

LA «INTERCAMBIABILIDAD» DEL SUELO URBANIZABLE Y NO URBANIZABLE(*) (**)

JORGE AGUDO GONZÁLEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN AL FENÓMENO DE LA «INTERCAMBIABILIDAD» DEL SUELO NO URBANIZABLE Y EL SUELO URBANIZABLE.– II ANÁLISIS DEL FENÓMENO DE LA «INTERCAMBIABILIDAD» DEL SUELO NO URBANIZABLE Y EL SUELO URBANIZABLE: 1. Los Textos Refundidos de la Ley del Suelo de 1976 y 1992. 2. La Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones. 3. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y el vigente Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio: A) Valoración de la nueva regulación legal: la «eliminación» de la clasificación del suelo. B) Confirmación del carácter reglado-discrecional de la clasificación del suelo como SNU en el marco del régimen de situaciones básicas. C) ¿El modelo urbanístico y territorial que inspira la nueva Ley permite hablar de un cambio de orientación hacia modelos sostenibles, frente a los modelos de oferta de suelo imperantes hasta la fecha?– III. ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN.– BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La clasificación del suelo en el urbanismo español se sustenta sobre criterios discrecionales demasiado amplios precisamente en aquellas clases de suelo donde deben situarse las bolsas de suelo transformable. La discrecionalidad del planificador urbanístico ha dado lugar a una manifiesta «intercambiabilidad» entre el suelo no urbanizable y el suelo urbanizable, la cual ha adquirido una cierta normalización en nuestro Derecho positivo y en la práctica de nuestras Administraciones. Las consecuencias son preocupantes, pues han supuesto la reclasificación de suelos con valores merecedores de protección que deberían haber quedado al margen de los procesos de transformación urbanística, o bien de enormes superficies de suelo no justificadas objetivamente ni en su superficie, ni en su localización. Estos procesos han consolidado a nuestro modelo urbanístico como un modelo de oferta de suelo territorialmente insostenible. En este trabajo se lleva a cabo un análisis de las causas

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 24 de mayo de 2010 y evaluado favorablemente para su publicación el 3 de junio de 2010.

(**) Trabajo enmarcado en el proyecto «Gobernanza territorial y urbana: Hacia una gestión participada del territorio» (SEJ2007-68102-C05-01/GEOG), dirigido por el profesor Rafael MATA OLMO.

del fenómeno de la «intercambiabilidad» desde los orígenes de nuestro Derecho urbanístico hasta la actualidad, evidenciándose que los procesos que la generan se confirman bajo la vigencia de cualquiera de las Leyes urbanísticas estatales, incluso con la legislación vigente, a pesar de que sus intenciones fueran muy distintas.

Palabras clave: reclasificación; transformación del suelo no urbanizable; sostenibilidad; oferta de suelo.

ABSTRACT: Soil zoning in the Spanish land planning is maintained on too broad discretionary criteria just in those kinds of soil where the territory can be transformed into new urban structures. Discretionary powers of the urban planner have originated a phenomenon, the 'exchange' between the soil that should remain in its natural situation and the one that could be transformed into new urban areas. This phenomenon has been commonly admitted in our law and in the practice of our Administrations. Consequences are very important because it has supposed the diminution of 'greenfield' sites without an objective justification both in the affected area, and in its location. These processes have consolidated our urban legal system as a model of soil offer and so territorially unsustainable. This work analyses the causes of this phenomenon from the origins of our modern urban Law until nowadays, showing that processes that generate that phenomenon are confirmed under all urban Laws, even with the current legislation, despite the fact that its intentions were very different.

Key words: zoning; 'greenfield'; sustainability; soil offer.

I. INTRODUCCIÓN AL FENÓMENO DE LA «INTERCAMBIABILIDAD» DEL SUELO NO URBANIZABLE Y EL SUELO URBANIZABLE

La clasificación del suelo constituye la técnica jurídica urbanística por antonomasia del Derecho urbanístico español. No en vano, la clasificación urbanística sigue siendo (a pesar del legislador estatal de 2007) determinante de todo el régimen jurídico del suelo. Por otro lado, y por ello mismo, la clasificación del suelo también es determinante de la definición del modelo territorial, puesto que lleva implícita la predeterminación y el direccionamiento de las acciones urbanísticas hacia los terrenos "aptos" para ser transformados urbanísticamente (suelo no urbanizable *versus* suelo urbanizable).

Uno de los problemas de nuestro sistema urbanístico es que la clasificación del suelo se sustenta sobre criterios discrecionales demasiado amplios (1), precisamente en aquellas clases de suelo donde deben situarse

(1) GALLEGO ANABITARTE (1993: p. 23).

las bolsas de suelo transformable. De hecho, el halo impreciso de la discrecionalidad del planificador urbanístico ha dado lugar a una mani-fiesta “intercambiabilidad” entre el suelo no urbanizable (SNU) y el suelo urbanizable. Los motivos para la consolidación de este fenómeno son múl-tiples, pero tal vez los más relevantes sean los siguientes: 1^ª) Los cambios legales que promovieron la “liberalización” del suelo y la consolidación de un modelo urbanístico de oferta de suelo; 2^ª) La inexistencia de cri-terios impeditivos o limitadores de la (re)clasificación de SNU; y 3^ª) La ausencia generalizada de planes territoriales que operen como freno a la expansividad del urbanismo, mediante el establecimiento de parámetros vinculantes que eviten el consumo desordenado del territorio.

En este escenario, el fenómeno de la “intercambiabilidad” se ha afian-zado y ha logrado una cierta normalización en nuestro Derecho positivo y en la práctica de nuestras Administraciones (2) con manifestaciones muy graves en la práctica: 1^ª) La consolidación de una práctica administrativa que ha “legitimado” (re)clasificaciones de terrenos clasificados como SNU que, aun no contando con una protección oficial derivada de la legislación o planificación territorial o sectorial que pudiera conllevar su clasificación como SNU especialmente protegido (SNUEP), contaban con valores produc-tivos, paisajísticos, culturales y ecológicos merecedores de protección (3); 2^ª) Cuando esos terrenos carecían de valores merecedores de protección, esa misma práctica administrativa ha legitimado la generación de oferta de suelo en superficies y localizaciones que no siempre estaban justificadas en criterios objetivables; y 3^ª) Como efecto general puede afirmarse que todas esas prácticas han favorecido la consolidación de nuestro sistema urbanístico como un modelo de oferta de suelo.

(2) Lo mismo cabría decir en relación con la doctrina especializada, pues no es infrecuente que los autores utilicen expresiones que describen este proceso casi como algo «normal»; así, se utilizan expresiones como la «conversión» del suelo rústico en suelo urbanizable, o bien que el SNU «pasa a ser» suelo urbanizable, o bien la alusión al «traspaso» de suelo rústico a suelo urbanizable.

(3) Estas prácticas han fomentado el incremento de la artificialización de los denomina-dos «espacios intermedios», esto es, ámbitos naturales y rurales localizados entre los protegidos «oficialmente» y los terrenos urbanizados, pero que pueden contar con valores merecedores de protección y que, como se podrá imaginar, ocupan el mayor porcentaje de territorio de España. La desconsideración generalizada de estos espacios se ha basado en la concepción «elitista» de la protección jurídica de los espacios naturales que ha dominado en nuestro Derecho hasta fechas recientes y que ha supuesto la centralización de la protección en las áreas mejor conservadas, con el consiguiente desprecio de otros valores innatos en otros muchos terrenos como los paisajísticos, cuya consideración ahora resulta fundamental tras la ratificación del Convenio Europeo del Paisaje [véase, AGUDO GONZÁLEZ (2007a: *in toto*)].

Como podrá deducirse con facilidad, estas prácticas descubren que el elemento decisivo para la determinación del estatuto de la propiedad no ha sido la "aptitud" física y real para la urbanización de unos terrenos específicos (4), ya que la "intercambiabilidad" a la que venimos haciendo referencia ha permitido que prácticamente todos los terrenos en origen rústicos puedan "convertirse" en suelo urbanizable. Es imposible admitir por tanto que en estas circunstancias las características físicas del suelo hayan sido realmente las determinantes de la clasificación del SNU y del suelo urbanizable, pues es manifiesto que el destino discrecionalmente elegido por el planificador ha sido el elemento verdaderamente definitivo. En fin, en estos términos, si el suelo susceptible de transformación se nutre de SNU reclasificado, entonces no queda más remedio que admitir que ha existido y existe una relación inseparable entre SNU y suelo urbanizable y que la distinción de su régimen jurídico depende de criterios sobrevenidos marcados por la obtención de rentabilidad que ha caracterizado a nuestro urbanismo.

No se descubre nada nuevo si se afirma por tanto que la clasificación del suelo no opera con la precisión y objetividad que requeriría el entendimiento de la propiedad inmobiliaria como un conjunto de estatutos variables y diferenciados, cuya premisa es precisamente dicha clasificación (5). Esto, lógicamente, supone una incoherencia difícilmente superable. No basta con tratar de justificar esa incoherencia en una incorrecta y errática práctica administrativa, pues vista la experiencia de más de cinco décadas de Derecho urbanístico, esto sería tanto como asumir un carácter patológico inherente a las reglas de nuestro sistema urbanístico. Muy probablemente sea más cercano a la realidad afirmar que la normalidad patológica de nuestro urbanismo en materias como la comentada, se debe a que nuestro Derecho no es lo suficientemente claro y determinante como para impedir o reducir el número de supuestos anómalos.

Este planteamiento pone en tela de juicio la distinción radical de esas dos clases de suelo y evidencia la discriminación que sufren los propietarios de SNU no reclasificado. Llama aún más la atención esta conclusión, si consideramos la "igualación" que ha supuesto la reconducción del SNU común y del suelo urbanizable a la misma situación básica (rural) operada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo [y ahora el vigente Decreto

(4) Como bien señala PARADA VÁZQUEZ (1988: p. 285), todos los terrenos son «aptos» para soportar construcciones.

(5) MENÉNDEZ REXACH (1994: p. 100).

Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR de 2008, en adelante)]. Dejando a un lado los suelos protegidos o con valores merecedores de protección, *a priori* todos los terrenos integrables en esa enorme bolsa de suelo parten de una situación objetiva similar. Partiendo de esta premisa, el problema evidente que una eventual reclasificación de suelo genera es el diferente tratamiento jurídico que ella confiere a unos propietarios, pero no a otros. Aquí, el problema es sencillamente de reconducción de las decisiones discrecionales de la Administración a criterios objetivos controlables que motiven la inexistencia de desigualdades injustificadas.

El problema es distinto en aquellos terrenos de SNU común que sí posean valores merecedores de protección, algo que lógicamente es extensible al SNUEP. En estos casos, el problema no es de discriminación en los términos que acabamos de exponer, sino de compensación. En tales supuestos, se pone de manifiesto lo criticable que es la conclusión lógica que se deriva del reconocimiento de diversos estatutos de la propiedad (art. 7 del vigente TRLR de 2008), esto es, la desigualdad gratuita que nuestro Derecho urbanístico imputa a la diferente clasificación del suelo (6). Dejando a un lado esta antigua problemática, en relación con estos suelos la clasificación del suelo debería ser en todo caso la adecuada a la situación física del suelo, ya por propia iniciativa del planificador (en el caso del SNU común con valores), ya con base en decisiones previas que son imponibles al planificador urbanístico (SNUEP). Aquí *a priori*, y a pesar de que la práctica administrativa antes descrita no siempre haya actuado así, no se puede justificar objetivamente que los terrenos sean "aptos" para ser transformados urbanísticamente. Por ello mismo, toda reclasificación de estos terrenos debería considerarse contraria a Derecho por arbitraria, pues desconoce que el destino de esos terrenos es la prestación de servicios ambientales a la sociedad, lo que implica necesariamente una adscripción permanente a dicho destino, salvo pérdida acreditada, como consecuencia de procesos naturales, de los valores que habilitan su adscripción a la prestación de tales servicios. Así pues, estos terrenos sólo podrían ser reclasificables si se acreditara la pérdida de los valores que motivaron su clasificación como SNU, en los términos de las SSTS de 17 de febrero de 2003 (Az. 2891), 25 de octubre de 2006 (Az. 764 de 2007) o de 3 de julio de 2007 (Az. 3753), entre otras.

(6) La corrección de la desigualdad en estos supuestos ha sido reclamada por autores como PARADA VÁZQUEZ (1988: pp. 284 y ss.) o LOBATO GÓMEZ (1989: p. 602).

La no corrección jurídica de estas situaciones (desigualdad y falta de compensación), explica que las premisas de nuestro sistema urbanístico provoquen e inciten una “carrera” hacia la “conversión” del SNU en suelo urbanizable. Efectivamente, el hecho de que conforme a la concepción estatutaria de la propiedad urbana el monopolio de los aprovechamientos urbanísticos se genere exclusivamente en el suelo urbanizable, permite entender que los propietarios de SNU y los promotores tengan un fuerte incentivo para incidir en el proceso de decisión urbanística a favor de sus intereses, con el ánimo de que sean sus terrenos los incluidos dentro de la línea que delimita el suelo urbanizable.

Como quiera que en esta materia las decisiones administrativas están dominadas por un amplísimo margen de discrecionalidad, la clasificación del suelo se ha identificado más con una “lotería” (7) que con una decisión objetiva y razonable. Esta “lotería del planeamiento” genera un “efecto comparación” entre quienes se ven favorecidos por las decisiones administrativas y quienes ven como su propiedad mantiene su carácter rústico y, por ello, sigue vacía de aprovechamientos rentables. Como los propietarios no beneficiados por las decisiones urbanísticas ven mermado el contenido patrimonial inherente a su derecho, es fácil entender que entre sus principales objetivos se encuentre lograr que sus terrenos pasen al estadio siguiente, “convirtiéndose” en suelo urbanizable. En fin, podríamos decir que el concepto estatutario de la propiedad genera un “efecto psicológico” favorable a la generación de nueva oferta de suelo, ya que sólo así el propietario de SNU conseguirá que su estatuto jurídico sea rentable.

Las causas del fenómeno de la «intercambiabilidad» serán precisamente el objeto de nuestro estudio. Dicho análisis se llevará a cabo desde los orígenes de nuestro Derecho urbanístico moderno hasta la actualidad, poniendo de relieve que los procesos que generan ese fenómeno se confirman bajo la vigencia de cualquiera de las Leyes urbanísticas estatales (8), incluso con la legislación vigente, a pesar de que sus intenciones fueran muy distintas.

(7) Por ejemplo, PARADA VÁZQUEZ (1988: p. 273).

(8) Esto se corrobora con independencia de cuál fuera el régimen jurídico de la clasificación del suelo. Desde este punto de vista, cabe distinguir al menos tres modelos urbanísticos: 1º) Un primer modelo basado en el criterio de residualidad del SNU (Ley del Suelo de 1956 y los TRLS de 1976 y 1992); 2º) Otro basado en la residualidad del suelo urbanizable (Ley 6/1998); y 3º) Por último, un tercer modelo que renuncia a la clasificación como técnica jurídica determinante y en el que no existe un criterio de residualidad definido (Ley del Suelo de 2007 y TRLS de 2008).

II. ANÁLISIS DEL FENÓMENO DE LA «INTERCAMBIABILIDAD» DEL SUELO NO URBANIZABLE Y EL SUELO URBANIZABLE

1. Los Textos Refundidos de la Ley del Suelo de 1976 y 1992 (9)

El art. 80 del TRLS de 1976 estableció las bases del régimen de la clasificación del SNU que en parte todavía perduran en las Leyes urbanísticas autonómicas vigentes. Así, a la residualidad del suelo rústico prevista ya por el art. 65 de la Ley del Suelo de 1956, el TRLS de 1976 añadiría además las que luego han sido las dos tipologías básicas integrables en este tipo de suelo. En concreto, el citado precepto estableció dos reglas fundamentales en el régimen de la clasificación del SNU: 1ª) Como decíamos, mantuvo la regla de la residualidad del SNU, es decir, la consideración como SNU común de todos aquellos terrenos que el planeamiento general no hubiera clasificado como suelo urbano o como suelo urbanizable [art. 80.a)]; como es fácilmente imaginable, el suelo rústico residual estaba constituido por una enorme bolsa de suelo que en principio carecía de valores jurídicamente destacables, no tanto porque ello pudiera ser así en virtud de las circunstancias fácticas que definían a esos terrenos, como porque la propia Ley no otorgaba a esos suelos ninguna relevancia ambiental, paisajística, cultural...; 2ª) La distinción entre SNU común u ordinario, integrado por todo el SNU residual, y el SNUEP, esto es, según la letra b) del art. 80, todos aquellos espacios que el planeamiento «determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico». Es decir, sólo en esta clase de suelo la Ley reconocía especiales valores susceptibles de protección (10).

(9) Se nos permitirá que por el carácter supletorio del TRLS de 1976 comencemos nuestro repaso con esta norma. En cualquier caso, a lo largo de este estudio se harán cumplidas citas de la Ley del Suelo de 1956.

(10) Los mismos criterios fueron seguidos por el TRLS de 1992. Su art. 12 estableció que tendrían la condición de SNU «los terrenos que el planeamiento general no incluya en ninguna de las clases de suelo anteriores» (regla de la residualidad); del mismo modo dicho precepto mantuvo la distinción del SNUEP frente al SNU común residual «los espacios que dicho planeamiento determine para otorgarles una especial protección en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico». La STC

La dualidad entre SNU común y SNUEP tiene una enorme trascendencia en lo que atañe a la oferta de suelo. Por lo que se refiere al SNUEP esto es evidente, aunque en principio sólo suponga la contención de un mínimo insoslayable de la oferta de suelo vinculada a los espacios «oficialmente» protegidos. No en vano, en esos ámbitos la clasificación como SNUEP viene predeterminada por actos jurídicos previos (declaración de espacios naturales protegidos, afectación al dominio público natural, etc.) que condicionan necesariamente la labor del planificador urbanístico, el cual sólo puede clasificar esos terrenos en la única tipología compatible con aquella decisión precedente, es decir, como SNUEP. Así pues, se puede afirmar que la clasificación del suelo en la categoría de SNUEP atiende a las condiciones fácticas y reales del suelo, predeterminadas por el régimen jurídico protector otorgado a esos terrenos (11).

Esto no quiere decir que la distinción entre SNUEP y SNU común impidiera al planificador otorgar un régimen de protección a otros suelos clasificados como SNU, aun no habiendo sido objeto de una protección «oficial» específica. Es decir, dicho dualismo no excluía una ponderación original por el propio planificador urbanístico de los valores identificados por los conceptos jurídicos indeterminados citados en el art. 80.b) del TRLS de 1976 (o en el art. 12 del TRLS de 1992), otorgando una protección especial a tales terrenos (12), justamente aquellos que hemos calificado como «espacios intermedios». Centralizada la protección del SNUEP en los terrenos protegidos «oficialmente», sólo la iniciativa del planificador urbanístico podía evitar la promoción de actuaciones urbanísticas (y, por tanto, la generación de oferta de suelo) en los vastísimos «espacios intermedios».

Ahora bien, en defecto de esa protección adicional otorgada por propia iniciativa del planificador, se ha de observar que la única «protección» dispensada a esos «espacios intermedios» ha sido la derivada de la contemporización de su posible transformación urbanística en virtud de su

61/1997 (FJ 16) se encargó de confirmar la constitucionalidad de la previsión de un tipo especialmente protegido de SNU por el legislador estatal con base en el art. 149.1.23 CE. Sin embargo, la sentencia consideró que la categoría del SNU común excedía de lo estrictamente medioambiental, reconduciendo esa categoría de suelo a la competencia del Estado ex art. 149.1.1 CE. Esto mismo fue luego reiterado por la STC 164/2001 (FJ 14 y 32).

(11) MENÉNDEZ REXACH (2006: pp. 177 y 178) y AGUDO GONZÁLEZ (2004: pp. 411 y ss.).

(12) Creando incluso tipologías de SNU protegido distintas a las expresamente previstas en el TRLS de 1976, como así establece la STS de 28 de septiembre de 1998 (Az. 6948).

consideración como SNU común residual. De hecho, se puede decir que el SNU común residual operaba como una bolsa de suelo potencialmente transformable más (conjuntamente con el suelo urbanizable programado, pero también con el suelo urbanizable no programado), eso sí, sujeta a trámites cualificados (la alteración del planeamiento para reclasificar el suelo).

Como es fácilmente deducible, la diferente «excelencia» de los terrenos conllevaba asimismo una muy diferente facultad del planificador para clasificar suelo en una u otra categoría de SNU. Así, mientras la clasificación se debía considerar reglada cuando la categoría era la de SNUEP, en aquellos casos en los que la protección otorgada derivaba de la propia iniciativa del planificador urbanístico, esa decisión era discrecional. Y por lo que se refiere a la clasificación de terrenos como SNU común residual, la jurisprudencia vino admitiendo que el planificador urbanístico gozaba de una considerable discrecionalidad (13), en la medida en que la clasificación de esta clase de suelo dependía exclusivamente de la clasificación del suelo urbanizable, siendo que en este caso la jurisprudencia reconocía plena discrecionalidad al planificador (14).

Las diferentes facultades de la Administración urbanística al clasificar SNU evidenciaban que, por lo que se refiere a la oferta de suelo, tanto la regla de la residualidad del SNU común, como la propia iniciativa del planificador al proteger terrenos con valores merecedores de protección, eran las dos manifestaciones con mayor trascendencia. De hecho, el carácter reglado del SNUEP más que garantizar la contención de la oferta de suelo, tendría como vocación salvaguardar aquellos espacios cuya transformación sería absolutamente incompatible con los valores que les caracterizan y con la normativa que les protege. Ahora bien, precisamente porque el control de la oferta de suelo se ha remitido a aquellas categorías de SNU de clasificación discrecional, puede decirse que contuvieron la oferta de suelo con bastante debilidad. Esto es manifiesto en el caso de terrenos protegidos por el planificador, sencillamente debido a la inexistencia de límites legales a la reclasificación de esos espacios, del mismo modo que

(13) Esto no quiere decir que no hubiera límites. La STS de 1 de febrero de 2000 (Rec.-2209/1994; Pte.- GARZÓN HERRERO) es un buen ejemplo. La sentencia se pronuncia a favor de la clasificación como SNU de ciertos terrenos por su proximidad a otros espacios protegidos.

(14) En este sentido, las SSTs de 9 de febrero de 1994 (Az. 1443), 22 de enero de 1996 (Az. 208) o de 26 de marzo de 1996 (Az. 2210), entre otras muchas.

en el caso del SNU residual, donde la discrecionalidad en el ejercicio del *ius variandi* (15) se manifiesta en toda su intensidad. En estos términos, la contención del suelo urbanizable fue solamente relativa (16), evidenciando plenamente el fenómeno de la «intercambiabilidad» (17).

2. La Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones

Uno de los objetivos confesos de la Ley 6/1998 fue el incremento de la oferta de suelo urbanizable. La Exposición de Motivos de la Ley señalaba en este sentido que la Ley pretendía «facilitar el *aumento de la oferta de suelo* haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado»; añadía a continuación que «*la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta* forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española». La Ley presumía por tanto que cuanto mayor fuera la oferta de suelo transformable, menor sería su precio y, en consecuencia, también menor sería el precio del producto final (la vivienda). En aras de lograr ese resultado, la Ley 6/1998 introdujo un cambio radical en la regla de residualidad del SNU establecida por la Ley del Suelo de 1956, otorgando ese carácter al suelo urbanizable (art. 10 de la Ley 6/1998).

(15) Por todas la STS de 23 de abril de 1998 (Az. 3102).

(16) Ese fenómeno se confirma en los resultados de artificialización del territorio de los años posteriores a la aprobación del TRLS de 1976 y sobre todo tras la aprobación del TRLS de 1992. Véase, el estudio dirigido por JIMÉNEZ HERRERO (2006: *in toto*).

(17) A pesar de que los resultados no son muy favorables, lo cierto es que el TRLS de 1976 ha sido valorado positivamente en la medida en que permitió frenar la transformación del suelo rústico legitimada con base en los arts. 66 y 69 de la Ley del Suelo de 1956 [PAREJA LOZANO (2006: pp. 298 y ss.)]. En esta clase de suelo concurren dos procesos que contribuyeron a que la aplicación de la Ley no fuera compatible con la naturaleza de esos terrenos: 1º El otorgamiento *ex lege* de la facultad de edificar (art. 69.1.2º), que contribuyó a la aparición de numerosos núcleos urbanos sobre todo de segunda residencia en los años sesenta [PARADA VÁZQUEZ (1988: pp. 277 y 278)]; y 2º La doctrina jurisprudencial que aceptaba la aprobación de Planes Parciales sin previo Plan General, entendidos como planes de expansión urbana [por todas, la STS de 13 de noviembre de 1975 (Az. 4356)]. El TRLS de 1976 puso coto a ambos procesos, prohibiendo la aprobación de Planes Parciales sin previo Plan General [art. 13.1.c)], y sustituyendo la atribución legal de edificabilidad por un régimen de usos autorizables.

Sin embargo, para que la pretendida liberalización del suelo hubiera merecido realmente tal calificativo, y la oferta de suelo urbanizable hubiese sido de tal magnitud como para responder realmente a esa idea de liberalización, hubiera sido preciso que los avatares sufridos por la Ley 6/1998 no desactivaran de forma relevante sus intenciones (18). En realidad para que esa liberalización hubiera sido tal, hubiese sido necesario: 1ª) Que la generación de oferta de suelo hubiera sido inmediata y no demorada en el tiempo; aquí los problemas surgidos tenían que ver con los términos abiertos del régimen transitorio de la Ley (19); 2ª) Que la clasificación del SNU hubiera sido realmente reglada y por tanto constreñida a aquellos terrenos en los que concurrían razones para su preservación; aquí los inconvenientes tienen que ver con los cambios sufridos por el art. 9 de la Ley y, por ello, con los términos en que la Ley previó la clasificación del SNU común (20); y 3ª) Que las Leyes de las CCAA hubieran o bien solven-

(18) En esta línea, MENÉNDEZ REXACH (2006: p. 179), PORTO REY (2007: p. 34) o SÁNCHEZ GOYANES (2007a: pp. 35).

(19) La D.Tran. 1ª de la Ley 6/1998 estableció un régimen transitorio para cada categoría de suelo que resultaba ser contradictorio con los deseos expresados por la Ley en la Exposición de Motivos. La D.Tran. 1ª.a) establecía que el régimen jurídico aplicable al suelo clasificado como SNU a la entrada en vigor de la nueva Ley, sería el del SNU establecido en la Ley 6/1998. Es decir, hasta que no se procediera a la revisión del plan, al suelo clasificado como SNU se le aplicaría el régimen jurídico establecido en el art. 20 de la Ley 6/1998. Esta solución suponía la no generación de nueva oferta de suelo urbanizable de forma inmediata, algo que tampoco fue corregido por las posteriores Leyes autonómicas, pues ni todas las CCAA establecieron plazos para adaptar el planeamiento urbanístico al nuevo régimen legal, ni aquellas que los establecieron fueron diligentes en su cumplimiento. De hecho, allí donde fueron previstos esos plazos, lo cierto es que en la práctica se han incumplido de forma generalizada.

(20) La STC 164/2001 se encargó de confirmar el modelo de clasificación establecido por la Ley 6/1998 con una doctrina que desactivaba en buena medida el contenido directivo de la Ley estatal, tanto en lo relativo a los criterios determinantes de la clasificación del suelo como SNU, como en lo que afectaba a la generación de oferta de suelo transformable. En el marco del art. 9.1º de la Ley 6/1998 (SNUEP), la STC 164/2001 (FJ 14) afirmó que la clasificación del suelo sólo sería reglada si así se derivaba de la legislación autonómica urbanística y sectorial, así como de la valoración que el planificador hiciera de tales normas. Cosa distinta es que en muchos casos ya la propia legislación sectorial autonómica impusiera directamente la clasificación del suelo como SNUEP. En definitiva, un ejercicio de coherencia parecía confirmar, coincidiendo con nuestra legislación urbanística tradicional, que la clasificación del SNUEP debía ser reglada, como por otro lado confirman las SSTs de 3 de julio de 2007 (Az. 3753) y de 3 de julio de 2009 (Rec.- 909/2005; Pte.- TESO GAMELLA).

Por lo que se refiere al art. 9.2º de la Ley 6/1998, la STC 164/2001 (FJ 14) confirmó que la clasificación del suelo como SNU común depende de una valoración discrecional que sólo corresponde al planificador, en atención a los condicionantes legales establecidos por la legislación aplicable. Aparte de esta consideración, la sentencia añadía un inciso final en el mismo fundamento jurídico que constituía un aviso a navegantes: «es la concurrencia de los dos criterios del art. 9.2 LRSV, en

tado los errores del legislador estatal en los dos aspectos señalados (cosa que no hicieron), o bien que al menos no hubiesen reeditado las faltas de la Ley 6/1998 (cosa que en algunas CCAA sí que sucedió), o bien que no hubieran ampliado los criterios para clasificar SNU (en la mayoría de las CCAA la situación fue precisamente la contraria a la deseada por el legislador estatal, pues las CCAA aprovecharon los desajustes de la Ley para dejar en entredicho el volumen de suelo ofertable).

Efectivamente, tras la STC 61/1997, no es de extrañar que antes del periplo iniciado por el art. 9.2º de la Ley 6/1998, algunas CCAA procedieran a incluir entre los criterios de clasificación del SNU diversos conceptos integrables en el general de «inadecuación para el desarrollo urbano» (21) al que aludía el inciso final del art. 9.2º en su redacción original. Todos estos criterios, no es necesario decirlo, ampliaban los valores y conceptos mencionados en el art. 9 de la Ley estatal 6/1998 (22). Es más, hasta la modificación del art. 9.2º por Ley 10/2003, cabría afirmar que algunos de los elementos definitorios del SNU empleados por la legislación autonómica entraban en directa confrontación con el tenor literal de la Ley

la concreta redacción de 1998, lo que lleva a rechazar el reproche de inconstitucionalidad». Es decir, la no imposición por parte del Estado de un modelo urbanístico a las CCAA dependía de que el art. 9.2º mantuviera el tenor literal con el que fue aprobado originalmente incluyendo su inciso final, justamente aquel que confería una considerable discrecionalidad al legislador autonómico para ampliar el suelo clasificable como SNU. El comentario del Tribunal era en realidad una llamada de atención, pues antes de ser dictada la STC 164/2001, aquel inciso del art. 9.2º había sido eliminado a través del Real Decreto-Ley 4/2000, con el fin de acotar, o mejor eliminar, cualquier atisbo de discrecionalidad. Ahora bien, en virtud de la jurisprudencia de la STC 164/2001 (FJ 15), sólo considerando la clasificación del SNU común como una facultad discrecional, la regulación del art. 9.2º de la Ley 6/1998 podría considerarse conforme con el sistema constitucional de competencias [igualmente, la STS de 24 de julio de 2008 (Az. 4443)]. Por este motivo, el mismo precepto fue posteriormente modificado por Ley 10/2003, de 20 de mayo, incorporando un inciso final que ampliaba el tenor del inciso derogado por Real Decreto-Ley 4/2000, sistematizando de forma resumida el sentido que las Leyes autonómicas aprobadas habían venido otorgando al precepto estatal en su primera versión.

Llegados a este punto, cabe señalar que a pesar de los avatares del art. 9.2º, lo cierto es que incluso en su redacción modificada por Real Decreto-Ley 4/2000, el precepto confería facultades discrecionales. En esta dirección, las SSTs de 11 de mayo de 2007 (Az. 8321), 21 de julio de 2008 (Az. 4439), 30 de julio de 2008 (Az. 307004), 1 de junio de 2009 (Rec.– 895/2005; Pte.– CALVO ROJAS) o de 30 de septiembre de 2009 (Rec.– 3920/2005; Pte.– YAGÜE Gil), y con anterioridad AGUDO GONZÁLEZ (2004: pp. 411 y ss.).

(21) Tales como la improcedencia de su transformación por razones de sostenibilidad o la inadecuación de los terrenos para su desarrollo urbano, entre otros criterios.

(22) Un repaso de la legislación en AGUDO GONZÁLEZ (2004: pp. 423 y ss.), así como en SÁNCHEZ GOYANES (2007d: pp. 398 y ss.).

estatal, sin perjuicio de su constitucionalidad sobrevenida con base en la posterior STC 164/2001. Más tarde, cuando los acontecimientos dieron la razón a las CCAA, el legislador estatal tuvo que dar marcha atrás y aceptar los «hechos consumados» de la legislación urbanística autonómica, asumiendo una redacción condicionada en buena medida por los criterios incorporados en las Leyes autonómicas aprobadas a partir de 1998.

Esta aparente «confrontación entre legisladores» tuvo resultados positivos en lo que hace a la potencial oferta de suelo, pues la labor «desactivadora» de algunas CCAA contribuyó a objetivar criterios de protección del SNU común mediante la identificación de valores y otros criterios, como los riesgos que afectan al territorio, ampliando de forma considerable el SNU protegido, no sólo por estar protegido «oficialmente» y que, por tanto, debía ser integrado en alguna de las categorías de SNUEP previstas por el legislador estatal y autonómico, sino también con base en la propia valoración discrecional del planificador urbanístico a la hora de identificar aquellos valores susceptibles de protección previamente identificados por el legislador (23). En otras palabras, el «choque» de la legislación estatal y autonómica permitió la objetivación de la protección del SNU con base en criterios que nada tienen que ver con la pura discrecionalidad derivada de la regla de residualidad del SNU ordinario de la legislación estatal desde 1956 a 1992 (24).

A pesar de la «desactivación» parcial de las intenciones liberalizadoras de la Ley 6/1998, la evolución de los procesos de artificialización a partir de la entrada en vigor de esta Ley adquirieron tintes nefastos. Así pues, si bien no pudo hablarse de una liberalización en sentido estricto, sí que es cierto que el criterio de la residualidad del suelo urbanizable tuvo una repercusión muy importante en la generación de suelo transformable, aunque no necesariamente de suelo urbanizado (25).

(23) Esto es justamente lo que afirma la STS de 29 de mayo de 2009 (Rec.- 283/2006; Pte.- YAGÜE GIL) en relación con la Ley 6/1998.

(24) Este efecto positivo, no es preciso decirlo, no es imputable en la misma medida a todas las CCAA, pues del mismo modo que en algunos casos la trascendencia de esta acción legislativa ha sido muy importante, en otros ha sido sencillamente inexistente, por la sencilla razón de que el legislador autonómico optó por reiterar o asumir sin desarrollo alguno las determinaciones de la legislación estatal.

(25) Esta conclusión se ha confirmado recientemente tanto en el nuevo informe promovido por el OSE, titulado «Sostenibilidad en España 2007», como en el informe del Ministerio de Fomento, «Estadísticas de Edificación y Vivienda, Licencias municipales de obra 1990-2007». En esta línea, es imprescindible igualmente la lectura de MATA OLMO (2007: *in toto*).

Sin embargo, a pesar de esos datos, lo más llamativo es que el modelo territorial resultado de la Ley 6/1998 no tuvo ningún reparo de inconstitucionalidad desde el punto de vista de la sostenibilidad. De hecho, para la STC 164/2001 (FJ 15) el modelo legal instaurado en 1998 no era incompatible con el art. 45 de la Constitución y, por tanto, no vulneraba el principio de sostenibilidad ínsito en dicho precepto (STC 102/1995) (26):

«... se ha cuestionado también la primacía que el art. 10 LRSV habría dado a los objetivos de desarrollo económico, frente a la protección ambiental garantizada por el art. 45 CE. Los argumentos ya expuestos en el apartado anterior conducen derechamente a la desestimación de este motivo de inconstitucionalidad. Hemos dicho, en primer lugar, que la clasificación residual del suelo como urbanizable sólo actúa en defecto de la expresa clasificación como suelo no urbanizable, opción esta última que sustancialmente corresponde a cada Comunidad Autónoma. Y hemos dicho también que la clasificación residual del suelo como urbanizable, en la forma en que lo hace el art. 10 LRSV, no impone ni el cómo ni el cuándo de la transformación del suelo: la conformidad del suelo urbanizable con el medio ambiente resultará de las decisiones (autonómicas y, complementariamente, locales) sobre volumen edificatorio, usos e intensidades. A partir de estas premisas, en forma alguna se puede identificar en el art. 10 LRSV una preterición de los valores ambientales a favor del desarrollo económico».

Merece la pena releer el último inciso, pues de él sólo puede llegarse a la conclusión de que el modelo de la Ley 6/1998 era también un modelo sostenible desde la perspectiva constitucional. Entonces, si la Ley estatal en sí misma no estableció un modelo territorial insostenible ¿quiénes pueden ser identificados como los «culpables» de la deriva del urbanismo hacia un modelo insostenible? Considerando las palabras del Tribunal Constitucional, sólo cabe culpar a las CCAA y a las CCLL, pues eran ellas quienes debieron trasladar primero a sus Leyes y luego a sus planes criterios que permitieran concretar la protección del suelo rústico, limitando el fenómeno de la «intercambiabilidad» y, consecuentemente, la oferta de suelo real en su territorio (27).

(26) A pesar de la comprensible opinión en contra de autores como PAREJA LOZANO (2006: pp. 311 y 312) o MENÉNDEZ REXACH (2006: p. 183).

(27) Sin embargo, la ejecución de proyectos de dudosa sostenibilidad ha sido común en todas las CCAA, algo sorprendente considerando que todas las Leyes urbanísticas mencionan a la protección del medio ambiente y a la sostenibilidad como principios rectores de la acción pública en la materia. Sobre esta cuestión, AGUDO GONZÁLEZ (2008: primera parte *in toto*).

3. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y el vigente Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio

La aprobación de la Ley 8/2007, y posteriormente del TRLS de 2008, ha tenido como objetivo frenar el modelo urbanístico instaurado en los años 90 y que nos abocaba a la más inmediata insostenibilidad. El análisis de la nueva legislación, en la misma medida que para los precedentes legales, se limitará al estudio de los efectos de la nueva normativa en la oferta de suelo susceptible de transformación. Pues bien, desde esta perspectiva, nuestro estudio pondrá de relieve que la nueva normativa tampoco zanja el tradicional fenómeno de la «intercambiabilidad» de nuestro Derecho urbanístico (28).

A) Valoración de la nueva regulación legal: la «eliminación» de la clasificación del suelo

La Ley 8/2007, y el vigente TRLS de 2008, establecen sólo dos tipos básicos de suelo («situaciones básicas» en la terminología que utiliza la Ley): suelo en «situación básica rural» y suelo en «situación básica urbanizado». La Ley no alude en ningún momento a la técnica de la clasificación del suelo y por ello se elimina la tradicional distinción entre suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. El motivo de esta eliminación se encuentra en la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, en la que se señala que *«con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad»*.

Se podría estar de acuerdo con el legislador estatal en que la trilogía tradicional de la clasificación del suelo propia de nuestro Derecho urbanístico no se encuentra en la naturaleza de las cosas. Ahora bien, eliminar cualquier regulación de la clasificación del suelo aludiendo a que se trata

(28) Antes de comenzar debemos hacer un comentario extrajurídico que puede resultar determinante: tras la aprobación de la Ley, España está sufriendo los graves efectos de una crisis inmobiliaria sin precedentes. Resulta evidente que los efectos en la generación de oferta de suelo y en la sostenibilidad de la nueva Ley no se deben imputar exclusivamente a las bondades de la regulación de la nueva legislación estatal, sino también a esa crisis brutal que deberá reestructurar y reconducir el sector hacia niveles sostenibles.

de una técnica urbanística de la que no cabe «juzgar su oportunidad», es algo que desconoce no sólo que nos encontramos ante una técnica bien arraigada en nuestro Derecho, sino que además su «oportunidad», por utilizar los términos de la Exposición de Motivos de la Ley, ya había sido valorada favorablemente por las SSTC 61/1997 y 164/2001 (29).

Por otra parte, la clasificación del suelo es una técnica que se puede amparar sin problemas bajo el paraguas del art. 149.1.1 CE. De hecho, la STC 61/1997 [FJ 14.b)] ya había señalado que la clasificación del suelo es «*el presupuesto de la misma propiedad del suelo*», sin la cual «*no sería posible regular condición básica alguna del ejercicio del derecho de propiedad urbana (...) puesto que constituye la premisa a partir de la cual se fijan las condiciones básicas*». Todo ello, siempre y cuando a través de esas condiciones básicas «*no se puede configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, como se verá, puedan condicionar indirectamente ambos extremos*» [STC 61/1997 (FJ 9)].

En fin, si la clasificación del suelo es una técnica que se puede encuadrar con naturalidad en el art. 149.1.1 CE, y si además la regulación de esta técnica realizada tanto por el TRLS de 1992, como por la Ley 6/1998, no se puede decir que suponga, en los términos establecidos por las SSTC 61/1997 y 164/2001, «*definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos*», entonces, no se puede estar de acuerdo con la afirmación de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007 cuando indica que la clasificación del suelo es sólo una «técnica urbanística». Es obvio que la clasificación del suelo es una técnica urbanística, ahora bien, también lo es que la clasificación del suelo es un instrumento para la configuración

(29) Valga en este sentido lo afirmado por la STC 164/2001 (FJ 12): «*El art. 7 LRSV tiene perfecto encaje en la competencia del Estado ex art. 149.1.1 CE, en los términos ya expresados en la STC 61/1997, FF. 14 b) y 15 a). Entonces amparamos la clasificación tripartita del suelo por su carácter instrumental respecto de la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad urbana. Y añadimos también entonces que del simple establecimiento de una clasificación tripartita del suelo no podía deducirse la prefiguración por el legislador estatal de un concreto modelo urbanístico. Pues bien, de nuevo el art. 7 LRSV se sirve de la clasificación tripartita del suelo como instrumento técnico para la configuración de los distintos estatutos de la propiedad urbana. El carácter instrumental e indispensable de esta clasificación (respecto de los tres estatutos básicos de la propiedad urbana), permite enmarcar al art. 7 LRSV dentro de la competencia del Estado ex art. 149.1.1 CE.*»

del régimen jurídico de la propiedad urbana. Desde este punto de vista, es sorprendente que el legislador estatal proclame que no puede «juzgar la oportunidad» de regular esta técnica urbanística, máxime si dos sentencias del Tribunal Constitucional ya la habían considerado totalmente oportuna. Lo realmente paradójico es que en realidad las nuevas situaciones básicas no son más que un eufemismo para denominar aquello que no se juzga oportuno regular pero que, del mismo modo que la clasificación, sirve para establecer distintos estatutos jurídicos de la propiedad urbana.

Los motivos que fundamentan este cambio legal podrían sistematizarse del siguiente modo: 1º) El cumplimiento escrupuloso, y habría que decir más allá de lo previamente admitido por el Tribunal Constitucional, del sistema constitucional y estatutario de competencias (30); 2º) Fundamentar el régimen jurídico del suelo en función de la situación fáctica real de los terrenos y no por su destino (en el caso prototípico del suelo urbanizable), distinguiendo un suelo transformado o en situación básica urbanizado, y otro no transformado o en situación básica rural; 3º) El fortalecimiento de la concepción estatutaria de la propiedad que el art. 7.1 de la nueva Ley recoge y proclama expresamente. La idea que fluye bajo el cambio legal es distinguir dos tipos de suelo según sus características fácticas, con el ánimo de confirmar que los derechos y facultades urbanísticas son diferentes según la categoría de suelo, además de que en ningún caso pueden considerarse inherentes al derecho de propiedad inmobiliario. Así se encarga de ratificarlo el art. 7.2 del TRLS de 2008 (31), con la recepción expresa de la disociación del derecho de propiedad y el «*ius aedificandi*» (32); y 4º) Las consecuencias del protagonismo reeditado del

(30) En esta línea, BASSOLS COMA (2009: p. 16). No obstante, el mismo autor pone de relieve cómo la pretensión de liberar de técnicas urbanísticas a la Ley no se cumple (pág. 16), pues como señala FERNÁNDEZ TORRES (2007: p. 26), por mucho que nos empeñemos, es una obviedad que la Ley 8/2007 es una Ley urbanística.

(31) PAREJO ALFONSO (2007: pp. 21 y 22).

(32) Debemos recordar que la nueva legislación del suelo distingue entre el concepto de «construcción» y el de «edificación», reservando el segundo para hacer alusión a las edificaciones vinculadas a actuaciones de naturaleza urbanística [art. 8.1.a) y b) del TRLS de 2008]. Esto permite abundar en la afirmación de que el «*ius aedificandi*» sólo es atribuible por el plan en aquellos terrenos susceptibles de transformación urbanística y no en los suelos rústicos. Sin embargo, la distinción entre los conceptos de «construcción» y de «edificación» parecería responder una vez más al fenómeno del recurso al eufemismo, que a una distinción determinante que permita no imputar a los propietarios de SNU un «derecho a edificar», aunque sí un «derecho a construir». Así se confirma a la vista de la falta de sintonía entre aquel precepto con el art. 2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (LOE), para el que bastantes de las «construcciones»

concepto estatutario de la propiedad tiene también sus derivaciones en el régimen de valoración del suelo. La Ley 8/2007 modifica el sistema de valoración del suelo desvinculando clasificación y valoración. Según la Exposición de Motivos de la Ley «debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto»; dicho de otro modo, no se deben tener en cuenta las expectativas urbanísticas que genera la clasificación urbanística (33).

La realidad dispositiva de la nueva Ley sin embargo está lejos de las pretensiones del legislador. No en vano, las líneas básicas recién comentadas del nuevo régimen legal, no siempre tienen una transición definitiva a su articulado: 1^ª) En primer lugar, el nuevo régimen legal «sólo» nos acerca un poco más a la ruptura definitiva de la unidad de mercado, aunque de momento no haya tenido grandes consecuencias; 2^ª) No es cierto que las dos categorías de suelo identificadas por la Ley atiendan únicamente al estado actual de esos terrenos y que no respondan a una categorización de acuerdo con el destino del suelo. Al menos en el caso del suelo rural es obvio que su delimitación en unos casos se hace considerando sus características actuales y sus valores, pero también lógicamente atendiendo a su destino, esto es, la conservación y protección de

del TRLS de 2008, tendrían el carácter de «edificación». Además, esa divergencia se manifiesta claramente en contra de los precedentes legales del TRLS de 2008, pues tanto el art. 85.1 del TRLS de 1976, como el art. 16.3 del TRLS de 1992, utilizaron también esa dualidad conceptual para diferenciar entre las «construcciones» destinadas a explotaciones agrícolas, así como las vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas, de las «edificaciones» de utilidad pública e interés social, así como de los edificios aislados destinados a vivienda familiar, siendo que todos esos «aprovechamientos urbanísticos» se materializaban en SNU. Bajo esta perspectiva, difícilmente puede justificarse que una vivienda unifamiliar aislada en SNU no sea calificable jurídicamente como «edificación» a la vista del art. 2 de la LOE, pero también con base en la legislación autonómica vigente. Aún más llamativo es que las Leyes autonómicas aprobadas tras la Ley 8/2007 o después de la entrada en vigor del TRLS de 2008, incurran en la misma paradoja [art. 30.2 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de urbanismo de Aragón; o el art. 114 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, según la redacción otorgada por Ley 2/2009, de 3 de julio].

(33) En el suelo en situación básica rural se abandona el método de comparación porque, como justifica la Exposición de Motivos, muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de la especulación. Es decir, el sistema que se pretende implementar tendrá en cuenta el valor real del suelo rústico, con las inversiones e iniciativas que se hayan realizado, pero sin que se retribuyan valores especulativos. Para ello se recurre a la capitalización de rentas como método de valoración. Con este nuevo sistema, suelos susceptibles de ser urbanizados, pero sin urbanización material, podrían valer igual que otros que jamás serán susceptibles de urbanización porque han de ser preservados o protegidos. Esto lógicamente nada tiene que ver con la tasación que hace el mercado de unos y otros terrenos.

sus valores y la prestación de servicios ambientales; por su parte, en otros casos esa delimitación se hace en atención a la «aptitud» de los terrenos para integrarse en los procesos de transformación urbanística (suelo en situación básica rural no preservado y potencialmente transformable), de modo que el destino del suelo en estos casos es determinante (34); 3^ª) Por ello mismo, las categorías básicas de suelo definidas por la Ley, como no podía ser de otro modo, no excluyen la existencia de un suelo transformable o urbanizable, ya que la categoría del suelo en situación básica rural no es estática e incluye aquellos terrenos cuyo destino es ser transformados urbanísticamente (35). En fin, aunque la nueva legislación parte de una igualación fáctica de todos los suelos transformables, lo cierto es que esa previsión legal no evita la «lotería del planeamiento»; 4^ª) El nuevo régimen legal tampoco tiene consecuencias generales y en muchos casos ni siquiera significativas en la limitación de la reclasificación del suelo rústico o en la clasificación del suelo urbanizable, como así confirman las adaptaciones de las Leyes autonómicas hasta ahora aprobadas; y 5^ª) El cambio que se antojaba más trascendente era la valoración del suelo, pero la propia Ley incorpora previsiones que pueden contradecir sus presupuestos. Por un lado, hay que advertir que previsiones similares a las ahora establecidas fueron ya introducidas en el TRLS de 1992. No obstante, en aquel momento tales pretensiones fueron bloqueadas por los Tribunales, bajo la excusa de que la expropiación exige una indemnización integral que no se alcanzaba con la valoración legal, de ahí que los jueces utilizaran criterios estimativos para determinar la valoración real como sustitución íntegra del bien expropiado. Aquí la gran novedad es la modificación del art. 43.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, incluyendo una nueva letra a) que establece que el régimen estimativo «no será en ningún caso de aplicación a las expropiaciones de bienes inmuebles, para la fijación de cuyo justiprecio se estará exclusivamente al sistema de valoración previsto en la Ley que regule la valoración del suelo». Eso sí, con todo ello se ha garantizado un resultado paradójico: a) Si nos atenemos a la

(34) MUÑOZ GUIJOSA (2009: pp. 290 y 291), insiste, en coherencia precisamente con la concepción estatutaria de la propiedad, que el destino del suelo sería un elemento inherente al propio derecho, en virtud de su propia funcionalidad, esto es, en función de su inclusión o exclusión de los procesos de desarrollo urbano.

(35) GONZÁLEZ PÉREZ (2007c: p. 346), MENÉNDEZ REXACH (2007: p. 75), FERNÁNDEZ TORRES (2007: p. 28), PORTO REY (2007: p. 34), GUTIÉRREZ COLOMINA (2009: p. 409). Buena parte de los autores citados concluyen, en buena lógica que la eliminación de la clasificación del suelo es más retórica que real.

literalidad de la Exposición de Motivos, con el nuevo régimen legal lo que se permitiría es que las expropiaciones de SNU sean realmente baratas y que las Administraciones y los agentes urbanizadores puedan adquirir suelo a bajo precio; b) Mientras que la primera posibilidad (que sea la Administración la beneficiaria de la expropiación) puede ser entendible debido a los fines de utilidad pública o interés social que motivarían la expropiación, en el caso del agente urbanizador, no sólo sus operaciones no tienen por qué coincidir con los intereses generales [por mucho que estén avaladas por una *causa expropriandi* (36)], sino que además es también criticable que sean los únicos que se beneficien de las plusvalías generadas. Como la nueva Ley no elimina las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, esto significa que el promotor-urbanizador es quien se ve favorecido por las mismas y no el propietario (37), quien sufrirá el abaratamiento del valor del suelo en favor del agente urbanizador de turno (38); y c) Por último, no parece del todo cierto que la valoración del suelo en situación básica rural deba hacerse sin considerar expectativas urbanísticas. El art. 23.1.a) del TRLS de 2008 establece que el valor del suelo rural obtenido por aplicación del método de capitalización de rentas puede ser corregido hasta en un 100% en función de factores como la «renta de posición». Este inciso, por mucho que el art. 23.2 del TRLS de 2008 señale que no podría suponer «considerar expectativas urbanísticas», sin embargo responde a las tesis de la doctrina jurisprudencial que ha venido admitiendo la incorporación de expectativas de esa naturaleza en SNU, en función de la ubicación de los terrenos y de la previsibilidad

(36) La combinación de la expropiación con el fomento del modelo empresarial en la actividad urbanizadora, tiene efectos muy importantes en la propiedad privada. En este sentido, el informe sobre la misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía del 27 de febrero al 3 de marzo de 2007, de los parlamentarios europeos Marcin LIBICKI y Michael CASHMAN, o el informe de la parlamentaria europea Janelly FOURTOU sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones para los ciudadanos europeos, o el informe de la europarlamentaria Margrete AUKEN, aprobado el 12 de febrero de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario. Por otro lado, resulta paradójico que frente a otras Leyes autonómicas dictadas para adaptar su normativa urbanística a la nueva legislación estatal, la Exposición de Motivos de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de Madrid, afirme que una de las novedades de la Ley «es la supresión de la figura del agente urbanizador, que durante su existencia no ha demostrado su eficacia y cuyas funciones podrían entrar en colisión con el derecho de propiedad de numerosos ciudadanos».

(37) En el mismo sentido, FERNÁNDEZ TORRES (2007: p. 29).

(38) PORTO REY (2007: p. 35).

de que en un tiempo razonable esos terrenos puedan ser incorporados al proceso urbanístico (39).

Como se deduce de nuestro discurso, el régimen de situaciones básicas, a pesar de su aparente novedad, en realidad no ha aportado grandes cambios. Siendo la clasificación del suelo una técnica urbanística, como así señala la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, se extrae como consecuencia fundamental que deberán ser las CCAA quienes, si así lo estiman oportuno, decidan implementar esta tradicional técnica determinante del régimen del suelo. No obstante, a pesar de tan grandilocuente aseveración, la sensación final es que el resultado no diverge tanto del hasta ahora vigente. De hecho, el cambio es fundamentalmente nominativo, sustancialmente poco relevante y encierra un intento de evitar cualquier invasión competencial, siquiera semánticamente. No en vano, también en la Ley de 2007 hay un suelo en situación rural preservado, hay un suelo rural de reserva o no protegido y por tanto susceptible de ser objeto de «actuaciones de urbanización», así como hay un suelo urbanizado consolidado o no por la urbanización. En otras palabras, es un sistema dual de clasificación, pero del que subyace un tercer tipo de suelo, el rural no preservado susceptible de actuaciones de urbanización, esto es, el suelo urbanizable.

Por otro lado, las coincidencias recién mencionadas permiten afirmar que ese régimen dual de situaciones básicas, al igual que la clasificación del suelo, responde «a los estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual» (Exposición de Motivos de la Ley 8/2007 al referirse a las situaciones básicas del suelo). Esto mismo se deducía de la STC 61/1997 al referirse a la clasificación del suelo, cuando afirmaba que *«esta clasificación no implica la prefiguración por el legislador estatal de modelo urbanístico alguno, pues el único contenido imperativo del precepto consiste en deferir al titular de la potestad de planeamiento la división del ámbito territorial municipal en todas o algunas de las siguientes hipótesis básicas: suelo consolidado urbanísticamente, suelo apto para el proceso urbanizador y suelo preservado de tal proceso; supuestos básicos a los solos efectos de anudar determinadas facultades dominicales y unos criterios de valoración»*. Más tarde la misma sentencia confirma que la clasificación tiene un carácter instrumental, de ahí que la

(39) CHINCHILLA PEINADO (2007: pp. 608-612).

tipología clasificatoria disponga tan solo «*la existencia de tres supuestos básicos por relación con el derecho de propiedad urbana, a fin de distinguir otros tantos regímenes jurídicos fundamentales*».

Tampoco hay novedades en lo que atañe al sentido jurídico de las situaciones básicas del suelo. Parece una obviedad señalar que las nuevas situaciones básicas responden al mismo objeto que tradicionalmente se ha imputado a la clasificación urbanística, esto es, ser un «*instrumento técnico para la configuración de los distintos estatutos de la propiedad urbana*» (STC 164/2001). ¿Acaso las nuevas situaciones básicas no constituyen una premisa indispensable para la configuración de los distintos estatutos de la propiedad inmobiliaria en los términos de las SSTC 61/1997 y 164/2001? La respuesta a este interrogante es obvia: la distinción de situaciones básicas predetermina los destinos y la utilización del suelo (40), es decir, justamente lo mismo que la clasificación del suelo (41).

En conclusión, ¿qué datos nuevos aporta la nueva tipología de situaciones básicas a la contención de la oferta de suelo? Lo cierto es que pocos: si lo que se pretendía era una ampliación del suelo rústico en comparación con su antecesora la Ley 6/1998, quizás se podría haber recuperado la tradicional regla de la residualidad del SNU estableciendo límites tajantes a la reclasificación que evitaran que, como sucedió bajo la vigencia de la Ley de 1956 y los TRLS de 1976 y 1992, la conservación de la situación rural de dichos suelos sólo se garantizara de forma transitoria y bajo criterios totalmente discrecionales. Sin embargo, los términos en que la Ley 8/2007 (y lógicamente el vigente TRLS de 2008) ha previsto el régimen de las situaciones básicas del suelo tampoco garantizan ese objetivo.

(40) PAREJO ALFONSO y ROGER FERNÁNDEZ (2007: p. 163).

(41) Así se deduce de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007: «En lo que se refiere al régimen urbanístico del suelo, la Ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso. En cuanto a lo primero, define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual —rural o urbana—, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso así mismo actual del suelo y son por ello los *determinantes para el contenido del derecho de propiedad*, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste».

B) Confirmación del carácter reglado-discrecional de la clasificación del suelo como SNU en el marco del régimen de situaciones básicas.

Otro dato que pone de relieve que las cosas no han cambiado tanto con la Ley 8/2007 es que la tradicional distinción entre SNUEP de clasificación reglada, SNU protegido discrecionalmente por iniciativa del planificador urbanístico y SNU común de clasificación discrecional, sigue siendo inherente al nuevo modelo legal, llámese como se llame ahora a esas categorías de suelo. Esto también significa que sigue siendo consustancial al nuevo modelo legal la tradicional discrecionalidad en la determinación del suelo urbanizable. Es decir, el supuesto recurso a las condiciones fácticas actuales de los terrenos que caracteriza a las nuevas situaciones básicas no ha servido para evitar la clasificación discrecional del suelo en función de su destino y reconducirla a criterios objetivos y razonables que justifiquen el diferente régimen jurídico otorgado a algunos de los terrenos integrados en situación básica rural.

La Ley 8/2007 y el TRLS de 2008 distinguen dos tipos de suelo en situación básica rural: un suelo rural preservado y otro no preservado. Comenzando con el primero, el suelo en situación básica rural preservado, es regulado en el art. 12.2.a) del TRLS de 2008 (42). La consideración de un terreno en esta situación básica tiene lugar por imperio de la Ley y debe ser respetada por «cualquier sujeto, público o privado, incluidos los poderes públicos con competencia en materia de ordenación territorial y urbanística» (43). No se puede poner en duda que de una afirmación tal, subyace la idea de que la clasificación del suelo que deba llevarse a cabo de conformidad con el sistema en su caso establecido por cada Comunidad Autónoma, queda constreñida y condicionada por la nueva Ley estatal cuando describe los suelos que se encuentran en tal situación básica. Ahora bien, trayendo a colación la jurisprudencia constitucional,

(42) Dice así el precepto: «En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística».

(43) PAREJO ALFONSO y ROGER FERNÁNDEZ (2007: pp. 164 y 165).

no parece que pudiera afirmarse que el legislador estatal pueda imponer de forma reglada la clasificación de esos suelos como SNU (44). En definitiva, una eventual imposición reglada de la clasificación como SNU de todo terreno calificado en situación básica rural preservado podría ser tan inconstitucional como lo era el art. 9.2º de la Ley 6/1998 tras su reforma por Real Decreto-Ley 4/2000. Por ello mismo, sólo una interpretación como la que aquí se va a mantener parecería ser adecuada tanto al tenor de la propia Ley, como al sistema competencial constitucional y estatutario.

Es obvio que la categorización del suelo en situación básica rural preservado exige una clasificación, en los términos de las vigentes Leyes autonómicas, coherente con su necesaria preservación. A tales efectos, se puede decir que existe un paralelismo evidente entre los terrenos en situación básica rural preservada y su consiguiente clasificación como SNU, aunque no necesariamente como SNUEP, pues como más adelante señalaremos, esta situación básica no se identifica exclusivamente con el SNUEP. Siguiendo con nuestra argumentación, podría decirse en consecuencia que la relación existente entre la categorización de un terreno en situación básica rural preservado y como SNU sería unidireccional. ¿Podría afirmarse que esa relación reclamaría en todo caso una clasificación reglada del suelo en esa categoría? No, en realidad la nueva situación no es muy distinta a la tradicional.

La eventual clasificación reglada del suelo en situación básica rural preservada sólo se mantendría para las categorías de SNUEP establecidas por la legislación autonómica, algo que se deduce también del tenor literal del art. 12.2.a) del TRLS de 2008 (45). Por otro lado, se ha de tener en cuenta que la descripción de los terrenos que se encuentran en situación rural preservada se hace depender en algunos supuestos de la estimación de circunstancias que otorgan un amplio margen de apreciación y de discrecionalidad al legislador y al aplicador del Derecho, tales como la apreciación de la concurrencia de valores que reclamen la preservación

(44) Recordemos que la STC 164/2001 se pronunció sobre el art. 9 de la Ley 6/1998 advirtiendo que las pretensiones del legislador estatal de reducir la discrecionalidad del legislador autonómico a la hora de concretar la tipología clasificatoria del SNU realizada en el año 2000 podría ser inconstitucional. En otras palabras, sólo la conjunción de los dos criterios clasificatorios (incluido el derogado por Real Decreto-Ley 4/2000) permitía mantener la constitucionalidad de la regulación estatal, precisamente porque así se mantenía un margen suficiente a las CCAA para ordenar un modelo urbanístico propio.

(45) En la misma línea, SÁNCHEZ GOYANES (2007d: pp. 373 y ss.).

de esos espacios. Aquí nos moveríamos en el ámbito tradicional del SNU común, incluyendo además el SNU protegido por iniciativa del propio planificador, categoría que, como ya se ha expuesto, no es desconocida en nuestro ordenamiento.

En fin, el carácter impositivo de la preservación de estos suelos y, por ello, la obligación de clasificarles como suelo no susceptible de transformación urbanística (clasificación reglada), operaría siempre y en todo caso en el primer supuesto, es decir, en casos similares a los que tradicionalmente han caracterizado al SNUEP. En estos supuestos la literalidad del art. 12.2.a) del TRLS de 2008 es exacta. Cáigase en la cuenta de que el precepto comienza afirmando que estarán en esta situación básica «*en todo caso*» el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, «*que deberá incluir, como mínimo*», los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación sectorial, territorial y urbanística. Consecuentemente, cuando las CCAA deban determinar qué clases de suelo se integran en esta situación básica, siempre y en todo caso deberán encontrarse los clasificados como SNUEP, pues es imposible no categorizar a estos terrenos como suelos en situación básica rural preservada.

Sin embargo, no se puede decir que quepa admitir una rigidez similar para el resto de los terrenos en situación básica rural preservada, esto es, aquellos cuya categorización depende de una valoración acerca de la concurrencia de alguno/s de los valores mencionados por el art. 12.2.a) del TRLS de 2008, así como y sobre todo con base en otros valores que «prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística», en los términos del inciso final de ese mismo precepto. En estos otros supuestos la Ley descubre amplios márgenes de apreciación y valorativos a favor del legislador y del planificador urbanístico. Por tanto, la categorización de estos otros terrenos en situación básica rural preservada sigue dependiendo de una decisión discrecional, exactamente igual que en relación con el SNU común protegido por decisión del planificador urbanístico. En fin, las cosas siguen más o menos igual al panorama descrito bajo la vigencia de la Ley 6/1998 (46).

(46) La mejor confirmación de lo que señalamos se encuentra en la escasa relevancia que ha tenido la nueva Ley en las Leyes urbanísticas en lo que hace a la clasificación del SNU en general. Así, o bien las CCAA ni siquiera han modificado sus Leyes para adaptar su sistema de clasificación al de las situaciones básicas (todo sigue igual), o bien cuando lo han hecho, o no han introducido ningún precepto al respecto, o sencillamente sus modificaciones han sido inocuas. Así, por ejemplo, el Decreto-Ley 1/2007, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística de Cataluña,

C) ¿El modelo urbanístico y territorial que inspira la nueva Ley permite hablar de un cambio de orientación hacia modelos sostenibles, frente a los modelos de oferta de suelo imperantes hasta la fecha?

La gran pregunta que quedaría por plantear una vez realizado el repaso precedente es en qué medida la Ley 8/2007 y el vigente TRLS de 2008 reformulan el modelo urbanístico y territorial imperante en España, inspirando un cambio de orientación hacia modelos sostenibles, incompatibles con los modelos de oferta de suelo vigentes hasta la fecha. La idea es, en definitiva, si la nueva Ley es una respuesta eficaz a las dinámicas de oferta de suelo pretendidas por la Ley 6/1998, estableciendo una reducción de los suelos que pueden ser susceptibles de transformación urbanística, limitando, consecuentemente, el fenómeno de la «intercambialidad» del SNU y el suelo urbanizable. En esta dirección, uno de los objetivos expresos de la Ley es invertir los términos en la generación de suelo urbanizable, fomentando el reconocimiento efectivo de los valores innatos en los «espacios intermedios» (47).

por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, incorpora una nueva D.Ad. 15ª al TRLS de 2008 cuyo primer apartado establece que se encuentran en situación básica rural los terrenos clasificados como SNU, pero sin que ello afecte en nada al régimen de clasificación del suelo. En el caso de la Comunidad de Madrid, la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, ha modificado parcialmente la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid, para adaptarse a la nueva Ley estatal 8/2007, resultando que el régimen del suelo predeterminado por la tipología clasificatoria del suelo no ha sufrido ningún cambio. Lo mismo ha sucedido en Galicia, donde la Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, ha modificado la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística, sin tocar el régimen del suelo, o bien en Islas Baleares, donde la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible, ha sido dictada para, entre otras cosas, adaptar el ordenamiento balear a la Ley 8/2007, sin que ello haya tenido repercusión en el régimen de clasificación del suelo. Finalmente, lo mismo se puede decir en relación con la legislación aragonesa. De hecho, la Exposición de Motivos de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de urbanismo de Aragón, afirma lo siguiente: «Suelo urbano, urbanizable y no urbanizable se mantienen en esta Ley, que ratifica las previsiones de la Ley 1/2008, de 4 de abril (por la que se establecieron medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento aragonés a la Ley 8/2007) como las tres clases de suelo que puede establecer el planeamiento». Es decir, la Ley estatal no ha significado ningún cambio en la clasificación del suelo.

(47) A ello se refería la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007: «El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales».

La exteriorización de la integración del desarrollo sostenible como principio rector de las políticas del suelo es una de las aportaciones destacadas de la Ley de Suelo de 2007. En este sentido, la Exposición de motivos de la Ley, siguiendo las directrices de la Estrategia Territorial Europea (48) (ETE), aboga por un cambio de orientación:

«... la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos».

En coherencia con este planteamiento, el art. 2.1 de la Ley menciona el principio de sostenibilidad entre las directrices básicas de la acción de los poderes públicos en relación con el territorio y el suelo: *«Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes».* Pues bien, esta cita a la utilización de los recursos naturales conforme al interés general y al principio de desarrollo sostenible ha sido interpretada por muchos autores como una auténtica «resintonización» o «reorientación» de toda política pública con repercusión territorial hacia modelos sostenibles (49). Sucede, no obstante,

(48) Esto no es una novedad, pues ya la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana, asumió las recomendaciones de la ETE con cita expresa en su Exposición de Motivos. Lo mismo cabría decir en relación con la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, por la que se aprueba el plan de ordenación del litoral de Cantabria. Sin perjuicio de no citar expresamente a la ETE, habría que añadir que también la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco, y el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, apuestan claramente por esta orientación.

(49) GONZÁLEZ PÉREZ (2007a: pp. 99 y ss.), PAREJO ALFONSO y ROGER FERNÁNDEZ (2007: p. 84), PAREJO ALFONSO (2007: pp. 16 y ss.), ALLI ARANGUREN y ALLI TURRILLAS (2008: pp. 86 y 157 y ss.), FERNÁNDEZ DE GATTA (2007: pp. 54 y ss.), MORENO MOLINA (2008: p. 94), SÁNCHEZ GOYANES (2007b: pp. 141 y ss.).

que a pesar de las buenas intenciones demostradas por el legislador, las novedades que ofrece la Ley en realidad no son tantas (50).

Quizás el mayor avance sea, y tal vez no sea poco, que una norma estatal sistematice de forma expresa y general unos principios comunes para todo el territorio nacional en la línea de la sostenibilidad anunciada. Directrices y principios que, dicho sea de paso, no son nuevos, pues desde hace años debían ser la base de cualquier política del suelo en España, como así se deduce tanto de la jurisprudencia constitucional, como de todas las Leyes urbanísticas autonómicas. Por lo que se refiere a la doctrina constitucional, el principio de desarrollo sostenible es un principio constitucional reiteradamente reconocido por el Tribunal Constitucional (desde la STC 64/1982) que debería haber dirigido la gestión de todos los recursos naturales desde hace años, mucho antes de que lo dijera la Ley 8/2007. Por otra parte, este principio o directamente la cita del art. 45 CE o alguna referencia a los términos del precepto constitucional, ha sido acogida mayoritariamente, por no decir unánimemente, por las Leyes urbanísticas autonómicas al establecer los principios que rigen las políticas del suelo.

El mérito que quizás pueda ser imputado a la Ley estatal sería reiterar con carácter general y expreso algo que ya era común desde hace años en las distintas Leyes de las CCAA. Ahora bien, y esto ya fue comentado páginas atrás, incluso el modelo establecido por la Ley 6/1998 fue considerado por la STC 164/2001 conforme con el art. 45 CE. Es decir, tan potencialmente sostenible parecía ser aquel modelo, como lo pretende ser ahora el instaurado en 2007. Quiere esto decir que el avance hacia un modelo sostenible no se consigue con la mera cita de un principio general, sino que necesariamente ha de venir acompañado de medidas concretas que puedan ser trasladadas al planeamiento y a la gestión del suelo (51). Sin embargo, como vamos a poner de relieve, la Ley 8/2007 está llena de principios, pero las medidas eficaces reales no son demasiadas.

El art. 2.2 del TRLS de 2008 desarrolla el significado del principio de sostenibilidad en las políticas del suelo. Aunque las directrices que acoge sean bienvenidas, lo cierto es que son bastante genéricas y similares a otras ya incorporadas en muchas de las Leyes urbanísticas vigentes. Por

(50) Por ello, algunos autores consideran exagerado afirmar que estamos ante un cambio de paradigma: MENÉNDEZ REXACH (2008: p. 145) o AGUDO GONZÁLEZ (2008: pp. 21 y ss. y 41 y ss.).

(51) Al respecto, AGUDO GONZÁLEZ (2008: pp. 30 y ss.).

otro lado, lo escueto de esas directrices tiene que ver claramente con la autorrestricción asumida de las competencias estatales. Por este motivo, el último párrafo del art. 2.2 establece que «la persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística» (52).

A pesar de ello, no se puede negar que la Ley incluye algunas medidas destacables en desarrollo de los principios que informan la nueva norma. Sucede no obstante que en relación con la contención de la oferta de suelo, la mayoría de esas medidas ni son novedad, ni tampoco suponen un avance definitivo. A este respecto, analizaremos la trascendencia de tres tipos de medidas: 1ª) Las relativas a los criterios básicos de utilización del suelo (art. 10); 2ª) Las que tienen que ver con la evaluación de la sostenibilidad del desarrollo urbano (art. 15); y 3ª) Las derivadas del régimen de situaciones básicas del suelo.

1) Criterios básicos de utilización del suelo relacionados con la limitación de la oferta de suelo urbanizable

El art. 10 del TRLS de 2008 se refiere a los «criterios básicos de utilización del suelo». Alguno de esos criterios aluden expresamente a la contención de la oferta de suelo transformable. En este sentido, es cita común en todos los estudios publicados hasta la fecha sobre la nueva legislación del suelo la letra a) del art. 10.1 del TRLS de 2008, considerado por muchos como precepto clave. Según este artículo, para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I de la Ley, las Administraciones competentes en la materia deberán: «Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural».

(52) Este reconocimiento nos devuelve a un escenario no muy diferente al anterior a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, ya que la implementación del nuevo modelo territorial sigue dependiendo abiertamente de la interpretación que el legislador autonómico y la Administración urbanística hagan de estos principios rectores que, por otro lado, teóricamente eran los que venían dirigiendo la legislación urbanística, esto es, sin que ello haya servido para acercarnos progresivamente a la sostenibilidad territorial, sino todo lo contrario.

No se añade nada si se pone de relieve que los límites derivados de este precepto se basan en una sucesión de conceptos jurídicos indeterminados dirigidos a evitar el «paso» de grandes superficies de suelo en situación básica rural a situación básica urbanizada. Para ello, el límite básico es justificar que el suelo urbanizable sea el «preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural». La primera pregunta que debemos hacernos es si la clasificación del suelo como suelo urbanizable no debería haber presupuesto desde siempre una ponderación así dimensionada.

Es bien cierto que el carácter discrecional asumido por la jurisprudencia de la clasificación del suelo urbanizable ha permitido que en la práctica se haya obviado o no se haya controlado adecuadamente la generación de suelo transformable. Ahora bien, como toda decisión discrecional, parece razonable presuponer que esa clasificación debería haber estado motivada con base en criterios parecidos a los que ahora prevé el art. 10.1.a) del TRLS de 2008. En este sentido, cabe reproducir un precepto todavía vigente supletoriamente que evidencia cómo ya desde la entrada en vigor del TRLS de 1976 cabe afirmar que la clasificación del suelo urbanizable (por entonces programado, luego sectorizado o delimitado) se ha basado en pautas que no son muy distintas a las que ahora se pretenden explicar como novedades.

Nos estamos refiriendo al art. 23.2 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU) aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, el cual establece que «para la clasificación de suelo como urbanizable programado y para el establecimiento del correspondiente Programa *deberán tenerse en cuenta criterios de ponderación que valoren dentro de cada etapa:* a) La situación existente; b) *Las características del desarrollo urbano previsible;* c) *La necesidad de producir un desarrollo urbano coherente en función de la estrategia a largo plazo del plan;* d) *La adecuada proporción entre los nuevos asentamientos y el equipo urbano;* e) Las previsiones sobre inversión pública y privada» (53). En otras palabras, en ámbitos donde la

(53) Hay que añadir que el art. 23.4 del RPU establece que «se clasificará como suelo urbanizable no programado aquel que deba ser reservado, de acuerdo con el modelo de utilización del territorio adoptado por el Plan General, *para su posible urbanización y que no sea necesario para la realización de las previsiones del programa*». Recordemos que el Programa de Actuaciones del Plan General establecía una programación en dos etapas de cuatro años para el desarrollo de los sectores delimitados por el plan [arts. 19.1.c) y 22.2.a) del RPU].

clasificación siempre ha sido calificada como una decisión discrecional, en todo caso tales decisiones deberían haber estado mediatizadas por criterios de racionalidad y proporcionalidad (54). Es decir, desde siempre debería haber sido preciso ponderar parámetros objetivos que en el fondo respondían a criterios de sostenibilidad aunque no se llamaran así (55), y sobre todo desde siempre debería haber sido necesario justificar el volumen de suelo urbanizable clasificado.

El problema por tanto no ha sido que no existieran reglas parecidas a las ahora previstas en el art. 10.1.a) del TRLS de 2008, sino que el control judicial ejercido en esta materia se ha teñido por el velo difuso de la discrecionalidad del planificador (56), legitimando decisiones que en muchos casos difícilmente respondían a criterios objetivos y razonables como los del RPU. La pregunta es si vistos estos precedentes (57), la nueva legislación del suelo ha sentado unas bases claras y determinantes para que

(54) De la misma opinión, CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (2009: pp. 215 y 216).

(55) Siendo el RPU una norma aprobada en 1978, es fácil comprender que la preocupación por el medio ambiente todavía se encontrara en una fase embrionaria. Recuérdese que la Declaración de Estocolmo data de 1972. Por otro lado, la noción de desarrollo sostenible fue producto del Informe BRUNDTLAND de 1987. Ahora bien, no se puede negar que las determinaciones del art. 23.2 del RPU respondían a criterios similares a los del principio 13º de la Declaración de Estocolmo: «A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población». Téngase en cuenta además que el art. 3.2.e) del TRLS de 1976 establece que «la competencia urbanística en orden al régimen del suelo comprenderá» el aseguramiento del «uso racional del suelo en cuanto al mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población».

(56) Frente a la laxitud de la mayoría de la jurisprudencia, criterios tan básicos como los mencionados en el art. 23 del RPU sirvieron para que algunas sentencias afrontasen con seriedad el control de la clasificación del suelo urbanizable. Así, por ejemplo, las SSTS de 21 de enero de 1997 (Az. 1865) o de 1 de febrero de 2000 (Rec.- 2209/1994; Pte.- GARZÓN HERRERO), la STSJ de Andalucía, sede de Granada, de 24 de marzo de 2003 (Az. 130290), la STSJ de Baleares de 2 de diciembre de 2003 (Rec.- 223/2001; Pte.- DELFONT MAZA), o las SSTSJ de Castilla y León, sede de Burgos, todas de 10 de junio de 2002 (Rec.- 378/1999; 106/2000; y 154/2000; Pte.- MORENO-LUQUE CASARIEGO).

(57) U otros establecidos por algunas Leyes urbanísticas autonómicas como los siguientes: 1º) El art. 14.2 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco; 2º) El art. 33 del Decreto Legislativo 1/2005 de Cataluña; 3º) También cabe citar el art. 12.1 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana. Esta previsión debe completarse con las establecidas en los arts. 44.1.c) y 45.1.c) de la misma Ley valenciana, sobre directrices de sostenibilidad del planeamiento acerca de la incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización, en coherencia con el art. 13 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana, sobre utilización racional del suelo.

se produzca un cambio en la jurisprudencia. Sin embargo, la respuesta no parece que sea definitiva en un sentido favorable, lo que permite presumir que, en lo que hace a la oferta de suelo, la situación legal instaurada con la Ley 8/2007 puede no ser muy distinta a la vigente con la Ley 6/1998: el margen de discrecionalidad para clasificar suelo urbanizable puede seguir siendo bastante elevado (58) y por ello también el fenómeno de la «intercambiabilidad».

Estas conclusiones se confirman a la vista de la literalidad de la Ley. En concreto, cuando el art. 10.1.a) del TRLS de 2008 dispone que la oferta de suelo urbanizable ha de ser la precisa «para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural», lo cierto es que se imponen límites demasiado difusos, más incluso que los utilizados por el RPU de 1978. Además, es sorprendente que la Ley no utilice criterios ya consolidados en nuestro Derecho como el de capacidad de carga o de acogida como criterio básico para la contención de la oferta de suelo y así vincularlo directamente con la evaluación ambiental estratégica (EAE) de planes urbanísticos (59). Claro está que si esos criterios se pudieran considerar

(58) En este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ (2007c: p. 335) y SÁNCHEZ GOYANES (2007c: p. 305).

(59) La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, atribuye a este instrumento de control preventivo la operatividad necesaria como para convertirse en el instrumento adecuado a través del cual fijar límites racionales de consumo de territorio y de recursos naturales. Y es que para que una evaluación ambiental pueda ser calificada como estratégica, debe contener información suficiente como para reconocer el medio ambiente de la zona objeto de planificación y establecer su capacidad de carga, entendida como la aptitud del territorio y los recursos naturales para soportar de forma sostenible un nivel determinado de usos, aprovechamientos, actividades o actuaciones. En este sentido, la D.Ad. 5º.5 letra e) de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, establece que los «estudios de impacto ambiental» de los planes urbanísticos deberán incluir un «*estudio de la capacidad de acogida del territorio* frente a las acciones propuestas». En concreto, la capacidad de carga o de acogida del territorio y de los recursos naturales es un indicador determinante para coartar nuevos desarrollos urbanísticos insostenibles: no porque exista suelo susceptible de ser transformado esto significa que necesariamente pueda urbanizarse, máxime si ello implica una consunción no regenerable de los recursos naturales. La idea es por tanto ir más allá de la pura excepción de los procesos urbanísticos de los suelos con valores naturales, medioambientales, etc., y definir la capacidad de carga del territorio y los recursos naturales con dos perspectivas: 1ª) Desde una orientación negativa, como impedimento a la urbanización indiscriminada, delimitando el suelo apto para ser urbanizado en función de las necesidades sociales y de los intereses generales; desde este punto de vista la capacidad de carga constituye un límite general del que se podría derivar una «congelación» del suelo urbanizable disponible; y 2ª) Desde una perspectiva positiva, es decir, como parámetro para la delimitación de suelos aptos para ser urbanizados de conformidad con un consumo equilibrado de los recursos naturales. Sobre esta cuestión, AGUDO GONZÁLEZ (2008: pp. 151 y ss.).

demasiado técnicos como para ser regulados por el legislador estatal, se podrían haber utilizado nuevos eufemismos con referencia al incremento poblacional y de la actividad productiva, al estado de los servicios públicos y de los recursos naturales, así como su evolución según las previsiones de crecimiento; en fin, cualquier parámetro que hubiera permitido fijar pautas básicas y mínimas sobre indicadores de sostenibilidad que definieran la capacidad de carga del territorio.

Además, afirmar que el suelo a urbanizar sólo debe ser el preciso «para satisfacer las necesidades que lo justifiquen» (60), permite entender sin demasiadas consideraciones que la motivación de la transformación de suelo podrá ser fundamentada sin demasiadas dificultades (¿qué necesidades son esas que justifican la transformación del suelo?). Por poner algún ejemplo, ¿es que acaso desde ahora no se podría clasificar nuevo suelo urbanizable con base en proyectos de interés regional o supramunicipal (de denominación variable según CCAA)? Con la literalidad de la Ley estatal en la mano, y la práctica reciente así lo confirma, es obvio que no habría ningún problema, pues la necesidad que justificaría el proyecto podría basarse desde la creación de puestos de trabajo, al desarrollo económico de zonas rurales o al fomento del turismo, pasando por el reequilibrio territorial, etc. Pero aún más, en coherencia con la reserva del art. 10.1.b).II (61), ¿acaso, por ejemplo, el art. 10.1.a) impide la delimitación de reservas de suelo en SNU, previstas en buena parte de las Leyes urbanísticas, para la constitución o ampliación de los Patrimonios Públicos de Suelo con fines que pueden ir desde la promoción de actuaciones públicas en materia de vivienda a la promoción de un parque temático? La respuesta también es negativa. Es decir, la discrecionalidad que se otorga con una formulación legal tan abierta (62), nos devuelve a un escenario parecido al que hemos venido viviendo, dependiente tanto de la diligencia del legislador autonó-

(60) Otras medidas establecidas en el art. 10 redundan en la ahora comentada: 1ª) El art. 10.1.b) del TRLS de 2008 se refiere al deber de las Administraciones de «destinar *suelo adecuado y suficiente* para usos productivos y para uso residencial», incluyendo la reserva para vivienda en algún régimen de protección pública; 2ª) La letra c) del art. 10.1 se refiere a la limitación de los efectos de la ordenación de los usos del suelo en el medio ambiente. En la misma línea cabe citar el art. 15.4, el cual se refiere al contenido de la memoria de sostenibilidad económica que debe incluir la documentación de los planes urbanísticos, señalando que justificará «*la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos*».

(61) Este precepto establece una reserva mínima del 30% de la «edificabilidad residencial» destinada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública.

(62) SÁNCHEZ GOYANES (2007c: pp. 303 y 304).

mico a la hora de atajar esa discrecionalidad, como del buen hacer del planificador municipal, confirmando que la distinción entre SNU y suelo urbanizable puede seguir siendo bastante difusa.

Hay quienes opinan sin embargo que la literalidad de la Ley es clara y que realmente impone límites estrictos a la clasificación del suelo urbanizable (63). Se ha llegado a afirmar que la nueva Ley aparte de exigir una justificación expresa de la clasificación del suelo urbanizable programado, sectorizado o delimitado en función de las necesidades existentes (algo que ya hemos dicho en verdad está vigente sin éxito desde 1978), afectará de forma definitiva a las previsiones de suelo urbanizable no programado, no sectorizado o no delimitado, pues en la medida en que la previsión de este tipo de suelo no atiende a las necesidades reales y actuales del Municipio, sencillamente sería contraria a la legislación estatal. Sin embargo, los acontecimientos pasados y actuales no parecen dar pie a una interpretación en este sentido. En cuanto a los hechos pasados, porque afirmar esto sería casi tanto como reglar la clasificación del suelo urbanizable, lo que conjuntamente con la clasificación reglada del suelo urbano y del SNUEP, podría ser considerado como una predeterminación del modelo territorial incompatible con las competencias exclusivas autonómicas en materia de urbanismo (SSTC 61/1997 y 164/2001). Y respecto a los sucesos actuales, lo cierto es que ninguna Comunidad Autónoma ha modificado su Ley para eliminar la categoría de suelo urbanizable no programado, no sectorizado o no delimitado (64).

Lo que quizás sí podría deducirse de los nuevos criterios legales, sería una obligatoria ordenación cronológica en la oferta de suelo urbanizable en función de su programación, delimitación o sectorización (65). Es decir, el suelo urbanizable no programado, no delimitado o no sectorizado, y con más motivo el SNU común, no deberían funcionar como bolsas de

(63) PORTO REY (2007: pp. 36 y ss.).

(64) El caso de Cantabria es llamativo. La Ley 7/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero de Cantabria, modificó el art. 104.2 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo, confirmando el carácter residual del suelo urbanizable no delimitado.

(65) Esto tampoco es nuevo, pues esa idea está implícita ya en el art. 23.4 del RPU. Dicho precepto establece que *«se clasificará como suelo urbanizable no programado aquel que deba ser reservado, de acuerdo con el modelo de utilización del territorio adoptado por el Plan General, para su posible urbanización y que no sea necesario para la realización de las previsiones del programa»*. Cosa distinta es que la práctica no haya sido ésta, sobre todo tras la eliminación de la programación en la generación de suelo operada por la normativa estatal de los años 90.

suelo cuya oferta pudiera materializarse en cualquier momento, sino sólo cuando el suelo urbanizable programado, delimitado o sectorizado se hubiese agotado o estuviera en vísperas de estarlo. Sólo así se entiende que el art. 10.1.a) establezca que la transformación de suelo debe ajustarse a «las necesidades que lo justifiquen» y al mismo tiempo «preservar de la urbanización al resto del suelo rural». En este sentido, la Ley 7/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero de Cantabria, ha modificado el art. 104.2 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo, incluyendo precisamente una regla en esta dirección, si bien en términos ciertamente relativos: «Los terrenos que no sean incluidos por el plan en la categoría a que se refiere el apartado anterior (suelo urbanizable delimitado) tendrán la consideración de suelo urbanizable residual, *pudiendo desarrollarse aquellos destinados a uso residencial una vez agotado mayoritariamente el suelo urbanizable delimitado*».

Es decir, en cierta medida podría deducirse que la Ley estatal 8/2007 impondría una «programación» de la oferta de suelo entre aquellos terrenos que cubren necesidades actuales, y aquellos otros que cubrirán futuras necesidades una vez cubiertas las definidas en primer lugar. Consecuentemente, la posibilidad de reclasificar SNU se limitaría sustancialmente, pues sólo debería ser viable cuando nuevas necesidades sobrevenidas no pudieran ser satisfechas en el suelo urbanizable todavía no transformado. Esto que decimos podría ser un avance, en realidad tampoco es nuevo, pues ésta debería haber sido la forma lógica y coherente de entender esta clase de suelo. Aquí de nuevo el problema ha sido la flexibilidad del control judicial, que sólo hasta fechas recientes ha contribuido a esa confusión. En este sentido, la doctrina de algunos Tribunales Superiores de Justicia ya se ha pronunciado sobre este extremo en esta misma dirección (66): sólo cuando el suelo urbanizable programado, delimitado o sectorizado haya sido desarrollado y transformado, es posible recurrir a ofertar suelo urbanizable no programado, no delimitado o no sectorizado. La razón es sencilla, sólo así es posible cumplir con los parámetros de crecimiento establecidos en el planeamiento general, evitando así un crecimiento incontrolado, desordenado e insostenible. Por otra parte, aquel supuesto avance está condicionado de tal manera por los términos en

(66) GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (2007: p. 436). También véase AGUDO GONZÁLEZ (2010: pp. 71 y ss.).

que sea acogido por la legislación autonómica que, como posteriormente pondremos de relieve, no puede decirse que, salvo algunas excepciones, aquella presunción sea real.

2) *Medidas en relación con la evaluación de la sostenibilidad del desarrollo urbano*

No cabe duda de que la EAE de planes urbanísticos es el instrumento más eficaz y útil contra la insostenibilidad ambiental. Ahora bien, no es mérito de la Ley 8/2007 su aplicación a los planes urbanísticos, sino que trae causa de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, sin perjuicio de otros precedentes (67). La puesta en práctica de este instrumento será definitiva en el ámbito urbanístico, sobre todo porque no es concebible una EAE que no considere uno de los criterios de sostenibilidad básica: la capacidad de carga del territorio y de los recursos naturales. Sin embargo, debemos reiterar que nada de todo esto se plasma expresamente en el vigente TRLS de 2008. Aunque quizás pudiera pensarse que cabe llegar a soluciones similares con la utilización de principios y directrices como los ya comentados del art. 10, lo cierto es que hubiera sido deseable y mucho más efectivo aludir directamente a indicadores de sostenibilidad determinados antes que acudir a una sucesión de conceptos jurídicos indeterminados que, como hemos puesto de relieve, generan bastante confusión.

Esto no quita para que la Ley 8/2007 haya introducido algunas novedades en el régimen de EAE que son destacables. Las novedades en la materia que nos interesa son tres: 1^ª) La exigencia de que el informe de sostenibilidad ambiental incluya un mapa de riesgos (art. 15.2 (68)) (69); 2^ª) El informe de seguimiento ambiental y económico de

(67) Véase AGUDO GONZÁLEZ (2004: pp. 256 y ss.).

(68) Igualmente, el art. 46 de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.

(69) No es del todo exacto decir que el mapa de riesgos es una novedad de esta Ley, pues como señala PORTO REY (2007: p. 41), el mapa de riesgos naturales forma parte de la información urbanística de los Planes Generales. Dicho esto, no cabe duda de que la práctica no siempre ha sido tan disciplinada y que la formalización y generalización de esta medida ha de ser aplaudida. Por otro lado, aunque la previsión legal comentada no alude a ningún tipo de riesgos, no se puede desconocer que tiene mucho que ver con el riesgo por inundación. Así lo confirma que la Directiva 2007/60, de 23 de octubre, de valoración y gestión del riesgo por inundación, prevea en sus arts. 6 y ss. la obligación de los Estados miembros de aprobar mapas de riesgos de inundación.

la actividad urbanística previsto en el art. 15.5; y 3ª) Los límites a las facultades de modificación del planeamiento urbanístico, requiriendo a la legislación urbanística para que establezca «en qué casos el impacto de una actuación de urbanización *obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación* del Municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente» (art. 15.6). Esta medida se concreta en la D.Tran. 4ª señalando que, en caso de que las Leyes autonómicas no concretasen los citados límites en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, se entenderá que es precisa la revisión del planeamiento y no la mera modificación, «cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del Municipio o ámbito territorial» (70).

Por lo que se refiere a la oferta de suelo, las tres medidas pueden ser importantes. La primera, porque permitirá evitar la generación de oferta de suelo en zonas de riesgo. La segunda, porque según establece el art. 15.4, la memoria de sostenibilidad económica debe justificar «*la suficiencia y adecuación del suelo* destinado a usos productivos». Aquí de nuevo alguna alusión al concepto de capacidad de carga o la cita de algún indicador de sostenibilidad hubiera sido más que interesante. Y tercero y último, por las limitaciones al ejercicio del *ius variandi*, aunque esta previsión en realidad más que suponer un límite real a la generación de oferta de suelo,

(70) Entre esas novedades no aludimos al art. 15.3 del TRLS de 2008, el cual dispone que «los informes a que se refiere este apartado (aguas, costas y carreteras e infraestructuras) serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada». La utilización del calificativo «determinante» relacionado con informes administrativos alude a los arts. 42.5.c) y 83.3 de la LRJPAC, los cuales prevén la posibilidad de suspender el plazo legal para resolver los procedimientos administrativos en curso, en el caso de que deban solicitarse informes preceptivos y «determinantes» para la resolución del procedimiento. Ahora bien, si ésta es toda la repercusión del precepto analizado, lo cierto es que poco se habría ganado con la LRJPAC en la mano, pues parece evidente que pocos informes hay tan «determinantes» como los citados en el art. 15.3. Además, se ha de caer en la cuenta de que ese carácter determinante se predica respecto de la memoria ambiental de la EAE del plan, esto es, una decisión que, salvo disposición autonómica en contrario, no es vinculante a los efectos de la aprobación definitiva del plan. Por último, se prevé que la propia memoria ambiental pueda separarse de los citados informes, lo que respecto de los informes vinculantes (costas y carreteras) podría ser interpretado como una devaluación de su eficacia. Sobre todas estas cuestiones, véase AGUDO GONZÁLEZ (2009: pp. 45 y ss.).

conllevará la imposición de reconducir la alteración de planeamiento a un procedimiento en el que efectivamente se evalúe y controle las pretensiones relacionadas con la nueva oferta de suelo (71).

Esta última cuestión es realmente trascendente, sobre todo para atajar la práctica común de acudir a la modificación puntual de planeamiento para introducir nuevos proyectos previa reclasificación de SNU. Esta práctica en principio legítima, se torna sospechosa cuando se utiliza para introducir terrenos, a veces con alto valor ecológico, en los procesos de transformación urbanística, en muchos casos cuando todavía existe suelo urbanizable no transformado y en algunos casos incluso reiterando sucesivas modificaciones, hasta el punto de que el modelo urbanístico originalmente diseñado se distorsiona por completo dando lugar a un nuevo y distinto plan (72).

Sin embargo, no se puede decir que esta previsión legal pueda ser aplicada al desarrollo de actuaciones urbanísticas ya aprobadas en los planes en vigor por mucho que supongan un aumento de más del 20 % de la población o de la superficie de suelo urbanizado. Dicho de otra manera, estas limitaciones no son aplicables al planeamiento de desarrollo a aprobar para pormenorizar la regulación de sectores ya aprobados por el Plan General con dimensiones superiores a las mencionadas (73). Esto

(71) Hay quienes han puesto el acento no tanto en el hecho de que con la aplicación de estas medidas se logre un mayor control que filtre y evite decisiones inadecuadas, como en que con ello se logrará que esos proyectos se sometan a EAE. Sin embargo, la realidad es que el objetivo fundamental de esta medida es evitar ciertas artimañas que se producen en los procedimientos de modificación puntual (IGLESIAS GONZÁLEZ y AGUDO GONZÁLEZ (2007: pp. 54 y ss.). Por otro lado, con base en la Ley 9/2006 de EAE, lo cierto es que modificaciones como las que estamos comentando ya se someterían a EAE, pues difícilmente se podrían integrar entre las excepciones previstas en la Ley y referidas a «zonas de reducido ámbito territorial» y a «modificaciones menores». En la misma línea, PAREJO ALFONSO y ROGER FERNÁNDEZ (2007: p. 202). Sobre esta materia, véase AGUDO GONZÁLEZ (2007b: pp. 105 y ss.). En esta dirección, téngase en cuenta, por ejemplo, el art. 52 bis apartado 1º.b).4º de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, según ha quedado redactado por Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo.

(72) En muchos Municipios españoles se pueden contabilizar decenas de modificaciones puntuales. Son famosas las sentencias que estudian las modificaciones operadas por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes como por ejemplo la STS de 11 de febrero de 2005 (Az. 2013) que afirma que *«las modificaciones operadas en el Plan General de San Sebastián de los Reyes (OP/1, OP/2 y OP/3) constituyen una auténtica revisión de ese Plan General y no meras modificaciones. En conclusión, las modificaciones debieron haberse tramitado como una revisión del plan y no «troceando» esa revisión en varias modificaciones parciales.*

(73) Sin embargo, para algunos autores como PORTO REY (2007: p. 54), sí que parece que la D.Tran. 4ª sea aplicable a los planes en vigor.

quiere decir que la aprobación de un Plan Parcial o un Plan de Sectorización (PAU o similar) para desarrollar las previsiones de un Plan General, no implicaría la revisión del planeamiento general, aunque la actuación superara los parámetros de la D.Tran. 4^º.

Esta afirmación no parece que pueda discutirse. Como ha puesto de relieve la jurisprudencia, la revisión es un concepto privativo del planeamiento general, ajeno, por tanto, al planeamiento de desarrollo (74), que por definición aplica y desarrolla el modelo territorial establecido en el Plan General. Si esto es así, en la medida en que las disposiciones legales comentadas aluden claramente a la revisión de planeamiento, con toda certeza sólo se pueden referir a la revisión de aquellos planes que pueden ser objeto de revisión. En otras palabras, la aplicación de estas normas a los planes de desarrollo no tiene sentido. Esto es lo que se deduce palmariamente del art. 15.6 referido a los supuestos en que la Administración urbanística tiene la obligación de «*ejercer de forma plena la potestad de ordenación*», en clara alusión a la revisión de planeamiento. Asimismo, la literalidad de la D.Tran. 4^º sólo puede ser interpretada por relación con el art. 15.6, de modo que cuando alude a la obligación de «*ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión...*», claramente redundante en la distinción entre modificación y revisión de planeamiento para optar por la segunda en los casos señalados (75).

Esta interpretación es confirmada por los parámetros subsidiarios establecidos por la D.Tran. 4^º. Esta disposición se refiere al «incremento» de la población o de la superficie de suelo urbanizado en un porcentaje superior al 20%. Es decir, dicho incremento sólo se puede producir a través de la alteración del plan, pues si las previsiones de crecimiento de suelo urbanizable ya estuvieran previstas en el Plan General aprobado definitivamente, ningún incremento en las previsiones ya vigentes se produciría (76). En fin, si esto es así, todos los Planes Generales en vigor aprobados bajo la

(74) Por todas, en este sentido, véase la STS de 22 de enero de 1988 (Az. 334).

(75) En el mismo sentido, GONZÁLEZ PÉREZ (2007d: p. 756), SÁNCHEZ GOYANES (2007e y 2007f: pp. 503 y 931) y ALLI ARANGUREN y ALLI TURRILLAS (2008: pp. 433 y 434).

(76) Confirma esta tesis alguna de las normas autonómicas aprobadas para adaptar su legislación urbanística a la Ley 8/2007. Tanto en la Comunidad Valenciana, como en Aragón se prevé la adaptación del planeamiento no para los desarrollos ya previstos, sino sólo en relación con nuevos desarrollos no acogidos por el Plan General. Por ejemplo, es el caso de la D.Ad. 2^º del Decreto-Ley 1/2008, de 27 de junio, de la Comunidad Valenciana, y del art. 39.1.d) de la Ley 3/2009, de urbanismo de Aragón.

vigencia de la Ley 6/1998 y los planes que se aprueben en desarrollo de los mismos no se verían afectados por las disposiciones analizadas, salvo que el legislador autonómico amplíe también a estos casos su aplicación (77). Hilando con esta última posibilidad, quizás esta alternativa sea la más razonable (78), sin perjuicio de las eventuales responsabilidades derivadas de esa forma de actuar.

3) Medidas derivadas del régimen de situaciones básicas del suelo

Para confirmar si el nuevo sistema legal realmente permite hablar de contención en la oferta de suelo, de reducción del fenómeno de la «intercambialidad» y de control objetivo de la reclasificación de SNU, parece lógico analizar detalladamente los términos en que las situaciones básicas de suelo han sido reguladas. Para ello, nada mejor que la comparación del art. 12.2 del TRLS de 2008 con los arts. 9 y 10 de la Ley 6/1998, así como con la legislación autonómica aprobada tras la aprobación de la Ley 8/2007 y del TRLS de 2008.

(77) Lo que sucede es que, muy al contrario de lo que pudiera presumir el legislador estatal, algunas CCAA más que ampliar la aplicación de la disposición de la norma estatal, la han reducido. Así, por ejemplo, el art. 77.2.b) de la Ley 3/2009 de urbanismo de Aragón, o el art. 93.5 del Decreto Legislativo 1/2005 de Cataluña, según la redacción otorgada por Decreto-Ley 1/2007. Estos preceptos han adoptado porcentajes muy distintos a los previstos en la D.Tran. 4^ª del TRLS de 2008 y no siempre en relación con los mismos parámetros (incrementos de población o de suelo urbanizado). En la misma línea cabría citar el art. 33.1 del *Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco*, o el art. 57.1 de la Ley 5/1999 de Castilla y León, según ha quedado redactado por Ley 4/2008; en ambos casos se prevén porcentajes del 50 % de incremento en relación con reclasificación de suelo o número de viviendas.

(78) En la Comunidad de Castilla y León se ha acogido un supuesto parecido. La D.Tran. 3^ª.9.b).2^ª de la Ley 4/2008 establece que los Municipios que al entrar en vigor esta Ley ya hubieran adaptado su planeamiento general a la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León, la aprobación de Planes Parciales en suelo urbanizable no delimitado implicará a su vez «una modificación del planeamiento general que establezca las determinaciones de ordenación general exigibles para el suelo urbanizable». Entendemos que lógicamente en este caso la modificación del Plan General permitirá establecer criterios de sostenibilidad, aunque en este caso no se articule como un supuesto de revisión de los regulados en el art. 57.1 de la Ley 5/1999. Más claro es el art. 82.3.II de la Ley 7/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero de Cantabria, que modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo, incorporando un supuesto de revisión en los siguientes términos: «Asimismo, supondrá revisión de planeamiento urbanístico el desarrollo de sectores de suelo urbanizable residual cuando concurren las circunstancias especificadas en el párrafo anterior», esto es, alteraciones de planeamiento en condiciones similares a las de la D.Tran. 4^ª del TRLS de 2008.

Comenzando con el art. 12.2.a), este precepto empieza aludiendo a una premisa general que califica a todos los terrenos a los que alude este precepto: se trata de suelos «preservados por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo» todos los terrenos que a continuación cita el precepto. Esta premisa es similar a la que el art. 9.1º de la Ley 6/1998 establecía al disponer que tendrían la condición de SNUEP los terrenos «sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial». Asimismo, el precepto añade una cita expresa de valores como los ecológicos, agrícolas, ganaderos y forestales que eran citados en el art. 9.2º de la Ley 6/1998 según la redacción vigente al momento de su derogación («por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales»). Esta conclusión permite entender que los terrenos en situación básica preservada incluyen tanto suelos típicamente considerados como SNUEP, como otros tradicionalmente integrados en el SNU, pero protegidos por iniciativa del planificador urbanístico. Desde este punto de vista, las cosas siguen igual (79).

(79) En este mismo sentido, GONZÁLEZ PÉREZ (2007b: p. 269), MENÉNDEZ REXACH (2007: p. 76) y SÁNCHEZ GOYANES (2007b: p. 373).

Una sistematización de los terrenos que se encontrarían en esta situación básica según la nueva Ley permite llegar a las siguientes conclusiones comparativas: a) Se encontrarían en esta situación básica los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural; a esto mismo aludía el art. 9.1º de la Ley 6/1998 cuando se refería a los terrenos «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 (...) históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales (...), o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público». No obstante, se ha de reconocer que la nueva redacción es más clara y estricta al determinar los terrenos que están condicionados en su régimen jurídico en virtud de la existencia de actos jurídicos que predeterminan su clasificación urbanística; b) También se encontrarían en esta situación básica, los terrenos que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos; el art. 9.1º de la Ley 6/1998 se refería parcialmente a estos terrenos, al aludir a los «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 (...), ambientales». Se puede decir por tanto que la nueva Ley añade una cita expresa de valores ya citados en el art. 9.2º de la Ley 6/1998, lo que permite entender, como ya hemos señalado, que los terrenos en situación básica preservada incluyen tanto suelos típicamente considerados como SNUEP, como otros tradicionalmente integrados en el SNU protegidos por iniciativa del planificador urbanístico; c) También se acogerían dentro de esta categoría, los suelos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves; igualmente la Ley derogada hacía referencia en su art. 9.1º a tales terrenos al mencionar a los «sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con (...) riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial». Ahora se añade una

Por lo que respecta al art. 12.2.b), se ha de tener en cuenta que este precepto alude al suelo en situación básica rural no preservado y, por ello, susceptible de transformación urbanística, categoría que englobaría lógicamente al suelo urbanizable (80). Por otra parte, en coherencia con el art. 10.1.b), el art. 12.2.b) del TRLS de 2008 acoge una cláusula residual que permite categorizar como suelo rural a todos aquellos suelos que no sean calificables como suelo urbanizado (suelo urbano consolidado o no consolidado), ni cuenten con las características para ser calificados como suelos preservados, ni tampoco hayan sido considerados por la ordenación urbanística o territorial como suelos urbanizables: «...*cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado anterior*». Aquí el precepto alude al carácter residual del suelo en situación básica rural no preservada (81). Sucede que no necesariamente cabe identificar esa cláusula con la residualidad del SNU propia de los TRLS de 1976 y 1992, pues como acabamos de señalar, dentro de esta categoría también se pueden incluir suelos urbanizables. En definitiva, en ese último inciso se podrían incluir suelos con clasificación variable y, en todo caso, susceptibles de transformación urbanística (82).

referencia expresa a los riesgos artificiales (tecnológicos o provenientes de accidentes graves) que no existía en la anterior Ley, sin que ello hubiera sido inconveniente para que las Leyes autonómicas sí que acogieran en algunos casos una alusión directa a los riesgos tecnológicos (por ejemplo, el art. 15.d) de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia); y d) Finalmente, también se incluirían otros terrenos que establezca la legislación de ordenación territorial o urbanística; se añade una cláusula final en la nueva Ley relativa a otros terrenos para los que la legislación autonómica prevea su categorización como suelo rural preservado, en clara correspondencia con la «coletilla» final del art. 9.2º de la Ley 6/1998 según la redacción otorgada por Ley 10/2003, esto es, aquella que aludía a los terrenos que el planeamiento «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».

(80) Así por ejemplo la D.Ad. 15ª del Decreto-Ley 1/2007, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña. Igualmente, el nuevo art. 10.3 de la Ley 5/1999 de Castilla y León, según ha quedado redactado por Ley 4/2008.

(81) La misma conclusión ha sido acogida expresamente en el art. 10.4 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de urbanismo de Aragón, según el cual, «los terrenos que no se encuentren en la situación básica de suelo urbanizado lo estarán en la de suelo rural». En esta dirección se pronuncian MENÉNDEZ REXACH (2007: p. 77), PAREJO ALFONSO (2007: p. 24) y PAREJO ALFONSO y ROGER FERNÁNDEZ (2007: p. 164).

(82) Quizás un buen ejemplo sea el suelo urbanizable no programado (no sectorizado o no delimitado) que mantiene un régimen jurídico similar al del SNU común hasta la aprobación del correspondiente PAU (o Plan de Sectorización o plan con denominación similar), o también la categoría del suelo rústico de reserva prevista en la legislación de Castilla-La Mancha que puede ser objeto de transformación urbanística con ciertas condiciones especiales.

La cláusula residual del suelo en situación rural otorga una importante discrecionalidad a favor del legislador urbanístico para delimitar los suelos que pueden ser clasificados como urbanizables. La gran diferencia con el modelo de residualidad del SNU de los TRLS de 1976 y 1992 es que la oferta neta de suelo no depende ya de forma determinante del legislador estatal, sino de lo que establezca el legislador autonómico. Esto significa que tan compatible es con el modelo de la Ley 8/2007 un sistema basado en la residualidad del SNU, como con la residualidad del suelo urbanizable (83).

(83) MARTÍN REBOLLO (2007: p. 457). Así se confirma por la legislación autonómica aprobada para adaptar las Leyes urbanísticas a la Ley 8/2007: a) El art. 11.2 de la Ley 3/2009, 17 de junio, de urbanismo de Aragón, dispone que «el suelo que no sea clasificado como suelo urbano o urbanizable tendrá la clasificación de suelo no urbanizable». La misma solución ha sido adoptada por el legislador castellano-leonés. El art. 15 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, según ha quedado redactado por Ley 4/2008, establece que: «Se clasificarán como suelo rústico los terrenos que no se clasifiquen como suelo urbano o urbanizable, y al menos los que deban preservarse de la urbanización»; b) En el polo contrario se encuentra la Ley 7/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero de Cantabria. La Ley modifica los arts. 103 y 104.2 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo. Por lo que se refiere al art. 103, la novedad es que la clasificación del suelo urbanizable no se basa únicamente en el criterio de la residualidad, sino que ahora se afirma que «tendrán la consideración de suelo urbanizable los terrenos que, motivadamente y conforme al planeamiento general, puedan ser objeto de transformación por ser los suelos precisos e idóneos para atender las necesidades de transformación urbanística». Sin embargo, y de forma llamativa, el art. 104.2 mantiene el carácter residual del suelo urbanizable no delimitado, señalando que «los terrenos que no sean incluidos por el plan en la categoría a que se refiere el apartado anterior (suelo urbanizable delimitado) tendrán la consideración de suelo urbanizable residual, pudiendo desarrollarse aquellos destinados a uso residencial una vez agotado mayoritariamente el suelo urbanizable delimitado». Al menos se establecen algunos parámetros limitativos, pero como puede observarse, algo difusos; c) Sin embargo, ni el Decreto-Ley 1/2007, de medidas urgentes en materia urbanística de Cataluña, ni la Ley 3/2007, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, ni la Ley 6/2008, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo de Galicia, ni el Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, ni el Decreto-Ley 1/2008, de 27 de junio, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo de la Comunidad Valenciana, ni la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo de Canarias, ni la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda de Navarra, ni la Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, han introducido ninguna regla o cambio relativo a la clase de suelo que ha de considerarse residual, sin que además hayan matizado de forma relevante (cuando esto ha sucedido) el régimen clasificatorio de este tipo de suelo. De hecho, esa regla todavía figura expresamente en las Leyes urbanísticas de Madrid (art. 15.1 de la Ley 9/2001), Galicia (art. 14.2 de la Ley 2/2002), Navarra (art. 95.1 de la Ley 35/2002, de 20 de diciembre, Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo) y País Vasco [art. 14.1.b) de la Ley 2/2006]. Así pues, es absolutamente compatible el mantenimiento del carácter residual del suelo urbanizable con

Este repaso confirma varios datos: 1^ª) El sistema de situaciones básicas no resuelve los problemas inherentes a la concepción estatutaria de la propiedad relativos a la insostenibilidad de la oferta de suelo, pues no se establecen criterios objetivos y razonables que reduzcan el fenómeno de la «intercambiabilidad», delimitando con claridad los suelos que pueden ser o no susceptibles de transformación urbanística; 2^ª) Consecuentemente, según CCAA, la oferta de suelo podrá ser incluso la misma que podía deducirse bajo la vigencia de la Ley 6/1998, siempre que la nueva oferta de suelo sea adecuada [en los amplios términos de los arts. 10.1.b) y 15.4 del TRLS de 2008], sin que sea preciso decir que la motivación de ambos extremos se muestra especialmente abierta y flexible; 3^ª) No cabe entender que el modelo instaurado en 2007 sea equiparable al establecido con anterioridad por los TRLS de 1976 y 1992, pues la residualidad del SNU no se presume y depende del legislador autonómico, siendo que de momento sólo dos CCAA han optado por considerar al SNU como residual; y 4^ª) Por ello mismo, la superficie neta de suelo transformable puede ser mayor que en modelos donde el SNU directamente es la categoría residual, si bien es cierto que la regla de la residualidad del SNU, no complementada con límites estrictos a la reclasificación, tampoco constituye un verdadero límite a la generación de oferta de suelo.

III. ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

Las distintas Leyes estatales (y autonómicas) en materia urbanística no han atajado la «intercambiabilidad» entre SNU y suelo urbanizable, pues la discrecionalidad del planificador sigue siendo considerable tanto

los principios y directrices sobre sostenibilidad del TRLS de 2008. Un buen ejemplo es el art. 14.2 de la Ley 2/2006 del País Vasco que aparte de considerar al suelo urbanizable como residual, añade una serie de directrices en esa dirección para proceder a la clasificación de este tipo de suelo, y todo ello, antes de la entrada en vigor de la Ley 8/2007. En la misma línea, el art. 33 del Decreto Legislativo 1/2005 de Cataluña, y de forma más tímida los arts. 12.1, 44.1.c) y 45.1.c) de la Ley 16/2005 y el art. 13 de la Ley 4/2004 ambas de la Comunidad Valenciana; y d) En el resto de CCAA no se han aprobado (salvo error) Leyes para adaptar su ordenamiento a la Ley 8/2007 y luego al TRLS de 2008. Mientras tanto, Leyes como la *asturiana* (art. 116.1 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo), *riojana* (art. 54 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo) y *murciana* (art. 66.1 de la Ley 1/2001, de 24 de abril, de suelo) siguen aludiendo expresamente al carácter residual del suelo urbanizable en términos similares al art. 10 de la Ley 6/1998.

en la selección de los terrenos susceptibles de transformación, como en la evitación de la reclasificación de suelos merecedores de protección. Lo más llamativo es que los esfuerzos del legislador a lo largo de los años hayan olvidado sobre todo ese segundo aspecto. Esta conclusión es aún más criticable en el caso de la Ley 8/2007, pues a pesar de una sólida jurisprudencia iniciada antes de la entrada en vigor de la Ley (84) y de algunos precedentes legales, el legislador estatal nada estableció en ese sentido.

Estas críticas nos permiten plantear un gran interrogante acerca de qué modelo urbanístico es tendencialmente más sostenible en lo relativo a la generación de oferta de suelo y, por tanto, en la reducción del fenómeno de la «intercambiabilidad». Es discutible si un modelo basado en el criterio de la residualidad del SNU es, de forma general, potencialmente más sostenible que el establecido por la Ley 8/2007, del mismo modo que también es discutible si el modelo urbanístico generado tras los acontecimientos producidos a continuación de la STC 61/1997, puede ser calificado de más o menos sostenible que la Ley 8/2007.

Y es discutible, porque en la actualidad el legislador estatal ha optado por una solución intermedia que incorpora los inconvenientes de sus precedentes (la preterición determinante de la oferta de suelo a la legislación de las CCAA y la residualidad del suelo rural concretable tanto en la residualidad del SNU, como del suelo urbanizable, no sujeto a límites determinantes). Habría sido el momento idóneo para que el legislador estatal fijara reglas claras en esta materia. A favor de una posición favorable a una regulación estatal realmente determinante no parece que se pueda utilizar como excusa la falta de competencias del Estado. Es paradigmático que cuando el legislador estatal (el de 2007) así lo ha querido, ha establecido

(84) Nos referimos a las SSTs de 17 de febrero de 2003 (Az. 2891), 25 de octubre de 2006 (Az. 764 de 2007) o de 3 de julio de 2007 (Az. 3753). Según estas sentencias, la reclasificación del SNU protegido por iniciativa del planificador urbanístico al identificar valores merecedores de protección en dichos terrenos, depende de las siguientes circunstancias: 1ª) La clasificación de un terreno como SNU protegido con base en los valores reconocidos por el propio planificador urbanístico, esto es, no condicionada por una decisión administrativa previa y vinculante o por un mandato legal que exija la clasificación del suelo como SNUEP, elimina las facultades discrecionales del planificador para modificar el régimen jurídico de esos mismos terrenos mediante su reclasificación; y 2ª) La reclasificación sólo será conforme a Derecho si se demuestra de forma específica y reforzada, esto es, con base en datos científico-técnicos, la degradación de esos espacios, o dicho de otra manera, que los valores que justificaron la clasificación del suelo como SNU protegido, han desaparecido. Sobre todo ello, véase AGUDO GONZÁLEZ (2010: pp. 76 y ss.).

directrices, parámetros, así como criterios y reglas claras y estrictas en la dirección adecuada (85).

Es por tanto especialmente criticable la diferente actitud del legislador estatal según qué casos. Como decíamos en algunos casos el legislador ha dado pasos muy importantes, pero en otros casos parecidos es sorprendente que nada se haya hecho; e igualmente asombroso es que la justificación al uso siempre sea la falta de competencias, cuando las acciones a emprender no divergen demasiado de aquellas otras medidas que sí han sido tomadas sin tantos miramientos.

Desde esta perspectiva, algunas propuestas que podrían haber sido consideradas serían las siguientes:

- a) El establecimiento de normas que garanticen que las características físicas reales de los terrenos que permiten su clasificación como SNU, sean determinantes de la adscripción del suelo a esa clase de suelo de forma permanente, de modo que una vez clasificados en esa categoría, no fuera posible su reclasificación sin previa justificación de la pérdida de aquellas características que legitimaron su clasificación originaria, esto es, en términos similares a la jurisprudencia del Tribunal Supremo; aquí por tanto de lo que se trataría es de evitar la transformación de los suelos que prestan servicios ambientales, caracterizados por valores susceptibles de protección y, consecuentemente, orientar los procesos urbanísticos a los suelos sin valores destacables.
- b) Íntimamente vinculado con lo anterior, es fundamental salvaguardar que el destino imputable a cada terreno, como consecuencia de la clasificación del suelo, sólo sea aquél necesariamente compatible con las características del suelo; en este punto lo importante es qué

(85) Buenos ejemplos son la reserva de suelo para viviendas de protección pública del art. 10.1.b) y la D.Tran. 1ª; la regulación sobre actuaciones de dotación del art. 14.1.b) y la D.Tran. 2ª; los límites a la facultad de modificación de planeamiento del art. 15.6 y la D.Tran. 4ª; las limitaciones sobre reducción de espacios de la Red Natura 2000, luego ampliadas por el art. 51 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; el mapa de riesgos como elemento clave del informe de sostenibilidad ambiental, el informe de seguimiento de la sostenibilidad económica y ambiental de los planes urbanísticos o la prohibición de reclasificación de terrenos forestales incendiados. En esta línea, DÍAZ LEMA (2007: pp. 41 y ss.) celebra que el legislador estatal apunte ciertas medidas previstas en el articulado de la Ley 8/2007 con un régimen transitorio que debe fundamentarse en la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, así como en la prevalencia del Derecho estatal.

servicios deben prestar esos terrenos, ya de carácter urbanístico (urbanización), ya de carácter ambiental.

- c) El mantenimiento de esa regla se debería vincular a la evolución natural de esos espacios, pues la artificialización generada por la falta de diligencia en el control administrativo, por ejemplo, por la construcción ilegal en SNU, no debe servir para legitimar una posterior reclasificación del suelo, sino para abrir procedimientos de restauración de la legalidad urbanística, procedimientos sancionadores y, cuando corresponda, procedimientos penales.
- d) Estrechamente vinculado a la propuesta precedente, es necesario que medidas como la prohibición de reclasificación y de cambio de uso de los suelos que han sufrido un incendio forestal, sean aplicadas a otros supuestos (inundaciones, parcelaciones ilegales...). Además, ese tipo de medidas podría trasladarse a una vertiente preventiva, es decir, la prohibición de reclasificación debería aplicarse sin necesidad de vincularla a la previa existencia de una catástrofe.
- e) Con el fin de evitar que la imposición de reglas estrictas en torno a la reclasificación de suelo conlleve el redireccionamiento de esas reclasificaciones a instrumentos como la aprobación de proyectos regionales o de interés supramunicipal, o la delimitación de reservas en SNU, es preciso que límites similares a los señalados anteriormente sean aplicables como regla general a esas técnicas e instrumentos.
- f) La clasificación del suelo programado (sectorizado o delimitado), pero también del suelo urbanizable no programado (no sectorizado o no delimitado) se debería ajustar a la capacidad de acogida del territorio, esto es, a la disponibilidad futura de infraestructuras adecuadas y suficientes, a la capacidad de carga de los recursos naturales y a un modelo de ciudad de densidad alta, no expandida, etc.; esto supone que el control de las cifras infladas de crecimiento poblacional previstas en los planes urbanísticos (algo que ha sido relativamente común), la proyección de grandes urbanizaciones de baja densidad, la previsión de grandes fondos de reserva de suelo urbanizable, etc., debe ser riguroso.
- g) La restricción severa de promoción de suelo urbanizable no programado (no sectorizado o no delimitado), y de reclasificación

de SNU (por cualquier vía, también, por ejemplo, delimitando reservas de suelo en SNU), siempre y cuando exista suelo urbanizable programado (sectorizado o delimitado) no desarrollado; con esta medida se impediría generar oferta de suelo en zonas que el propio planificador no ha considerado como prioritarias.

La omisión de reglas claras y precisas, que podrían basarse en criterios como los señalados, lleva sin embargo a que la Ley 8/2007 y posteriormente el TRLS de 2008, adolezcan de una generalidad propia de las normas principales, cuya eficacia real depende de la interposición necesaria del desarrollo normativo por las CCAA. Este elemento clave de nuestro sistema competencial conlleva que algunas de las medidas establecidas con buen sentido por el legislador estatal se puedan ver desactivadas por el legislador autonómico, aprovechando que la generalidad de la Ley estatal permite justificar muchas alternativas, incluidas las que estaban fundamentadas en modelos urbanísticos aparentemente opuestos al instaurado en 2007 (86).

La enseñanza no puede ser más lógica: el Estado necesita «expresar» al máximo sus competencias para incidir con mayor eficacia en el ordenamiento de todas las CCAA. Las SSTC 61/1997 y 164/2001 son tajantes a la hora de constreñir las competencias estatales previstas en los arts. 149.1.1 ó 149.3 de la Constitución, pero dejan intactos otros títulos competenciales con gran potencialidad desde la perspectiva territorial: medio ambiente, planificación y gestión hídrica, planificación general de la actividad económica, infraestructuras de interés general o protección civil (87).

Efectivamente, con base en esos títulos competenciales, el Estado podría fundamentar medidas que pudieran condicionar la reclasificación de suelo o impusieran la desclasificación de suelo urbanizable, sin que ello supusiera una vulneración de las competencias autonómicas entendidas en los términos de la jurisprudencia constitucional (SSTC 61/1997 y 164/2001), esto es, como la función pública que determina «*el cómo, cuándo y dónde*

(86) Esta forma de legislar pone en evidencia lo que GALERA RODRIGO (2007: p. 212), califica como la «indiferencia del legislador autonómico respecto de la normativa estatal concurrente».

(87) Tampoco puede decirse que todos esos títulos competenciales hayan quedado intactos. En el caso de la materia medio ambiente es notorio el cambio jurisprudencial de la STC 102/1995 (FJ 8). Por lo que hace a la gestión hídrica, la erosión de las competencias estatales se ha producido con la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía [AGUDO GONZÁLEZ (2008: pp. 81 y ss.)].

deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos». Y es que con medidas como las reivindicadas, no se impediría una completa «*política de ordenación de la ciudad*», puesto que las limitaciones en cuanto al cuándo, cómo y dónde puedan desarrollarse nuevos asentamientos urbanos que pudieran derivarse de aquellas medidas, ni son impeditivas de forma total o definitiva, ni son desproporcionadas, sino que tan solo condicionan con base en valores e intereses constitucionales acogidos en los arts. 45 ó 46 el ejercicio de esas decisiones, algo que parece evidente podría ser articulado con base en las competencias estatales de los arts. 149.1.1 y 149.1.23 de la Constitución.

Todo ello aderezado además con el imprescindible cumplimiento de Tratados internacionales ratificados por el Estado español y que reclaman soluciones jurídicas como las propugnadas (88), por no hablar de la supuesta filosofía de la nueva legislación estatal de suelo fundamentada en la ETE (89), como así ponía de relieve la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007. Además, con la futura transposición de la Directiva marco para la protección del suelo, conceptos como el de «*sealing*», o «*sellado*» del suelo, o el de «*greenfield*», van a procurar nuevas limitaciones en la transformación del territorio que necesariamente deberán ser acogidas en la legislación estatal que transponga la norma comunitaria (90). Lo incomprendible es que esas medidas deban ser tomadas siempre con el soporte previo de una norma comunitaria, como si en ausencia de ese apoyo, el Estado no hubiera podido actuar en la misma dirección (91).

(88) Nos referimos concretamente al Convenio Europeo del Paisaje, ratificado por el Estado español mediante Instrumento de ratificación dado el 6 de noviembre de 2007.

(89) Las recomendaciones de la ETE abogan por la preferencia del *brownfield* frente al *greenfield* en la planificación urbanística, es decir, la preferencia por la rehabilitación de centros urbanos y el reaprovechamiento de instalaciones industriales y terrenos abandonados, evitando el consumo de suelo no transformado. Asimismo, las recomendaciones de la ETE constituyen un paso fundamental en la gestión sostenible de los extensos «espacios intermedios», anticipando parte del enfoque asumido por el Convenio Europeo del Paisaje [MATA OLMO (2006: p. 19) y ZOIDO NARANJO (2006: p. 365)].

(90) La propuesta de Directiva marco para la protección del suelo [COM (2006) 232 final] asume las directrices de la ETE: «*Appropriate measures are needed to limit soil sealing, for instance by rehabilitating brownfield sites, thus reducing the depletion of greenfield sites*».

(91) Sin embargo, es de sobra conocida la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que establece que la incorporación de España en las Comunidades Europeas no alteró el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias. Así lo viene manteniendo el Tribunal desde la STC 252/1988. Por consiguiente, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien ya ostentaba la competencia sobre la materia en la que incida la norma europea (SSTC 64/1991, 76/1991, 236/1991, 79/1992, 141/1993, 102/1995...).

En definitiva, el legislador estatal debe explorar los límites de sus competencias para que la indiferencia del legislador autonómico no incapacite sus iniciativas. Esto no quiere decir, como es lógico, que el Estado vulnere el sistema competencial, sino que debe indagar al máximo los límites de sus competencias. En definitiva, la profilaxis competencial que el Estado se autoimpone no es positiva y debe ser superada de una vez por todas con la previsión decidida de medidas concretas y definitivas, cuya aplicación se deberá intentar garantizar con una previa concertación-coordinación con las CCAA.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2004): *Incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del suelo*, Barcelona, Bosch.
- (2007a): «Paisaje, gestión del territorio y patrimonio histórico», en *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 11.
- (2007b): «Contrariedades y problemas derivados de la aplicación inmediata de la evaluación estratégica ambiental a los planes urbanísticos», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 11.
- (2008): *Urbanismo y gestión del agua*, Madrid, Iustel.
- (2009): «Disponibilidad de agua y nuevos desarrollos urbanísticos», en *Justicia Administrativa*, núm. 45.
- (2010): «Mecanismos jurídicos para delimitación de la oferta del suelo», en *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, núm. 258.
- ALLI ARANGUREN, Juan Cruz y ALLI TURRILLAS, Juan Cruz (2008): *Estudio sistemático del Texto Refundido de la Ley de Suelo*, Madrid, Dykinson.
- BASSOLS COMA, MARTÍN (2009): «La ordenación territorial y urbanística en el texto refundido de la Ley de Suelo de 2008», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 19.
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio (2007): «Artículos 20 a 27», en SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, Madrid, La Ley.

- DÍAZ LEMA, José Manuel (2007): «La aplicación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y los títulos competenciales del Estado», en *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, núm. 237.
- FERNÁNDEZ DE GATTA, Dionisio (2007): «Medio ambiente, urbanismo y edificación: de la política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y a la nueva Ley de Suelo», en *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, núm. 235.
- FERNÁNDEZ TORRES, Tomás Ramón (2007): «El Estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 16.
- GALERA RODRIGO, Susana (2007): «El Laberinto Planificador», en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (coord.), *Nuevo Derecho de Aguas*, Madrid, Civitas.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo (1993): «Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones, expropiaciones y venta forzosa», en *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, núm. 134.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (2007): «Suelo Urbanizable», en MARTÍN REBOLLO y BUSTILLO BOLADO (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Aranzadi.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (2007a): «Artículo 2», en GONZÁLEZ PÉREZ (dir.), *Comentario a la Ley del Suelo*, Cizur Menor, Aranzadi.
- (2007b): «Artículo 10», en GONZÁLEZ PÉREZ (dir.), *Comentario a la Ley del Suelo*, Cizur Menor, Aranzadi.
- (2007c): «Artículo 12», en GONZÁLEZ PÉREZ (dir.), *Comentario a la Ley del Suelo*, Cizur Menor, Aranzadi.
- (2007d): «Artículo 15», en GONZÁLEZ PÉREZ (dir.), *Comentario a la Ley del Suelo*, Cizur Menor, Aranzadi.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2009): «Artículo 13», en GUTIÉRREZ COLOMINA y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (dirs.), *Estudio del articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal*, Cizur Menor, Aranzadi.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe y AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2007): «Los mecanismos de la corrupción: tipología de irregularidades», en IGLESIAS GONZÁLEZ y AGUDO GONZÁLEZ (dirs.), *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Madrid, Fundación Alternativas.

- JIMÉNEZ HERRERO (dir.), Luis M. (2006): *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*, Madrid, OSE.
- LOBATO GÓMEZ, J. Miguel (1989): *Propiedad privada del suelo y derecho a edificar*, Madrid, Montecorvo.
- MARTÍN REBOLLO, Luis (2007): «Suelo Rústico o no Urbanizable», en MARTÍN REBOLLO y BUSTILLO BOLADO (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Aranzadi.
- MATA OLMO, Rafael (2006): «Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio», en MATA OLMO y TARROJA COSCUELA (coords.), *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*, Barcelona, Diputación de Barcelona y CUIIMPB.
- (2007): *Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1994): «La propiedad en la nueva Ley del Suelo», en *Revista Derecho Privado y Constitución*, núm. 3.
- (2006): «La clasificación del suelo en la Ley de 1956: precedentes y secuelas», en *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, núm. 225.
- (2007): «La incidencia de la tipología suelo urbanizado-suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecida por las Leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable», en *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, núm. 237.
- (2008): «El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva Ley de Suelo y otras normas estatales recientes», en «Urbanismo y Corrupción», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 12.
- MORENO MOLINA, Ángel Manuel (2008): «El derecho al medio ambiente y su traducción en el ámbito urbanístico», en EMBID IRUJO (dir.), *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Madrid, Iustel.
- MUÑOZ GUIJOSA, Astrid (2009): *El derecho de propiedad del suelo: de la Constitución a la ordenación urbana*, Madrid, Civitas.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón (1988): *Derecho Administrativo. Bienes públicos y urbanismo*, Madrid, Marcial Pons.

- PAREJA LOZANO, Carles (2006): «La evolución del Derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable», en *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, núm. 225.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (2007): «El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007, de suelo», en *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, núm. 237.
- PAREJO ALFONSO, Luciano y ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo (2007): *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Madrid, Iustel.
- PORTO REY, Enrique (2007): «Afección práctica de la nueva Ley del Suelo a los instrumentos urbanísticos», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* núm. 16.
- SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2007a): «Exposición de Motivos», en SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, Madrid, La Ley.
- (2007b): «Artículo 2», en SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, Madrid, La Ley.
- (2007c): «Artículo 10», en SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, Madrid, La Ley.
- (2007d): «Artículo 12», en SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, Madrid, La Ley.
- (2007e): «Artículo 15», en SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, Madrid, La Ley.
- (2007f): «Disposición Transitoria Cuarta», en SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, Madrid, La Ley.
- ZOIDO NARANJO, Florencio (2006): «Principales retos de adaptación de la Convención Europea del Paisaje a las políticas de ordenación del territorio en Europa», en MATA OLMO y TARROJA COSCUELA, *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*, Barcelona, Diputación de Barcelona y CUIIMPB.

