

# MEDIDAS LIBERALIZADORAS EN EL SECTOR INMOBILIARIO (1): EFECTOS DIRECTOS Y CONTRAMEDIDAS EN LA LEGISLACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Por

MARTA LORA-TAMAYO VALLVÉ

Profesora del Departamento de Derecho Administrativo  
UNED

**SUMARIO:** I. OBJETIVOS DE LAS MEDIDAS LIBERALIZADORAS.—II. CONTENIDO DE LA REFORMA: 2.1. *El suelo no urbanizable. Modificación del artículo 9.2 de la Ley 6/1998.* 2.2. *Incidencia de la reforma en la regulación autonómica sobre suelo no urbanizable.* 2.3. *Unificación del régimen de suelo urbanizable y derecho a la transformación urbanística. Los nuevos artículos 15.2 y 16.1.* 2.4. *Contramedidas de las Comunidades Autónomas: a) Moratoria urbanística en Baleares y normas territoriales cautelares en materia de telecomunicaciones. b) Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias (Decreto 4/2001, de 12 de enero).*—III. MEDIDAS LIBERALIZADORAS Y PECULIARIDADES DEL MERCADO DE SUELO.

## I. OBJETIVOS DE LAS MEDIDAS LIBERALIZADORAS

El Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes, continúa en la línea de los objetivos planteados por la Ley 6/1998, de régimen de suelo y valoraciones, si bien radicaliza el sentido liberalizador de las mismas. Parecen medidas menos temerosas que las adoptadas por la vigente Ley 6/1998, de régimen de suelo, inscritas en un panorama político diferente en el que, qué duda cabe, la mayoría absoluta obtenida en las pasadas elecciones por el Partido Popular tiene una gran incidencia puesto que aquellos preceptos incluidos en el proyecto de ley que debieron ser negociados para la aprobación de la actual Ley urbanística han sido los reformados, suponiendo en este sentido el Decreto de medidas liberalizadoras un complemento a la reforma ambigua que la Ley del 98, fruto de las presiones, no pudo llevar a efecto.

El *objetivo general* del «paquete» de medidas liberalizadoras es incidir de forma inmediata en el comportamiento de los distintos agentes económicos para estimular la competencia, conseguir una mejor asignación de los recursos y, en definitiva, influir positivamente sobre el nivel de precios.

El *objetivo específico* para el sector inmobiliario se centra en dos aspectos diferentes.

De una parte, las medidas que se adoptan pretenden *corregir las rigide-*

---

(1) *Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio.*

ces advertidas en el mercado como consecuencia del fuerte *crecimiento de la demanda* y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la *escasez de suelo urbanizable*. En consecuencia, la reforma que se introduce habrá de *incrementar la oferta* de suelo al eliminar aquellas previsiones normativas.

De otra parte, se pretende clarificar la situación actual del ejercicio de la actividad de intermediación inmobiliaria que se encuentra afectada por la falta de una jurisprudencia unánime que reconozca que dicha actividad no está reservada a ningún colectivo singular de profesionales.

El legislador estatal pone mucho cuidado en precisar cuál es el *fundamento constitucional* que lo legitima competencialmente para llevar a cabo estas medidas, por miedo a un nuevo recurso de inconstitucionalidad. No está de más recordar en este sentido que la Ley 6/1998 ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad y que estas nuevas medidas, a pesar del esmero puesto en justificar la constitucionalidad de las mismas, parecen llevar el mismo camino.

Los preceptos constitucionales en los que se ampara son:

Artículo 149.1.13.<sup>a</sup> Competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general económica.

Artículo 149.1.1.<sup>a</sup> 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.

Artículo 149.1.18.<sup>a</sup> Sobre procedimiento administrativo común.

## II. CONTENIDO DE LA REFORMA

### 2.1. *El suelo no urbanizable. Modificación del artículo 9.2 de la Ley 6/1998*

La Ley 6/1998, de régimen de suelo y valoraciones, establecía el concepto de suelo no urbanizable con base a un doble criterio, entendiéndose, de una parte, que son aquellos terrenos que *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, ambientales, científicos 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*. Regulación ésta que no es tocada por el Real Decreto-Ley 4/2000. Pero, de otra parte, también entraba dentro del concepto de suelo no urbanizable *«aquel que el planeamiento general considerase 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»*.

El Decreto 4/2000 suprime la capacidad del planeamiento general de clasificar terrenos como no urbanizables cuando no tengan valores especiales susceptibles de protección, al suprimir la línea final del artículo 9.2, que permitía a las entidades locales crear bolsas de suelo no urbanizable sin que existiera una justificación precisa para ello; simplemente era suficiente con la consideración de que en el momento de su clasificación, pues posteriormente en una nueva revisión del plan este criterio era susceptible de variación, no se consideraran adecuados para el desarrollo urbano.

La modificación de este artículo supone la recuperación de la redacción del precepto que el primer proyecto de la que sería futura Ley 6/1998 recogía, en la que no se incluía la última coletilla «*aquellos otros que se considere inadecuados para el desarrollo urbano*». De tal forma que parece desprenderse del concepto de suelo no urbanizable la determinación discrecional de las entidades locales a la hora de llevar a cabo el planeamiento general de un determinado municipio de preservar del desarrollo urbano determinadas zonas por su posible inadecuación al mismo; se reduce, pues, la capacidad de crear zonas no destinadas a la urbanización cuando éstas no tengan un uso actual agrícola, ganadero, forestal o de riquezas naturales específicas.

Pero los verdaderos efectos de esta nueva regulación sólo pueden ser valorados en su justa medida mediante el estudio de cada norma autonómica y la regulación que del suelo no urbanizable establecía. La era del Derecho urbanístico español comparado ha comenzado, y debemos asumirlo; analizar los efectos del Real Decreto-Ley de medidas liberalizadoras mediante el estudio de sus preceptos carece de sentido. El proceso de análisis y comparación es pesado, son 17 normas autonómicas, cada una con *peculiaridades y regímenes especiales similares pero no siempre idénticos*, pero es el único modo de conocer verdaderamente los efectos y el alcance real de la normativa estatal.

## 2.2. *Incidencia de la reforma en la regulación autonómica sobre suelo no urbanizable*

La regulación del suelo no urbanizable, junto con la disciplina urbanística, había sido una de las materias en las que con más profusión habían incidido las regulaciones autonómicas, no sólo las posteriores a la STC 61/1997, sino también las anteriores. Estas centraban principalmente su contenido regulador en torno a dos aspectos.

De una parte, concretaban la protección necesaria que debía darse a los suelos no urbanizables en función de las peculiaridades geográficas de cada Comunidad Autónoma. En este sentido, la reforma no tiene mayores incidencias pues aquellos suelos considerados como no urbanizables en razón de su especial protección siguen teniendo cabida en el ámbito de la regulación estatal.

De otra parte, la legislación autonómica había ido estableciendo y re-

conociendo en algunos casos cierto grado de potencialidad urbanizadora y edificatoria en suelo no urbanizable mediante la regulación de actuaciones urbanísticas concretas, el reconocimiento expreso de cierto aprovechamiento urbanístico, o la inclusión de categorías especiales de suelo no urbanizable en los núcleos rurales.

El problema que se deriva de la nueva regulación dada por el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas liberalizadoras, estriba en dilucidar si este tipo de actuaciones, proyectos y aprovechamientos reconocidos en la legislación autonómica tienen cabida en esta nueva concepción, sumamente restrictiva, del suelo no urbanizable y analizar si es posible, en función de la legislación urbanística existente, la existencia de un suelo no urbanizable, común, genérico o residual o de entorno de núcleo de población.

Para responder a esta pregunta es necesario detenerse en el concepto que cada norma autonómica da al suelo no urbanizable y la subdivisión de éste en diferentes categorías, para posteriormente determinar en qué tipo de suelo no urbanizable se permitan estas actuaciones. Si éstas ya no tienen cabida en el escueto y exprimido régimen actual de suelo no urbanizable habrá que considerar si tiene algún sentido que puedan realizarse en el amplio régimen del suelo urbanizable, en el que parece que de todo hay, todo cabe, como en botica.

*Aragón.* La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, recoge el concepto de suelo no urbanizable establecido por la Ley 6/1998 antes de su reforma por el Real Decreto-Ley de medidas liberalizadoras. De forma que su artículo 19.b) admite la posibilidad de que el planeamiento general pueda clasificar terrenos como no urbanizables cuando considere que son inadecuados para el desarrollo urbano.

Esa última coletilla parece que deberá ser suprimida.

La Ley aragonesa distingue dos categorías en el ámbito de suelo no urbanizable:

1) *Suelo no urbanizable especial*, que será aquel reconocido como tal por el planeamiento urbanístico o que alguna ley reconozca la necesidad de su especial protección.

2) *Suelo no urbanizable genérico*, que es aquel que deba ser reconocido como tal por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, y en el que caben construcciones sujetas a licencia municipal o a autorización especial que se caracterizan por incidir en actuaciones o edificaciones aisladas, que en ningún caso forman núcleo de población.

Entiendo que este suelo urbanizable genérico no tiene por qué ser desplazado puesto que en él tienen cabida no sólo aquellos terrenos que el planeamiento general considere inadecuados para el desarrollo urbano, sino aquellos en los que existan especiales valores que, no regulados por un régimen especial, el planeamiento general considere necesario preservar.

Así pues, y como primeras reflexiones, parece, por una parte, que el alcance de la reducción del suelo no urbanizable no es tanto, lo que variará, en todo caso, es la mayor justificación que el planeamiento general establezca. Todo terreno ostenta potencialidades con algún que otro valor agrícola, forestal, ganadero o de riquezas naturales que puede ser medianamente justificado.

Por otra parte, uno de los aspectos en los que incide con profundidad, de forma indirecta, la nueva regulación del Real Decreto-Ley 4/2000 es en la imposibilidad de la creación efectiva de Patrimonios Municipales de Suelo, pero este aspecto afecta tanto a la nueva regulación del suelo no urbanizable como del urbanizable.

En efecto, si en principio el suelo no urbanizable existente en la actualidad es aquel que debe ser protegido por alguno de sus especiales valores, su inclusión en el Patrimonio Municipal de Suelo en caso de que sea no urbanizable hará más dificultosa la justificación de su reclasificación como urbanizable en la siguiente revisión del planeamiento general.

Por otra parte, la Ley aragonesa recoge la posibilidad en su artículo 88.1 de que los planes generales puedan establecer terrenos clasificados como suelo urbanizable no delimitado para su posible adquisición como Patrimonio Municipal de Suelo, pero de la reforma actual parece desprenderse que esta categorización en delimitado y no delimitado ya no es operativa; entonces, ¿se pueden establecer estos terrenos en suelo urbanizable delimitado? Se podrán obtener, pero su obtención por expropiación se hará tan costosa que quedará prácticamente inoperativa.

*Principado de Asturias.* La Ley 6/1990, de 20 de diciembre, de normas sobre edificación y usos en medio rural («BOPA» núm. 6, de 9 de enero de 1991), incorpora las siguientes categorías en el suelo no urbanizable:

1) *Suelo no urbanizable de especial protección.* Merecedores de un alto grado de protección. No especifica cuál es la vía que regula esta protección, el planeamiento general o una legislación específica, que es la principal distinción que realiza la Ley 6/1998.

2) *Suelo no urbanizable de interés.* Terrenos protegibles por sus singularidades agrarias o paisajísticas.

3) *Suelo no urbanizable de costas.* Peculiaridades de las franjas costeras.

4) *Suelo no urbanizable de infraestructuras.* Afectados por la localización de infraestructuras básicas de transporte.

5) *Núcleo rural.* Como categoría de suelo no urbanizable objeto de ocupación residencial.

6) *Suelo no urbanizable genérico.* Aquel que por su naturaleza y situación no resulta incluíble en alguna de las categorías anteriores.

En la nueva regulación del suelo no urbanizable parece que el suelo no urbanizable genérico no tiene cabida, pues responde al carácter residual suprimido en la nueva regulación, en la que no pueden considerarse como

suelos no urbanizables aquellos que el planeamiento general no considere aptos para el desarrollo urbano.

Es interesante observar cómo, bajo una misma denominación, en la Ley aragonesa anteriormente analizada y en la Ley asturiana el suelo no urbanizable genérico tiene diferentes contenidos. En la primera, el carácter genérico tiene un contenido concreto; sin embargo, en la segunda que analizamos aquí, al tener carácter residual, ante la nueva regulación del Real Decreto-Ley 4/2000 deberá ser suprimido.

Paradójicamente, ante la falta de precisión del Decreto de medidas liberalizadoras, el suelo de núcleo rural, recogido en esta legislación y en otras autonómicas (Galicia, Canarias, Baleares...), se plantea la posibilidad de que no tiene por qué excluirse de la categoría de suelo no urbanizable, aunque en él se reconozca expresamente la posibilidad de formación de núcleos de población, de aprovechamientos urbanísticos, puesto que no responde a la clase de suelo no urbanizable suprimido. La Ley estatal nada dice al respecto sobre esta posibilidad atípica.

En efecto, la Ley 6/1990, de 20 de diciembre, admite, de una parte, la posibilidad de existencia de *núcleos rurales* en suelo no urbanizable y permitir en ellos la edificación de viviendas agrupadas (art. 9) cuyas dotaciones, servicios y dotaciones públicas de ámbito local debieran ser obtenidos, en principio, por expropiación, aunque admite la posibilidad de introducir modelos de gestión que reconduzcan el proceso a formas análogas a las propias de otra clase de suelo (art. 10 *in fine*).

De este modo, al introducir los principios de gestión del suelo urbanizable en el suelo no urbanizable, en el fondo se está procediendo a una reclasificación implícita del terreno. Los efectos de las medidas liberalizadoras en este punto pueden ser diferentes en función de que consideremos que este suelo de núcleo rural sigue teniendo cabida dentro del concepto de suelo no urbanizable, en cuyo caso la obtención de las dotaciones públicas locales podrá ser asequible para las entidades locales. En caso contrario, si entendemos que el suelo de núcleo rural no tiene cabida en el nuevo concepto de suelo no urbanizable, entonces estos núcleos rurales deberán asimilarse a la categoría de suelo urbanizable, con dos consecuencias inmediatas: de una parte, el alto coste de obtención de las dotaciones públicas por expropiación, que inevitablemente reconducirá la obtención de las mismas por los sistemas de actuación tradicionales para el suelo urbanizable (compensación sobre todo), y, de otra parte, y si el planeamiento general o la normativa autonómica no impone unos estándares rígidos de urbanización y edificación en estos terrenos, la pérdida del carácter de núcleo rural y su urbanización masiva parece no tener limitación alguna.

Pero la Ley 6/1990 reconocía, por otra parte, un *suelo de usos industriales*, reconocido como tal por el planeamiento urbanístico en vigor que, por no haber sido objeto de la necesaria gestión, mantiene todavía las características fácticas del suelo no urbanizable y en el que se permitía la posibilidad de acordar un plan especial industrial en suelo no urbanizable sin necesidad de seguir la tramitación ordinaria (arts. 14 y 15).

Esta figura atípica, desvirtuadora por completo del concepto de suelo

no urbanizable, que en principio parece suponer la previa clasificación del suelo industrial como urbanizable pero *de facto* no urbanizado, y que se tramitará como plan especial en suelo no urbanizable, a mi juicio, deberá ser reconvertida en una actuación mediante un plan especial pero en suelo urbanizable.

Ley 2/1991, de reservas de suelo y actuaciones urbanísticas prioritarias.

Las actuaciones urbanísticas prioritarias, entendidas como un modelo de ordenación de procedimiento abreviado cuya iniciativa emana de la Comunidad Autónoma, suponían un instrumento capaz de modificar la estructura general establecida para uno o varios municipios por el planeamiento general, con base a la capacidad de modificación de la edificabilidad fijada originariamente por el mismo, en cualquier clase de suelo, incluido el suelo no urbanizable.

Con la supresión del suelo no urbanizable de carácter genérico, y la supresión también del suelo urbanizable no delimitado, anterior suelo urbanizable no programado, las actuaciones urbanísticas prioritarias, de marcado carácter público e interés social, en principio, pierden toda posibilidad de ser efectivamente desarrolladas. La posibilidad de expropiar terrenos devendrá tan costosa que hará difícilmente viable cualquier tipo de actuación no especulativa y de interés social.

*Baleares.* La Ley 6/1997, de 8 de julio, que regula el suelo rústico, y la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias, llevan a cabo una regulación pormenorizada del suelo no urbanizable, que adopta la denominación de rústico en esta Comunidad Autónoma.

La Ley 6/1997, de 8 de julio, lleva a cabo una división tripartita de las posibles calificaciones en suelo rústico.

*Suelo rústico protegido:* que serán aquellos terrenos en que por sus valores excepcionales, la función territorial o la defensa de la fauna, flora y el equilibrio ecológico se establece un régimen de especial protección distinto del general para esta clase de suelo. Esta calificación es, por tanto, perfectamente asimilable y reconducible a los criterios de la Ley 6/1998 y la reforma llevada a cabo por el Real Decreto-Ley de medidas liberalizadoras 4/2000, de 23 de junio.

*Suelo rústico común:* es definido de forma residual, como el resto de los terrenos asignados a esta clase de suelo; dentro de ellos, la ordenación diferenciará los mayoritariamente ocupados por masas forestales y de monte bajo excluidos de la calificación de suelo rústico protegido.

La Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación Territorial, precisa algo más esta definición, entendiendo por suelo rústico común el resto de los terrenos que pertenezcan a áreas sustraídas del desarrollo urbano y no se hallen incluidos en ninguna de las cinco categorías del suelo rústico protegido. Estas áreas están constituidas, a su vez, por las tres categorías siguientes, que serán delimitadas por los planes territoriales

parciales (que son planes supramunicipales de ordenación de áreas homogéneas del territorio): áreas de interés agrario, áreas de transición, áreas de suelo rústico de régimen general (art. 20). De esta división tripartita, a mi entender y conforme a la nueva regulación dada por el Decreto de medidas liberalizadoras, sólo podrán continuar formando parte del suelo rústico común las áreas de interés agrario, las áreas de transición, mientras que las de suelo rústico general deberán asimilarse al régimen del suelo urbanizable.

Otra reflexión que surge a la luz del análisis de estos preceptos es el hecho de que la Ley 6/1998 establece el instrumento de planeamiento en el que debe clasificarse el suelo, el planeamiento general; sin embargo, algunas legislaciones autonómicas, como es el caso de la Ley balear, recogen la posibilidad de que sean los planes territoriales parciales los que determinen las diferentes áreas en las que se divide el territorio y la clasificación de las mismas en áreas de suelo rústico o de desarrollo urbano; así pues, en este sentido es la Ley 6/1998 la que se ha excedido, por una vez y de forma inadecuada, en precisar, puesto que aunque en principio y como viene siendo tradicional es el planeamiento general el que clasifica el suelo, en algunas Comunidades se admite la posibilidad de la predeterminación de la futura adscripción del suelo a una determinada categoría en función de su inclusión en una determinada zona.

*Canarias.* La Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, establece una serie de categorías pormenorizadas del suelo rústico en función de los valores susceptibles de protección en cada uno de ellos (art. 55).

1) *Suelo rústico de protección ambiental:* dentro del cual encontramos el suelo rústico de protección natural, de protección cultural, de protección de entornos, de protección costera.

2) Suelo rústico que precisa de protección por contener *valores económicos intrínsecos* susceptibles de ser protegidos: suelo de protección agraria, de protección forestal, de protección hidrológica, de protección minera, de protección de infraestructuras.

3) Suelo rústico en el que existan *formas tradicionales de poblamiento rural*, que serán el suelo rústico de asentamiento rural y el suelo rústico de asentamiento agrícola.

4) *Suelo rústico de protección territorial*, que es el destinado a la preservación del modelo territorial, sus peculiaridades esenciales y específicas y el valor del medio rural no ocupado, así como la salvaguarda del ecosistema insular y su capacidad de sustentación de desarrollo urbanístico.

La regulación que de las categorías de suelo rústico hace la Ley canaria es, en mi opinión, perfectamente compatible con la nueva regulación del suelo no urbanizable llevada a cabo por el Decreto de medidas liberalizadoras. *El planteamiento del legislador canario*, quizá por la especialidad insular de esta Comunidad, o simplemente por una concepción que parece

aprehender e introducir principios medioambientales en la legislación urbanística, *llena de contenido protector a todas las categorías de suelo rústico, no existe un suelo rústico residual; por esta razón, incluso la última categoría, que podría parecer la que corresponde con el suelo rústico común que regulan otras Comunidades Autónomas, se llena de contenido; es una regulación positiva que impide, en mi opinión, que tenga efectos sobre ella la nueva regulación estatal y que está mostrando el camino para poder dejar sin efecto el Decreto de medidas liberalizadoras, como apuntamos inicialmente; desde el momento en que la Comunidad Autónoma mediante su legislación llena de contenido y admite un amplio abanico de posibilidades en cuanto a niveles e intensidades de protección de suelo rústico y argumenta y justifica las mismas con base a principios medioambientales, entre otros, que no modifiquen el modelo urbanístico deseado, sustituyen de facto el suelo no urbanizable común o genérico por un suelo con un contenido o un valor susceptible de protección y encuadrable dentro de esta clase de suelo.*

*Cantabria.* La Ley 9/1994, de 29 de septiembre, sobre usos del suelo en medio rural, así como la Ley 4/1992, de 24 de marzo, sobre la constitución de reservas regionales de suelo y actuaciones urbanísticas prioritarias, es idéntica a la regulación del Principado de Asturias; a ella nos remitimos.

*Castilla-La Mancha.* La Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, establece dos categorías diferentes dentro del suelo rústico para los municipios que cuenten con un Plan General de Ordenación Municipal: *suelo rústico protegido* y *suelo rústico de reserva* (art. 47.2), que pierde toda virtualidad por su concepción residual y sin contenido específico puesto que el criterio para su determinación como tal —art. 471.d)— es que resulte *objetiva y razonadamente adecuado su destino para servir de soporte, previa urbanización, a aprovechamientos urbanos, bien sea por sus características físicas, bien sea por su innecesidad para un desarrollo urbano racional de acuerdo con el modelo territorial adoptado por el planeamiento territorial y urbanístico y conforme, en todo caso, a los criterios establecidos en las correspondientes Instrucciones Técnicas de Planeamiento.*

*Castilla y León.* La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, establece cuatro criterios legitimadores de la clasificación de un terreno como rústico (art. 15).

De una parte, los tres primeros responden a los mismos principios marcados por la Ley 6/1998 y el Real Decreto-Ley de medidas liberalizadoras 4/2000, en el sentido de que se enmarcan en el ámbito de una determinada forma de protección originada por la necesidad de un régimen especial derivado de la existencia de una normativa sectorial o de ordenación del territorio, o por la necesidad de protección de los terrenos en virtud de sus inherentes valores naturales, culturales o productivos, o aquellos que deben ser preservados por la especial amenaza de deterioro que presentan.

De otra parte, el cuarto supuesto supone el desarrollo de la parte supri-

mida del artículo 9.2.<sup>a</sup> de la Ley 6/1998, de régimen de suelo y valoraciones, puesto que entiende que pueden ser clasificados como terreno rústico «*los terrenos inadecuados para su urbanización, conforme a los criterios marcados por la Ley, y los que se determinen reglamentariamente*».

A partir de la definición de estos cuatro criterios, la Ley castellano-leonesa establece una serie de categorías dentro del suelo rústico. De las ocho categorías establecidas por el artículo 16 de la Ley 5/1999, el Real Decreto-Ley de medidas liberalizadoras incide directamente sobre aquellas que desarrolla el artículo 15.d), el cuarto supuesto anteriormente citado, en el sentido de que no parecen tener cabida en la nueva regulación, al recoger la existencia de un suelo *rústico común*, constituido por los terrenos que no se incluyan en ninguna de las otras categorías, y un *suelo rústico de entorno urbano*, constituido por los terrenos contiguos a los núcleos de población que el planeamiento estime necesario proteger para no comprometer su desarrollo futuro, o para preservar el paisaje y las perspectivas tradicionales.

La exclusión del actual *suelo rústico común* en la Ley castellano-leonesa parece clara, pues la finalidad última de las medidas liberalizadoras pretende la supresión del carácter residual del suelo no urbanizable o rústico. Sin embargo, para el *suelo de entorno urbano* no es tan clara su incompatibilidad con la legislación estatal.

En efecto, esta exclusión se deriva del hecho de que probablemente no encajen dentro de esta nueva regulación aquellos terrenos que el planeamiento estime necesario proteger para no comprometer su desarrollo futuro, pues este tipo de protección es prácticamente idéntica a la suprimida en la Ley estatal (aquellos que considere inadecuados para un desarrollo urbano). *Sin embargo, cuando a estos terrenos de entorno urbano se les dota de un contenido no urbanístico susceptible de ser protegido, como la preservación del paisaje y las perspectivas tradicionales, no entiendo que sea incompatible con la legislación estatal que admite expresamente la existencia de una protección paisajística de los terrenos que determine su clasificación como no urbanizable* (art. 9 Ley 6/1998).

Constatamos de nuevo, por tanto, cómo la eficacia de la regulación estatal no es tanta desde el momento en que la legislación urbanística autonómica concreta y define la necesidad de protección de un terreno que determina su clasificación como no urbanizable o rústico. Un valor tan indeterminado como la protección paisajística legítima, entre otros, la existencia de una categoría de suelo no urbanizable de entorno urbano.

*Cataluña.* El Decreto legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, establece (art. 117) que constituirán el suelo no urbanizable, de una parte, los terrenos que el plan no incluya en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores (se refieren al suelo urbano y urbanizable) y, de otra, los espacios que el plan determine por otorgarles una especial protección, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recur-

tos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.

A la vista de lo expuesto hasta aquí, la incompatibilidad del artículo 117.a) es clara, pues la nueva regulación del suelo no urbanizable no permite el carácter residual del suelo no urbanizable.

*Extremadura.* La Ley 13/1997, de 23 de diciembre, reguladora de la actividad urbanística de Extremadura («DOE» núm. 22, de 24 de febrero de 1998), supone la asunción como ley autonómica del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, no existe una regulación específica y pormenorizada del régimen de suelo no urbanizable, por lo que la adaptación al nuevo régimen establecido por el Real Decreto-Ley de medidas liberalizadoras 4/2000 no tendrá mayores complicaciones.

*Galicia.* La Ley de 24 de marzo de 1997 de normas reguladoras de suelo de Galicia define el suelo rústico (art. 68), con carácter general, como «los terrenos que el planeamiento general no incluya en ninguna de las clases de suelo anteriores» y, con carácter particular, como «los espacios o elementos existentes que dicho planeamiento determine para otorgarles una especial protección por sus valores ecológicos, medioambientales, paisajísticos, históricos, etnográficos y culturales o con potencialidad productiva».

De la determinación de este doble criterio se deriva la categorización del mismo en un doble régimen, el del suelo rústico común y el de especial protección.

La legislación gallega opta por la configuración estrictamente residual del suelo rústico común e incluye en este concepto las áreas delimitadas por el plan general en tanto no sean incorporadas al proceso de desarrollo urbanístico mediante la aprobación del correspondiente plan parcial.

La imprecisión y amplitud en la regulación de este suelo rústico común, que se asemeja más al extinto suelo no urbanizable no programado, parece no tener cabida en el actual modelo de suelo no urbanizable, puesto que la escasa densidad normativa y la indeterminación del concepto no lo hace subsumible en ninguno de los diferentes niveles de protección recogidos por la normativa estatal.

*Madrid.* La Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo («BOCM» núm. 86, de 11 de abril), así como la Ley 20/1997, de 15 de julio, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo, no llevan a cabo una regulación específica del régimen de suelo no urbanizable.

Sin embargo, los efectos de la nueva regulación del suelo no urbanizable pueden tener una gran incidencia en algunos instrumentos de programación y ejecución del planeamiento regional previstos para la Comunidad de Madrid.

En efecto, las Zonas de Interés Regional de Actuación Inmediata reguladas en los artículos 25 y siguientes de la Ley de medidas pueden ver afectada su operatividad y la posibilidad de su efectiva realización, al igual que

ocurría con las Zonas de Actuación Prioritaria recogidas en las legislaciones cántabra y asturiana.

Este tipo de actuaciones públicas, en las que figura la Comunidad Autónoma de Madrid como Administración actuante, son gestionadas mediante el sistema de expropiación (art. 23) y se localizan en terrenos clasificados como urbanizable no programado y no urbanizable. El límite impuesto por la legislación autonómica a la posibilidad de realización de estas Zonas de Interés Regional en suelo no urbanizable es que «en ningún caso podrán afectar a suelo no urbanizable sujeto a protección especial, salvo que tengan por objeto su específica protección».

Con esta limitación, y con base a la supresión del suelo no urbanizable que no se considere apto para el desarrollo urbano por el planeamiento general, no parece que exista un suelo no urbanizable en el que tengan cabida estas actuaciones.

Del mismo modo y con la equiparación del suelo urbanizable no delimitado al delimitado, la ubicación de estas áreas queda desplazada al actual y unificado suelo urbanizable, con la consecuencia inmediata del encarecimiento automático de la obtención de los terrenos para su efectiva ejecución, que se valorarán como suelo urbanizable. De tal forma que el encarecimiento para la Administración en la adquisición de los mismos dificultará enormemente las posibilidades de efectiva gestión y ejecución de estas Zonas de Actuación Inmediata, concebidas, en principio, como un modo de intervención pública en la actividad urbanística poco costosa.

*Navarra.* La Ley foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra («BON» núm. 84, de 15 de julio), lleva a cabo una división del suelo no urbanizable distinguiendo seis grandes categorías (espacio natural, suelo forestal, de alta productividad agrícola, de mediana productividad agrícola, suelo genérico y de afecciones específicas).

De nuevo debemos constatar el contenido específico que se haya podido dar al suelo no urbanizable genérico y, dentro de los suelos con afecciones específicas, al de entornos de núcleos de población, que pudieran ser las dos figuras que quedaran fuera del nuevo ámbito de regulación del suelo no urbanizable.

En lo que respecta al *suelo no urbanizable genérico* parece que su exclusión es clara, en tanto en cuanto no incorpora elemento positivo alguno de protección. Su carácter residual: «*constituyen la categoría del suelo no urbanizable genérico aquellos terrenos no incluidos en el resto de las categorías*» (art. 34), hace que no se ajuste a la nueva regulación estatal, que pretende dar al suelo no urbanizable un carácter de protección positiva y con contenido efectivo al mismo.

De otra parte, el *suelo no urbanizable de entorno de núcleos de población* es definido como los «*terrenos que por ser colindantes con dichos núcleos que deben preservarse en orden a no comprometer el crecimiento futuro, la estructura o la imagen de los mismos*» (art. 38.1).

La posibilidad de que esta categoría de suelo pueda subsistir como tal es menor que en la legislación de Castilla y León, en la que al suelo de en-

torno urbano se le dota de contenido no urbanístico susceptible de ser protegido, como la preservación del paisaje y las perspectivas tradicionales.

La Ley navarra, sin embargo, no incide en estos aspectos subsumibles dentro de los diferentes niveles de protección de la Ley 6/1998, de régimen de suelo y valoraciones; únicamente podríamos considerar salvada esta categoría de suelo con la identificación de dos conceptos indeterminados recogidos en la legislación estatal y en la autonómica.

En efecto, si consideramos que la salvaguarda de *la imagen* de un núcleo de población es un concepto identificable con los valores paisajísticos, ambientales o culturales a los que hace referencia el artículo 9.1.<sup>a</sup>, entonces podríamos considerar que la existencia de un suelo no urbanizable de entorno urbano es admisible y acorde con la legislación estatal.

Entiendo que estas asimilaciones conceptuales suponen hilar muy fino; el espíritu de la Ley, sus objetivos generales y particulares no parecen admitir esta posibilidad, pero *la ambigüedad en la concreción del contenido de los valores susceptibles de protección que enuncia la Ley estatal da pie a este tipo de interpretaciones extensivas por la legislación autonómica.*

Por otra parte y a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, no sería descabellado interpretar que el legislador estatal no puede mediante su legislación predeterminar un determinado modelo urbanístico y, en cierto modo, si se lleva a cabo una interpretación estricta de los preceptos reformados, lo está haciendo. Otra cosa es que esta afirmación reduzca a un mínimo, casi absurdo, por estar vacío de contenido positivo, la competencia legislativa del legislador estatal en aquellas materias que incidan sobre el territorio, pero es ésta una cuestión que no es objeto del presente comentario, aunque sea preciso apuntarla.

*País Vasco.* La escueta legislación urbanística existente en el País Vasco, centrada sobre todo en el régimen de valoraciones y en la determinación del aprovechamiento susceptible de apropiación, no incide en el régimen urbanístico del suelo, por lo que en este sentido su legislación no se ve afectada por el Real Decreto-Ley de medidas liberalizadoras 4/2000.

*La Rioja.* La Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, distingue dos categorías dentro del suelo no urbanizable (art. 13): un *suelo no urbanizable especial*, en el que encajan todos aquellos sometidos a una especial protección, y un *suelo no urbanizable genérico*, constituido por «los terrenos que, conforme a la estrategia territorial adoptada en el Plan General, deban ser excluidos del proceso de urbanización, siempre que se justifique adecuadamente su exclusión» (art. 12.4).

La redacción de este precepto nos conduce al mismo dilema planteado en ocasiones anteriores. De una parte, si la justificación adecuada para preservar esos terrenos del desarrollo de la urbanización se entronca con alguno de los valores susceptibles de protección recogidos en la normativa estatal, se podrá entender que la existencia de este suelo no urbanizable genérico puede pervivir. De otra, si los criterios de clasificación se orientan

hacia términos de política urbanística de oportunidad, se podrá entender que esta categoría no puede sostenerse con base a la nueva regulación de la Ley 6/1998, de régimen de suelo y valoraciones.

*Comunidad Valenciana.* La Ley 4/1992, de 5 de junio, de suelo no urbanizable («DOGV» núm. 1806, de 17 de julio), establece dos categorías: el suelo no urbanizable de especial protección —art. 1, *a), b), c), d)*— y el suelo no urbanizable común, que estará formado por aquellos terrenos que conforme a la estrategia territorial adoptada deban ser excluidos del proceso de urbanización o preservados del mismo, y los terrenos que no sean objeto de clasificación como urbanos, urbanizables o aptos para la urbanización.

La distinción de estas dos categorías y los criterios que la justifican decaen con la nueva regulación de la Ley 6/1998, en el sentido de que no admite la residualidad como criterio de delimitación del suelo no urbanizable.

La desvirtuación de esta categoría de suelo no urbanizable pone en tela de juicio el conjunto de actividades que la Ley valenciana posibilitaba en esta categoría de suelo, siempre y cuando no estuviera sometido a un régimen de especial protección como las actividades sujetas a previa declaración de su interés comunitario (arts. 16 a 20).

*Recapitulación.* Hasta aquí hemos analizado las diferentes consecuencias que el Real Decreto-Ley 4/2000, de medidas liberalizadoras en el sector inmobiliario y de transportes, ejerce sobre la legislación urbanística autonómica que regula y desarrolla las diferentes categorías de suelo no urbanizable y la posibilidad de que en alguna de ellas se reconozcan ciertas potencialidades urbanísticas.

Con carácter general, y a modo de recapitulación, podemos decir que la pervivencia del denominado suelo no urbanizable o rústico común, genérico, de reserva urbana, de entorno de núcleo de población, o general, dependerá del grado de determinación de un cierto nivel de protección necesario en el mismo. Es decir, en aquellos casos en que se le dota a este suelo de un carácter puramente residual, no parece que responda a los nuevos parámetros impuestos por la normativa estatal. Sin embargo, en aquellos casos en los que a ese suelo no urbanizable o rústico común se le reconoce un determinado valor susceptible de protección, como la necesaria preservación del valor paisajístico o la imagen del municipio, podría considerarse, con base al artículo 9.1.º de la Ley 6/1998, que este suelo no urbanizable tiene cabida en el nuevo régimen restrictivo impuesto por el legislador estatal.

Por otra parte, y en cuanto a la posibilidad de establecimiento de ciertos planes, programas o zonas con desarrollos urbanísticos de un preponderante interés público y fomentadas a iniciativa de las Comunidades Autónomas que las legislaciones autonómicas venían reconociendo, su pervivencia dependerá de diversos factores. De una parte, si éstas estaban previstas únicamente en suelo no urbanizable común, genérico o residual, deberá entenderse que podrán llevarse a cabo en suelo urbanizable. No existe impedimento legal alguno, sin embargo, y éste es el factor determi-

nante para su desvirtuación, la valoración del suelo urbanizable a efectos expropiatorios será el factor económico determinante de la imposibilidad real de llevarlas a la práctica.

Esta última conclusión tiene una relación directa con la modificación establecida por el Real Decreto-Ley de medidas liberalizadoras 4/2000 de los artículos 15.2 y 16.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen de suelo y valoraciones, en tanto en cuanto las diferencias existentes en el suelo urbanizable delimitado y no delimitado tienden a difuminarse y desaparecer.

### 2.3. *Unificación del régimen de suelo urbanizable y derecho a la transformación urbanística. Los nuevos artículos 15.2 y 16.1*

El suelo urbanizable aumenta su extensión; parece, pues, que existe una mayor superficie potencial para urbanizar y edificar, ya que los terrenos que anteriormente se clasificaban como suelo no urbanizable, con carácter residual y sin estar sometidos a una especial protección deberán formar parte del suelo urbanizable.

Sin embargo, lo importante para cumplir los objetivos que marca esta norma no es tanto el aumento potencial del suelo urbanizable, sino la puesta real en el mercado de una gran cantidad de suelo susceptible de ser urbanizado de forma inmediata, y este carácter (la posibilidad de su inmediata urbanización) no lo da el simple hecho de su clasificación como urbanizable, sino el hecho de que se apruebe el planeamiento de desarrollo más preciso que legitime las actuaciones urbanizadoras y edificatorias.

En efecto, la distinción entre dos categorías de suelo urbanizable en el TRLS 92, programado y no programado, respondía a esta idea. El suelo urbanizable programado era el susceptible de ser urbanizado de forma inmediata, el que realmente entraba dentro de la oferta de suelo urbanizable. El no programado debía someterse para su programación a un largo proceso de tramitación para la aprobación del planeamiento de desarrollo (Programas de Actuación Urbanística) que le correspondiera para que fuera susceptible de ser urbanizado.

La Ley 6/1998, a pesar de que recoge los mismos objetivos y finalidades que el Real Decreto-Ley 4/2000, aumentar la oferta de suelo urbanizable, operaba de la misma forma que su precedente, distinguiendo de forma ambigua, pero distinguiendo al fin y a la postre, entre un suelo urbanizable con ámbitos de desarrollo delimitados por el planeamiento general, el antiguo suelo urbanizable programado, y un suelo urbanizable en el que estos ámbitos de desarrollo no se encuentran delimitados, es decir, que necesitan de un planeamiento de desarrollo para ser susceptibles de ser urbanizados.

Si la reforma del Real Decreto-Ley 4/2000 se hubiera quedado en una nueva interpretación reduccionista del suelo no urbanizable, la situación con respecto a la legislación anterior tampoco hubiera cambiado tanto, puesto que ese suelo no urbanizable que el planeamiento general considera inadecuado para el desarrollo urbano se podría insertar perfectamente

en la categoría de suelo urbanizable sin ámbito de desarrollo delimitado, cumpliendo prácticamente la misma función. De forma que las actuaciones previstas en suelo no urbanizable podrían desarrollarse en suelo urbanizable no delimitado, que a efectos de valoración ostentaba el mismo régimen.

Sin embargo, la verdadera novedad del Decreto de medidas liberalizadoras estriba en el hecho de que parece que ambas categorías de suelo urbanizable, el delimitado y el no delimitado, son ahora susceptibles de ser urbanizadas o programadas de forma inmediata, de acuerdo con la modificación llevada a cabo de los artículos 15 y 16 de la Ley 6/1998.

Comenzamos por la nueva redacción del artículo 16, que es el que afecta directamente a la cuestión tratada hasta aquí.

Artículo 16.1: *El derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, mediante la presentación ante el Ayuntamiento del correspondiente planeamiento de desarrollo para su tramitación y aprobación, se podrá ejercer desde el momento en que el planeamiento general delimite sus ámbitos o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo o se proceda a su delimitación o a la definición de las condiciones para su desarrollo en virtud de un proyecto de delimitación o de planeamiento formulado por la iniciativa privada.*

Este nuevo párrafo unifica prácticamente las dos categorías de suelo urbanizable existentes hasta el momento, el suelo urbanizable delimitado y el no delimitado, en el sentido de que tanto uno como otro serán susceptibles de ser urbanizados de forma inmediata.

En efecto, el primero, el que corresponde al que fuera tradicional suelo urbanizable programado, el actual suelo urbanizable delimitado, lo será porque el planeamiento general incorpora las condiciones necesarias para su desarrollo.

El segundo, el que fuera suelo urbanizable no programado, actual suelo urbanizable no delimitado, porque las condiciones para su desarrollo se precisan mediante un proyecto de delimitación o de planeamiento formulado por la iniciativa privada.

De esta forma queda superada la barrera que diferenciaba ambas categorías de suelo urbanizable. Pero de esta nueva redacción parece desprenderse que las Administraciones públicas, las entidades locales, la Comunidad Autónoma, no tienen capacidad alguna de instar al desarrollo de aquellos suelos urbanizables cuyas condiciones de desarrollo no aparezcan especificadas *a priori* en el planeamiento general, pudiendo esta medida tener el efecto contrario al deseado, a saber: las Administraciones públicas, las entidades locales sobre todo, ante el despojo de una de sus principales prerrogativas en el ámbito urbanístico la posibilidad de llevar a cabo el planeamiento urbanístico, en todo el suelo que comprenda su ámbito territorial de actuación, se verán obligadas, si quieren seguir ejerciendo esta función pública, a delimitar todo el suelo urbanizable en el plan general, dejando un margen de actuación menor a la iniciativa privada que pretenda ejercer en el suelo urbanizable no delimitado la función pública de planeamiento urbanístico.

Pero es que a estas alturas cabe plantearse si realmente el planeamiento urbanístico es una función pública o es una función privada ínsita en el derecho de propiedad urbana, o en el derecho empresarial a la transformación urbanística, en el derecho a urbanizar.

La reforma del artículo 15 parece arrojar cierta luz sobre las afirmaciones vertidas, a modo de hipótesis, suponiendo que tal artículo no existiera.

En efecto, además del derecho a urbanizar reconocido a los propietarios de suelo en el artículo 15.1, que conserva su redacción originaria: *«los propietarios de suelo clasificado como urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad conforme a la naturaleza rústica de los mismos. Además tendrán derecho a promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística»*, el Decreto 4/2000 añade que (art. 15.2) *«la transformación del suelo urbanizable podrá ser también promovida por las Administraciones Públicas sean o no competentes para la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo»*.

Este nuevo párrafo debe ser analizado desde diferentes puntos de vista.

De una parte, habrá que ponerlo en relación con el nuevo artículo 16.1 *in fine* anteriormente comentado, puesto que supone un complemento del mismo, en el sentido de que no excluye a las Administraciones públicas de la posibilidad de promover el desarrollo del suelo urbanizable cuyas determinaciones de desarrollo no estén previstas en el plan; parece, pues, que la privatización de la función de planeamiento urbanístico no es total.

De otra parte, se abre la legitimación para promover el desarrollo del planeamiento urbanístico a las Administraciones públicas que ostenten o no la competencia para su aprobación. Esta afirmación puede plantear diferentes posibilidades muy interesantes en cuanto a la legitimación no sólo de las Comunidades Autónomas, como Administración pública que son, para promover el planeamiento de desarrollo, sino también, ¿por qué no?, a la Administración del Estado, que de esta manera, y por la puerta de atrás, podría, mediante el oportuno desarrollo legislativo y reglamentario, incidir directamente en la política de suelo y en la configuración de nuestras ciudades.

Esta posibilidad, que no dudo es algo rocambolesca, supondría una tramitación que invierte, en cierto sentido y por razones competenciales, y no de jerarquía, la secuencia lógica, si es que queda alguna lógica en nuestro ordenamiento urbanístico tradicional.

Situación que calificamos de rocambolesca en el panorama legislativo español actual, en el que existen 17 modelos urbanísticos diferentes, pero que en Derecho comparado no resulta una posibilidad tan extraña. En Francia, la Administración estatal tiene la capacidad de formular y aprobar proyectos urbanísticos que inciden sobre un determinado territorio municipal o varios calificándolos como Operaciones de Interés General o Proyectos de Interés Nacional, que pueden transformar la fisonomía de un núcleo rural o de una ciudad, modificando los Planes de Ocupación de Suelo (POS), equivalentes a nuestros Planes Generales.

Pero es que tampoco es necesario irse tan lejos para ver cómo la Administración del Estado ha intervenido históricamente en el control de la política de suelo de las entidades locales y en la aprobación de proyectos o planes urbanísticos en el ámbito de la política de vivienda; las ACTURES fueron ejemplo de ello.

De este modo, si la Comunidad Autónoma promueve un determinado desarrollo urbanístico en suelo urbanizable no delimitado, éste será aprobado en primera instancia por el Ayuntamiento, corriendo la aprobación definitiva a cargo de la Comunidad Autónoma, un proceso de ida y vuelta que intenta de algún modo garantizar el principio de autonomía local.

Pero en el caso en que fuera la Administración estatal la que promoviera este desarrollo, el proceso de aprobación pasaría por una singular tramitación: el Estado promueve, el Ayuntamiento legitima mediante su incorporación en el plan general y la aprobación provisional del mismo, y la Comunidad Autónoma aprueba definitivamente.

Elucubraciones aparte, para conocer el verdadero alcance del Real Decreto-Ley 4/2000 hay que tener presente lo establecido en el artículo 15.1 de la Ley 6/1998, del régimen de suelo y valoraciones, en el que se precisa que el derecho a la transformación del suelo urbanizable instando a la Administración a la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo deberá ser *conforme con lo que establezca la legislación urbanística*, es decir, la legislación de cada Comunidad Autónoma.

Al Estado, por tanto, se le escapan de sus competencias las verdaderas medidas legislativas que permitan agilizar la tramitación de los planes y proyectos, la determinación del carácter más o menos preferente que se deba dar a los propietarios del suelo en la formulación de los proyectos para desarrollar urbanísticamente sus terrenos; toda esta materia, que es la verdadera materia urbanística, que es la que determina realmente la existencia de una mayor liberalización o no, es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pues en el fondo la capacidad normativa de las mismas permite, por diferentes derroteros, dejar sin efecto, si quieren, o potenciar al máximo también, el espíritu de la norma.

#### 2.4. *Contramidas de las Comunidades Autónomas*

- a) *Moratoria urbanística en Baleares y normas territoriales cautelares en materia de telecomunicaciones.*

Los Plenos de los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza aprobaron recientemente una polémica medida que muestra cómo el fuego provocado por las medidas liberalizadoras puede ser apagado de diferentes modos por las Comunidades Autónomas.

En efecto, hemos visto hasta aquí cómo la reforma del régimen de suelo no urbanizable es modulada y modulable por la regulación pormenorizada que del mismo llevan a cabo las Comunidades Autónomas, la dota-

ción de un contenido positivo y no residual al mismo lo blindo de su desaparición y reducción efectiva.

Por otra parte, algunas Comunidades Autónomas como la balear han cortado por lo sano incluso con anterioridad a la publicación del Real Decreto-Ley 4/2000, de medidas liberalizadoras, aprobando lo que se ha venido a denominar como moratoria urbanística, y que afecta sobre todo al suelo no urbanizable de régimen general, es decir, el suelo rústico común, que estaba siendo objeto en esta Comunidad de un auténtico acoso y casi derribo por urbanizadores y especuladores que poco a poco se adentraban en él.

La Ley 9/1999, de 6 de octubre (2), que modifica la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y Medidas Tributarias, toma una serie de medidas urgentes que se acometen mediante un anteproyecto de ley que el Consejo de Gobierno examinó poniendo de manifiesto que algunas de estas medidas tenían el carácter de medidas de emergencia, aconsejando su tramitación como proyecto de ley separado por el procedimiento legislativo de lectura única.

Las principales modificaciones que se llevan a cabo de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y Medidas Tributarias, hacen referencia a las denominadas matrices o parámetros delimitadores del suelo rústico. Asimismo, se lleva a cabo la modificación de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Illes Balears, en la que se pone límite en suelo rústico a las actividades destinadas a vivienda unifamiliar, estableciendo (art. 4, que modifica el art. 25 de la Ley 6/1997) que *«las actividades relacionadas con el uso de vivienda unifamiliar sólo podrán efectuarse en las zonas en que tal uso no esté declarado prohibido por los instrumentos de planeamiento general y con las condiciones que en ellos se establezcan»*. Por otra parte, establece una limitación de la parcela mínima edificable, entendiéndose que *«cuando estas actividades supongan la construcción de una nueva vivienda, sólo podrá resultar una vivienda unifamiliar por parcela, que deberá tener la superficie determinada por el instrumento de planeamiento general que, para los terrenos clasificados como suelo rústico común, deberá ser superior o igual a 14.000 metros cuadrados»*, teniendo estas superficies el carácter de mínimas, pudiendo ser incrementadas por el planeamiento de ámbito municipal de acuerdo con la estrategia territorial que se adopte.

Por otra parte, se establecen una serie de medidas adicionales de protección, que es la moratoria urbanística propiamente dicha. El artículo 6 de la Ley 9/1999, de 6 de octubre, establece una serie de medidas adicionales de protección estableciendo la *moratoria de adquisición de derechos edificatorios* en nuevas segregaciones de suelo rústico, determinando que las parcelas de suelo rústico que se hayan segregado con posterioridad al día 16 de julio de 1997, fecha de entrada en vigor de la Ley 6/1997, de 8 de julio, de suelo rústico de las Illes Balears, no serán edificables con la finalidad de vivienda unifamiliar hasta la aprobación del correspondiente Plan

---

(2) «BO Illes Balears» de 12 de octubre de 1999, núm. 128, pág. 14067.

Territorial Parcial, que establecerá las determinaciones que regulen este supuesto. A efectos de acreditar la fecha de segregación, sólo se considerará la que figure en documento público; únicamente se resolverán con respecto a la normativa anterior aquellos proyectos presentados en el correspondiente Ayuntamiento tres meses antes de la entrada en vigor de la Ley.

Por otra parte, es interesante apuntar cómo la técnica de utilización de normas territoriales cautelares también ha sido utilizada en otros ámbitos que afectan al territorio como es el de las telecomunicaciones, con vistas a garantizar el efectivo establecimiento del Plan Director Sectorial de Telecomunicaciones en las islas. Así, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de junio de 2000 (3), que inicia el procedimiento para la redacción, formulación y aprobación inicial del Plan Director Sectorial de Telecomunicaciones, adopta como norma territorial cautelar previa a la redacción del mismo, que regirá hasta su aprobación definitiva y que tiene como finalidad evitar la proliferación incontrolada de nuevas estructuras de comunicaciones que atenten contra la calidad del paisaje y puedan desvirtuar por la vía de los hechos consumados la capacidad de la futura planificación para ordenar los equipamientos de infraestructuras de telecomunicaciones a través de la regulación de las condiciones de instalación y autorización de las mismas. Estas normas territoriales cautelares limitan la implantación de las infraestructuras de telecomunicaciones, entendiendo por tales las de transporte y transformación de señales radioeléctricas para el uso de telecomunicaciones instaladas dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, incluyendo tanto los dispositivos emisores como los repetidores y las antenas receptoras, quedando únicamente excluidos los aparatos receptores finales destinados a la transformación de la señal electromagnética en señal individual. Estas primeras normas territoriales cautelares en materia de telecomunicaciones han sido modificadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares de 28 de noviembre de 2000 (4), que establece las normas territoriales cautelares definitivas que regirán hasta la aprobación definitiva del Plan Director Sectorial.

b) *Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias*  
—Decreto 4/2001, de 12 de enero (5)—.

El Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, lleva a cabo una suspensión prácticamente general de la actividad urbanística en la Comunidad Canaria por el plazo de un año, prorrogable hasta dos, en espera a que se produzca la aprobación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo.

Si bien es cierto que este tipo de medidas sería improbable que fueran

---

(3) «BO Illes Balears» de 15 de julio de 2000, núm. 87, pág. 10973.

(4) «BO Illes Balears» de 16 de diciembre de 2000, núm. 153.

(5) «BOCA», 2001/007, 15 de enero de 2001.

tomadas en el territorio peninsular, puesto que parte de la especialidad del hecho insular y de la consideración del sector turístico como componente capital de la economía canaria, lo que sí pone de relieve es cómo el verdadero control del futuro de la ordenación territorial y del urbanismo está en manos de las Comunidades Autónomas, las medidas liberalizadoras poco pueden hacer ante esta suspensión generalizada de cualquier actuación urbanística puesto que se suspende cautelarmente la aprobación de los instrumentos de planeamiento habilitados para clasificar y calificar suelo y, con ello, susceptibles de crear expectativas de derechos, así como el otorgamiento de licencias (6).

### III. MEDIDAS LIBERALIZADORAS Y PECULIARIDADES DEL MERCADO DE SUELO

Desde la aprobación del primer «paquete» de medidas liberalizadoras (Ley 7/1997, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales) anterior a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, la posterior aprobación de la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones 6/1998, de 13 de abril, y el nuevo Real Decreto-Ley 4/2000, de medidas liberalizadoras del sector inmobiliario y de transportes, el objetivo marcado ha sido siempre el mismo: aumentar la oferta de suelo urbanizable.

(6) En efecto, el artículo 6 del Decreto 4/2001, de 12 de enero, acuerda la suspensión por el plazo de un año, sin perjuicio de la ampliación de dicho plazo hasta un máximo de dos años, de:

— La «tramitación y aprobación de los Planes Territoriales Parciales», definidos en el artículo 23.2 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, que incidan en la ordenación de cualquier tipo de uso turístico.

— La «tramitación y aprobación de las modificaciones y revisiones de los instrumentos de planeamiento general» (Planes Generales y, en su caso, Normas Subsidiarias) y de los planes y normas de Espacios Naturales protegidos, cuando permitan el uso turístico (...).

— La «tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento general», salvo aquellos que no introduzcan ningún cambio sustancial más que los estrictamente exigidos para posibilitar la aplicación del nuevo régimen legal o cuando el cambio tenga por objeto la reducción de la superficie calificada o la capacidad alojativa con destino turístico sin incluir nueva clasificación, categorización o calificación de terrenos en que se permita tal uso.

— La «tramitación y aprobación de los planes parciales de ordenación», así como de sus modificaciones puntuales o revisiones, en cuyo ámbito se admita por el planeamiento vigente cualquier tipo de uso turístico alojativo (...).

— La «tramitación y aprobación de proyectos de urbanización» cuando tengan por objeto la ejecución o el desarrollo de las determinaciones del planeamiento sobre sectores de suelo urbanizable o apto para urbanizar y unidades de actuación en suelo urbano, en los que el planeamiento vigente admita cualquier uso turístico distinto de los establecimientos mencionados en el apartado 3 del artículo 35 de la Ley 7/1995, de Ordenación del Territorio de Canarias, introducido a través de la Ley 2/2000, de 17 de julio.

— «El otorgamiento de toda licencia de edificación de obra nueva de establecimientos turísticos alojativos, o de ampliación de los mismos», salvo que se trate de establecimientos de turismo rural o de establecimientos hoteleros con categoría mínima de cuatro estrellas que en una unidad de explotación constituyan complemento de actividades e instalaciones de ocio (campos de golf y puertos deportivos, así como complejos temáticos...) de características y dimensiones tales como para definir por sí solos al conjunto de la explotación, o de salud (servicios de balneario, medicina preventiva, regenerativa y de rehabilitación).

Además de otras disposiciones tendentes a la agilización de los trámites precisos para la aprobación del planeamiento de desarrollo o la reducción del margen porcentual de cesión de aprovechamiento a las Administraciones públicas, el mar de fondo, la finalidad última es la misma: el aumento de la oferta de suelo.

La finalidad de esta medida responde a la siguiente premisa:

- Aumento de oferta de suelo urbanizable.
- Aumento de oferta de productos finales inmobiliarios.
- Disminución del precio final.

Si en principio este aserto parece de gran claridad, ¿por qué tres años después de la aprobación de las primeras medidas liberalizadoras el precio del suelo y de lo que podríamos denominar productos derivados del mismo sigue subiendo y a una velocidad, si cabe, mayor que en el período anterior?

En este sentido es curioso destacar cómo gran parte de los informes y previsiones financieras sobre el mercado inmobiliario no hacen referencia alguna a las distintas medidas legislativas recientemente aprobadas y los efectos directos de las mismas. ¿Por qué no los tienen realmente? ¿Porque el mercado se rige por reglas y ciclos diferentes ajenos a medidas más o menos liberalizadoras?

El Servicio de Estudios del BBVA (7), entre otros, lleva a cabo una descripción de la situación inmobiliaria en abril de 2000 en la que cabe destacar los siguientes puntos.

- En 1999, el mercado inmobiliario español se mostró muy activo. La demanda fue muy elevada, especialmente la residencial, al mismo tiempo que la oferta se ampliaba con la salida al mercado de un buen número de promociones que, sin embargo, no han sido suficientes para evitar las tensiones en los precios de las viviendas, que aumentaron un 10,6 por 100 de media anual en el conjunto nacional. En el último trimestre de 1999, el precio de la vivienda en España alcanzó una media de 138.081 pesetas por metro cuadrado, lo que significó un aumento interanual del 12,4 por 100. Por otra parte y por tercer trimestre consecutivo, los precios de la vivienda usada se aceleraron más que los de la vivienda nueva, lo que sugiere que, ante la insuficiencia de viviendas de nueva construcción, la demanda se ha orientado hacia el mercado de segunda mano, impulsando los precios al alza.
- Descontando la inflación, los precios de la vivienda en España se redujeron hasta 1998. Sin embargo, en los dos últimos años la revalorización inmobiliaria fue creciente, un 3,2 por 100 en 1998 y un 8,3 por 100 en 1999 en términos reales, aunque comparativamente los precios actuales se sitúan por debajo de los precios máximos de 1991.

---

(7) *Situación Inmobiliaria*, abril de 2000, Servicio de Estudios del BBVA.

Así pues, el incremento creciente y desorbitado del precio de los productos inmobiliarios se ha producido justamente, en la última década, a partir de 1998, fecha en la que se aprueba la nueva Ley del Suelo, que pretende introducir medidas de liberalización del mercado para aumentar la oferta de suelo urbanizable y reducir el precio de los productos finales, lo cual parece desconectar el funcionamiento del mercado del suelo de las disposiciones legislativas tendentes a regularlo.

Desde un punto de vista de la ordenación del territorio, es decir, atendiendo a la configuración geoespacial de las urbes y los espacios habitables en España, estos principios liberalizadores serían ciertos si existiera un único mercado de suelo y todo el suelo del territorio nacional que no sea susceptible de una protección especial tuviera aptitudes naturales u óptimas para su urbanización y posterior edificación, y si la demanda fuera también única e indistinta para cualquier terreno susceptible de ser urbanizado.

Pero es que no es así, es que no existe un mercado único de suelo, sino una serie de micromercados cuya oferta y demanda no son intercambiables, al menos de momento, y esa amplitud del suelo urbanizable no tiene efectos reales en la disminución del precio de suelo, por aumento de la oferta con base a varios criterios.

De una parte, el verdadero suelo incidente de forma efectiva en el mercado de la vivienda, de oficinas, de industrias, es el suelo urbanizado, el que tiene calles y vías y solares listos para edificar.

Este suelo para que esté dentro del mercado no puede situarse en cualquier lugar, sino que debe contar con la infraestructura necesaria que haga de él un terreno urbanísticamente viable.

Pero en la actualidad la urbanización, lo que se concibe en sentido estricto como dotaciones locales, no es suficiente para hacer ciudad. Hacer ciudad, urbanismo, se ha convertido en una compleja función pública multidireccional cuya base es la implantación de una superestructura de comunicaciones que organizan y dotan de sentido, de viabilidad, en términos de CERDÁ, al futuro núcleo urbano, y es esa superestructura, sobre todo en el ámbito de las grandes metrópolis, de las ciudades globales de las que tanto se habla, la que genera el verdadero suelo susceptible de ser urbanizado. De nada sirve, pongamos un ejemplo extremo, que Las Urdes se clasifiquen en la actualidad como suelo urbanizable, de nada sirve si no existen las vías de comunicación entendidas como infraestructura de carreteras, trenes de alta velocidad o cualquier otro medio por crear, porque ningún urbanizador, en su sano juicio, osará promover actuación urbanística alguna en él.

¿Qué ocurre entonces? Que la afirmación de que aumentar el suelo urbanizable va a suponer un aumento de la oferta del producto final y la consiguiente disminución del mismo es falsa, porque suelo urbanizable de entorno urbano existe muy poco, y la capacidad económica de las Administraciones públicas para generar infraestructuras que doten de coherencia urbanística a este casi infinito suelo urbanizable es muy limitada.

Si a esto le añadimos el inmovilismo geográfico-social de la población española, no sólo no nos queremos mover de nuestra ciudad, sino de nuestro propio barrio, el amplio abanico de posibilidades que parecen marcar estas medidas liberalizadoras se va cerrando cada vez más en pequeños círculos y micromercados muy rígidos en los que la oferta es escasa y la demanda cada vez mayor, justo lo contrario de lo que se pretendía.

La solución a este panorama, que se presenta como una gran espiral ascendente, ¿en manos de quién está? ¿De la iniciativa privada y del mercado, que son los grandes maestros de nuestra economía?

Las recientes leyes urbanísticas parecen apuntar hacia esta dirección. En caso de que así fuera, también habría de dejarse a la libre iniciativa privada la planificación, generación y financiación de la superestructura ordenadora del territorio, pero éste es un coste que hasta el momento parece ser incapaz de asumir, integralmente.

Si existe una iniciativa privada empresarial capaz de levantar ciudades *ex novo* y de generar una infraestructura que la haga económica y territorialmente viable, bienvenida sea, es lo que todos esperamos. Pero mientras no sea así, deberá dejarse un amplio marco de decisión y programación a las Administraciones públicas, y sobre todo a aquellas que financian, planifican y generan las plusvalías urbanísticas del siglo XXI, las grandes redes y sistemas de comunicación.