ FERRER, R.: «Algunos problemas en materia de licencias municipales de edificación». RDU, 1972. octubre-noviembre.

GÓMEZ TOMILLO, Manuel. "Urbanismo, función pública y Derecho Penal". Editorial Comares, Granada, 2000. REC RDUMA nº 191, Enero-Febrero 2002, págs. 168 y ss.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L.: "El régimen jurídico de la edificación", en RDU 55 (1977).

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L.: «Sobre las reducciones de aprovechamientos en la nueva Ley urbanística». RDU 123, pp.13 y ss.

GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis. "El Anteproyecto de la cuarta Ley del Suelo y la Sentencia del Tribunal Constitucional". RDU. n º 153/1997, pags. 107 y ss.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis: "El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás...hasta la aparición de la Ley 6/98 (y III)". RDUMA, nº 195, Julio-Agosto 2002, pág 11 y ss.

GONZALEZ BERENGUER URRUTIA, José Luis. "Las recomendaciones de avance normativo y políticas del suelo de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo. Análisis de las conclusiones presentadas". RDU nº 143, 1995, pág. 71.

GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, Jose Luis. "Reflexiones sobre el urbanismo y la ciencia, la política, la ética, el tiempo y el dinero. Edit. El Consultor de los Ayuntamientos, 2002, 270 págs. REC RDUMA, nº 192, Septbre-Otbre. 2002, pág 189 y ss.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: Nuevo régimen de las licencias de urbanismo. El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 1991.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «Las licencias urbanísticas. REVL 154, (1967), pp. 517 y ss.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «Las licencias de urbanismo y el Registro de la Propiedad». RCDI 528, 1978, pp. 913 y ss.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «El plazo para impugnar una licencia de obras por terceros interesados». REDA núm. 7, 1975.

GRAU ÁVILA, S.: «El régimen jurídico de las licencias urbanísticas». RDU 117 (1990).

GUTIERREZ COLOMINA, Venancio. "Un enfoque positivo del suelo no urbanizable y urbanizable no programado" RDU nº 142, 1995, pág. 63 y ss..

HANNEQUART, J.P. "El derecho comunitario en materia de residuos, PPV, SA, 1996, pág. 137.

JIMENEZ DE CISNEROS, Javier. "La ejecución de obras públicas sobre zonas de especial protección de aves: el supuesto del embalse de Itoiz". RDU nº 142, 1995, pág 131.

LARIOS TABUENCA, Federico: "La facultad de edificar y el proceso urbanizador". RAP núm. 76.

LASO BAEZA, Vicente, "La Ley 7/1997 de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia del suelo, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 13 de septiembre de 2001", Jurisprudencia de los Tribunales Superiores de justicia, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, Nº 194 (junio 2002) Págs. 39 a 56

LLISET BORRELL, "El abuso de la vía excepcional del art. 180.2 de la Ley del Suelo y su impugnación", RDU, nº 112, de 1989, págs, 33 y ss.

LOPEZ-CERON HOYOS, C y MORENO GRAU. M.D.: "Consideraciones sobre el concepto de residuo en el derecho nacional y comunitario", La Ley, 16 y 17 de noviembre de 1999.

LOPEZ-CERON HOYOS, Cristina, "El concepto de residuo: misión imposible (Comentarios a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en los casos Arco-Chemie y Hees-Epon)", Revista Aranzadi de derecho Ambiental, año 2002, número 1, páginas 167 y ss.

LOPEZ PELLICER, JOSE. A. "Naturaleza, supuestos y límites de los convenios urbanísticos". RDU nº 146/1996. pags 97 y ss.

LOPEZ RAMON, Fernando. "Condicionamientos forestales de la urbanización". RDU 144, 1995, pág. 159

LOPEZ RAMON, Fernando: "Crisis y renovación del urbanismo español en la última década del siglo XX", REDA, nº 104/1999, págs. 521-550.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta: "Las nuevas legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas: una visión de conjunto", RAP nº 151 de 2000, págs. 405 y ss..

LORA-TAMAYO VALLVÉ, Márta: "Medidas liberalizadoras en el sector inmobiliario: efectos directos y contramedidas en la legislación de las Comunidades Autónomas", RAP nº 155 de 2001, págs. 331 y ss.

LLISET BORRELL, "El abuso de la vía excepcional del Art. 180.2 de la Ley del Suelo y su impugnación", RDU, nº 112, de 1989, págs, 33 y ss.

LLISET BORREL, F.: «La edificación y la urbanización simultánea después de la Ley 8/90, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo». RDU 124. "Aplicación de la Ley 8/ 1990. Gestión del tiempo urbanístico y naturaleza de la licencia de edificación en dicha Ley». RDU 126, pp. 61 y ss. «La licencia de edificación». El Consultor núm. 13, 1992.

MARTÍN BULLINGER: "La discrecionalidad de la Administración pública (Evolución, funciones, control judicial). La Ley, 30-10-87.

MARTIN HERNANDEZ, Paulino. "Los convenios urbanísticos" RDU nº 144, 1995, pág 59.

MARTIN MATEO, Ramón, "La eclosión de nuevas comunidades", RAP, nº 45, págs. 35 a 103.

MARTIN MATEO, Ramón, "Las valoraciones en las expropiaciones urbanísticas. La Ley 8/90", , DA, nº 222/1990, págs. 79 y ss.

MARTIN REBOLLO, L.: "Presente y futuro del derecho urbanístico: una reflexión crítica", en Anuario del Gobierno Local 2002, dirigido por FONT I LLOVET, Tomás. Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local e Instituto de Derecho Público, Barcelona 2003, pág. 52.

MARTIN RETORTILLO BAQUER, Sebastián: "Problemas de los municipios rurales", Problemas Políticos de la Vida Local, Vol. I., Madrid, 1961, página 13.

MARTINEZ CARRASCO PIGNATELLI, Purificación * "La planificación de las redes arteriales", RDU 143, 1995, pág. 145.

MARTINEZ GARCIA, Silvestre. "La expropiación en el Texto Refundido de la Ley del Suelo Y Ordenación Urbana de 1992". RDU nº 142, 1995, pág.23.

MEDIAVILLA CABO, José Vicente. "Comentarios a la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria". RDUMA, nº 188, Septbre-Octbre. 2001, págs. 113 y ss.

MÉNDEZ CANSECO, José Félix, "La armonización del Derecho urbanístico. Comentarios a propósito del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio", Actualidad Aranzadi, núm. 446, julio de 2000

MENENDEZ REXACH, Angel. "Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997". RDU nº 153/1997, pags. 35 y ss.

MENÉNDEZ REXACH, Angel, "Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas", en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, número 200, marzo 2003, páginas 135 y siguientes

MORELL OCAÑA, Luis, "Estructuras locales y ordenación del espacio", IEAL, Madrid, 1972, página 56.

ORTEGA BERNARDO, Julia. "Licencias urbanísticas y obras públicas: el supuesto límite de las "obras accesorias y complementarias"", RDUMA nº 201, , abril-mayo 2003, págs. 89 y ss.

ORTEGA GARCIA, Angel, "Jurisprudencia sobre el artículo 180.2 de la Ley del Suelo", Estudios Territoriales, nº 27, de 1988, pág. 149 y ss.

ORTEGA GARCIA, Angel, "Jurisprudencia sobre el artículo 180.2 de la Ley del Suelo", Estudios Territoriales, nº 27, de 1988, pág. 149 y ss..

ORTEGA GARCIA, Angel. "Los recursos contra la Ley del Suelo, la Sentencia del Tribunal Constitucional y el efecto boomerang". AA nº 29/1997, págs. 617 y ss.

ORTEGA MATÍNEZ, Enrique, Director del Grupo Investigación, Creatividad, Innovación (ICI) de la Universidad Complutense de Madrid, en las Jornadas "Golf y Turismo", Valencia, febrero 2005,

OTONIN BARRERA, Fernando: "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, Thomson-Aranzadi, nº 7, 2003-1, páginas 105 y ss.

PARADA VAZQUEZ, Jose Ramón: "Urbanizaciones privadas y suelo no urbanizable", XVII Temas de derecho urbanístico, AA.VV, Oviedo, 1980. Ed. Colegio Oficial de Aparejadores de Asturias, págs. 228-236.

PARDO CASTILLO, Manuel. (Relator) "Conclusiones del Grupo de trabajo III: Suelo No Urbanizable". RDUMA nº 185, Abril-mayo 2001. Págs 165 y ss.

PARDO CASTILLO, Manuel. "Unas reflexiones sobre la ordenación del litoral en la cornisa cantábrica". RDUMA, nº 192, Septbre-Otobre. 2002, pág 167 y ss.

PAREJO ALFONSO, Luciano. "Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la Sentencia del tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo; en particular, la regla de la supletoriedad del Derecho general-estatal". AA nº 29/1997, págs. 571 y ss.

PAREJO ALFONSO, Luciano. "Presentación ", del "El nuevo marco legal del urbanismo, número monográfico de Documentación Administrativa dedicado a la Ley 6/1998, nº 252-253/1998-1999.

PEREZ ANDRES, Antonio Alfonso. "La limitación constitucional de la remisión legislativa al planeamiento (Hacia la reducción de la discrecionalidad)". RDU nº 146/1996, pags. 57 y ss.

PÉREZ FERNÁNDEZ, José: "La Directiva relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación (IPPC) 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre: su contenido", RDU, Diciembre 2000.

PORTO REY, Enrique. "Incidencias de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, en la ejecución del planeamiento". AA nº 29/1997, págs. 605 y ss.

PORTO REY, Enrique. "Algunas observaciones a las recomendaciones del Tribunal de la competencia y de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo", RDU nº 143, 1995, pág. 55.

PORTO REY, Enrique. "Comentarios prácticos a la Ley 7/1997 de medidas liberalizadoras en materia de suelo, tras la STC sobre la LS92". RDU nº 153/1997, pág. 129 y ss.

PORTO REY, Enrique. "Técnicas urbanísticas que pueden facilitar la promoción de viviendas de promoción pública" RDUMA, nº 185,, Abril-mayo 2001. Págs. 83 y ss.

QUINTANA LOPEZ, Tomás, "La regulación de los patrimonios municipales del suelo como fuente de controversia", Civitas, nº 121/2004, págs. 83 y ss.

RAMOS MEDRANO, José Antonio. "Los diversos registros administrativos en la legislación urbanística". RDUMA, nº 192, Septbre-Octbre. 2002, págs 71 y ss.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M^a, "Urbanismo e iniciativa privada en la nueva Ley Foral de Ordenación del territorio y Urbanismo de navarra", RDUMA, 209, abril-mayo 2004, págs 125 y ss.

REHBINDER, Eckard, "El debate sobre la transposición del imperativo de sostenibilidad en el Derecho Ambiental y de la Planificación", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, año 2002, número 1, páginas 23 y ss.

RIAÑO PAMBA, M., «El enfoque integrado en la protección del medio ambiente. La Directiva IPPC», Revista de Estudios Locales, CUNAL, núm. extraordinario, 2001.

RIVAS ANDRÉS, Rafael. "La obtención de licencia de obras, de segregación de terrenos y de división horizontal de edificios por silencio administrativo en la Comunidad Valenciana". RDUMA nº 193, Abril-Mayo 2002, págs. 41 y ss.

RIVAS ANDRÉS, Rafael: «¿A quien pertenecen las construcciones sin licencia?» Revista La Notaría, Barcelona, núm. 5, 1993.

ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo. «Un nuevo modelo en la gestión urbanística. La experiencia de la legislación valenciana», RDU, núm. 166, 1999, págs. 89 a 113.

SÁINZ MORENO, F.: «La vía interdictal como medida cautelar contra las obras que se ejecuten con infracción manifiesta de las normas urbanísticas. La protección del ambiente. REDA. núm. 5, 1975.

SÁNCHEZ GOYANES, E., «La potestad municipal de clasificación del suelo en la nueva legislación estatal. La enérgica rectificación rectificada a tiempo», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 7, 1998.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique: "La potestad normativa del municipio español", *El Consultor*, 2000, págs. 216-217.

SÁNCHEZ GOYANES, E., «La potestad municipal de clasificación del suelo en la nueva legislación estatal. La enérgica rectificación rectificada a tiempo», *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 7, 1998

SÁNCHEZ GOYANES, E., «La enérgica rectificación rectificada a tiempo», nuevamente rectificada. y van...*Urbanística Práctica* nº 18 Julio 2003, Páginas 5 y siguientes.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, "La reintroducción del Suelo No Urbanizable Común como categoría urbanística y otros aspectos de la Ley estatal 10/2003, de 20 de mayo". *Revista Urbanística Práctica*, Número 19 - septiembre 2003

SANCHEZ SAEZ, Antonio José: "Otro paso a oscuras en la necesaria delimitación conceptual del abandono de residuos (La sentencia 496/2003, de 14 de mayo, de la SCA del TSJ de Galicia", en *RAP*, nº 122, abril-junio 2004, págs.295 y ss.

SANTILLANA, A. "Criterios de clasificación de la población en rural y urbana", *Revista de Economía Política*, enero-abril 1964, págs. 71-82.

SERRANO, A.: "El principio de legalidad; algunos aspectos problemáticos". *REDA* núm. 20.

SERRANO RODRIGUEZ, A., "La problemática de las valoraciones tras su nueva regulación en la legislación urbanística", *CT/Catastro*, nº 17/1993.

SORIA MARTÍNEZ, Gabriel. "La valoración del suelo en actuaciones estatales y sectoriales". *RDUMA*, nº 195, Julio-Agosto 2002, pág 99 y ss.

STUYK Del PORTILLO, Jorge, "Núcleos de viviendas en suelo no urbanizable. La vivienda aislada y familiar y la vivienda rural", en "Jornada Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable", Valencia, 16 de febrero de 2005.

SUAREZ OJEDA, Magdalena: "Las urbanizaciones: su evolución y problemática actual". *Revista Urbanismo y Edificación*, Thomson-Aranzadi, número 7, 2003-1. Páginas 57 y ss.

TOLOSA TRIBIÑO, César."La intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y la disciplina urbanística en la nueva Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria". *RDUMA*, nº 188, Septbre-Otbre. 2001, pág. 139

VALENCIA MARTIN, Germán, «El régimen jurídico del control integrado de la contaminación», NUE, núm. 153, 1997.

VALENCIA MARTIN, Germán, «Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación», NUE, núm. 190, 2000..

YÁÑEZ VELASCO, Igor, "Relaciones entre el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y el urbanismo", Revista de Derecho Urbanístico nº 179, julio agosto 2000. Págs. 119 a 160.

