

# LOS PLANES ESPECIALES EN EL SUELO NO URBANIZABLE. EXPLORANDO LA “TRANSFORMACIÓN” SOSTENIBLE DEL SUELO RÚSTICO

XXXV Curso Superior de Estudios  
Territoriales y Urbanísticos. Segundo año  
Alumno: Emilio Diez de Revenga Martínez  
Profesor Tutor: Carmen Andrés Mateo  
Septiembre 2014

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**SUBDIRECCIÓN DE PROGRAMAS FORMATIVOS EN ADMINISTRACIÓN LOCAL**  
**XXXV CURSO SUPERIOR DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANÍSTICOS**  
**SEGUNDO AÑO**

**LOS PLANES ESPECIALES EN EL SUELO NO URBANIZABLE.**  
**EXPLORANDO LA “TRANSFORMACIÓN” SOSTENIBLE DEL SUELO RÚSTICO**

Alumno: Emilio Diez de Revenga Martínez

Profesor Tutor: Carmen Andrés Mateo

Septiembre 2014

## En memoria de Antonio Martínez Blanco (1928-2008)

## ÍNDICE

0.	Introducción y estructura del trabajo. La idea de partida.....	5
1.	Características generales del Plan Especial como instrumento de ordenación urbanística y territorial.....	7
2.	Regulación de los Planes Especiales en algunas normas autonómicas.....	14
2.1.	Comunidad Valenciana.....	14
2.2.	Región de Murcia.....	22
2.3.	Cantabria.....	23
2.4.	Andalucía.....	26
3.	La categorización del suelo no urbanizable como presupuesto condicionante del planeamiento especial en esta clase de suelo.....	29
3.1.	Comunidad Valenciana.....	29
3.2.	Región de Murcia.....	36
3.3.	Cantabria.....	41
3.4.	Andalucía.....	53
4.	Los planes especiales territoriales en el Suelo No Urbanizable.....	59
4.1.	Análisis de la Base de Datos de Instrumentos de Ordenación del Territorio (BIOT).....	59
4.2.	Análisis por Comunidades Autónomas. Casos prácticos.....	69
4.2.1.	Comunidad Valenciana.....	69
4.2.2.	Región de Murcia.....	71
4.2.3.	Cantabria.....	72
4.2.4.	Andalucía.....	76
4.2.5.	Otras Comunidades Autónomas.....	80
5.	Análisis de casos prácticos de planes especiales urbanísticos en suelo no urbanizable.....	88
5.1.	Centro hípico integrador del Valle de Arana.....	88
5.2.	Plan Especial de la Finca Almoraima (Castellar de la Frontera, Cádiz).....	92

5.3. Implantación de un mercadillo temporal de venta no sedentaria (Catral, Valencia).....	93
5.4. Delimitación de acampada temporal asociada a festival musical (Burriana, Valencia).....	101
5.6. Implantación de una normativa para casetas de ocio en zona de huerta (Huesca, Aragón). .....	108
6. Análisis de sentencias: el abuso del Plan Especial .....	115
7. La relación entre la figura del Plan Especial y los “actos y usos específicos” previstos en el art. 8.2 de la LS08 para el suelo en situación rural .....	119
8. Los Planes Especiales de Espacios Naturales y su relación con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN). .....	124
9. Reflexión sobre la paradoja de la “urbanización” del suelo no urbanizable .....	128
10. Conclusiones y propuestas .....	137
11. Bibliografía.....	161

## 0. Introducción y estructura del trabajo. La idea de partida.

El presente trabajo de investigación versa sobre los **planes especiales de ordenación urbanística (principalmente) y territorial, en el suelo no urbanizable**, tanto desde la perspectiva jurídico-formal y urbanística, como empíricamente, incluyendo la faceta ambiental y de sostenibilidad.

¿Cuál es la idea-fuerza que anima esta tesis de investigación? Pues se trata de abordar el análisis de una figura urbanística y territorial, o sea, un tipo de plan “muy especial” en cuanto a sus posibilidades para abordar un desarrollo sostenible, una “transformación”, del suelo no urbanizable, incluso -en condiciones muy especiales- del protegido por una figura ambiental tal como la Red Natura 2000 o los Espacios Naturales Protegidos.

Se trata pues de examinar en qué condiciones las actividades y usos del suelo que hayan de ubicarse necesariamente en el suelo no urbanizable pueden desarrollarse a través de la figura del Plan Especial. Es decir, la paradoja de la urbanización del suelo no urbanizable. Como dijera la STS de 2 de febrero de 1987 al tratar de la idoneidad de los PE para la protección de los espacios naturales, “el urbanismo moderno ha roto las fronteras de la ciudad para referirse a “todo el territorio nacional” -artículo 10 del Texto Refundido de la Ley del Suelo-y ello precisamente, entre otras razones, con la finalidad de obtener una más adecuada defensa de la naturaleza”, a lo que en el contexto actual en el que la conservación de la naturaleza ha sido definitivamente consagrado sobre todo por las Directivas Comunitarias en la materia.

Cabe añadir también ahora la finalidad de uso sostenible del medio rural a través del urbanismo del suelo no urbanizable, que es la tesis que queremos explorar en el presente trabajo, partiendo de la hipótesis del aún escaso interés de la doctrina y de los legisladores por regular adecuadamente los usos y construcciones en el suelo rústico, más aún si se trata de suelo especialmente protegido, en el que también el modelo general de las leyes autonómicas españolas suele tender más bien a la parquedad, o cuando se extienden, sin imponer los controles y compensaciones suficientes para que esta vía excepcional de urbanización del suelo rústico precisamente preservado de la urbanización no subvierta el entero sistema urbanístico español –como se ha denunciado con acritud por numerosa doctrina, con toda razón- que deteriore la sostenibilidad de las zonas rurales.

Se realiza en primer lugar (Capítulo 1) una **revisión bibliográfica de la figura del plan especial urbanístico**, tanto en cuanto su evolución histórica como sus caracteres generales (concepto, naturaleza normativa, discrecionalidad, afcción al derecho de propiedad, versatilidad, flexibilidad, sectorialidad, ámbito territorial, carácter residual,

atipicidad, etc.), inserción en el sistema de planeamiento (planes derivados o autónomos), y tipología, con especial atención al caso de la Comunidad Valenciana, donde esta figura ha sido especialmente estudiada y, probablemente, utilizada.

El Capítulo 2 está dedicado al análisis de la **regulación de los planes especiales (tanto urbanísticos como territoriales) en algunas normas autonómicas**: Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Cantabria y Andalucía.

En el Capítulo 3 se estudia la **categorización del suelo no urbanizable en dichas legislaciones autonómicas como presupuesto condicionante del planeamiento especial**, partiendo de la hipótesis de que en ocasiones la viabilidad de los Planes Especiales está más o menos estrechamente vinculada o condicionada por la categoría de que se trate y los usos admitidos en dicha categoría.

En el Capítulo 4 se estudian los **Planes Especiales Territoriales en el Suelo No Urbanizable**, pues aunque la mayor parte del trabajo se centra en los planes especiales urbanísticos, los de ámbito territorial comparten características similares y suscitan asimismo retos similares y muy atractivos intelectualmente.

En el Capítulo 5 se analizan **casos prácticos de planes especiales urbanísticos en suelo no urbanizable**, tanto de éxito como de fracaso, éste último cuando se intenta usar el planeamiento especial para legalizaciones de situaciones de imposible o muy difícil resolución por esta vía.

El capítulo 6 está dedicado a exponer **el “abuso” del Plan Especial**, mediante un análisis de algunas sentencias que anulan su aprobación.

En el Capítulo 7 se reflexiona sobre la **relación entre Plan Especial y “actos y usos específicos que sean de interés público o social”** previstos en el art. 8.2 de la Ley estatal del Suelo de 2008 para el suelo en situación rural.

El Capítulo 8 analiza el caso específico de los Planes Especiales en Espacios Naturales, centrados históricamente en su faceta conservacionista, para a continuación intentar responder **si se puede en condiciones muy particulares y concretas usar el Plan Especial para desarrollar ciertos usos en el SNU** propio de estos Espacios, y cuáles serían las limitaciones y condicionantes jurídicos, urbanísticos y ambientales para tal decisión.

Para finalizar, en el Capítulo 9 se realiza una reflexión sobre la aparente **paradoja de la urbanización del suelo no urbanizable**, intentando clarificar la diferencia entre la definición legal de “transformación” del suelo y una acepción “material” de dicho concepto aplicada a esta clase de suelo y desarrollada a través del planeamiento especial.

# 1. Características generales del Plan Especial como instrumento de ordenación urbanística y territorial

Para la revisión bibliográfica de la figura del Plan Especial (tanto urbanístico como territorial) se ha utilizado principalmente (aunque no de forma exclusiva) la única obra disponible en la bibliografía de las dos últimas décadas<sup>1</sup> dedicada exclusivamente a este instrumento de ordenación, a saber, “Los planes especiales de ordenación urbana (evolución histórica, caracteres generales y regulación en el derecho autonómico valenciano)”, de Ricardo de Vicente Domingo, Profesor Titular de Derecho Administrativo (Universitat de Valencia y Abogado), publicada por la Editorial Montecorvo en 2007. Esta obra no se centra en el planeamiento especial desde la perspectiva del suelo no urbanizable que abordamos en el presente trabajo, pero por su amplitud y su exhaustividad incluye múltiples referencias de utilidad, aparte de que analiza la legislación de la Comunidad Autónoma (Valencia) que ha regulado el suelo no urbanizable con mayor profundidad, incluso con ley específica.

También hemos revisado diversos artículos en obras colectivas y revistas especializadas<sup>2</sup>, de los cuales tan sólo tres se dedican específicamente a esta figura de planeamiento<sup>3</sup>. No obstante, en ellos se presta escasa atención al suelo no urbanizable como sujeto del planeamiento especial, y tan sólo Arranz Marina (2009b) presta una atención particularizada a la regulación de la implantación de actuaciones en suelo no urbanizable mediante el plan especial.

En el presente Capítulo se utiliza la siguiente metodología: la síntesis de contenidos reflejados de la obra del profesor de Vicente (incluso con transcripción literal de la misma) se efectúa remitiendo a la página concreta de la cual se toman y que debe consultarse si se desea un mayor detalle; intercalados entre los párrafos de dicha síntesis –a veces también dentro de la transcripción mencionada, pero distinguiéndola de la misma-, se han insertado múltiples comentarios y observaciones críticas, a veces remitiendo a otros Capítulos del presente trabajo de investigación para un mayor desarrollo.

Nos permitiremos señalar de forma preliminar un comentario sin mayor importancia acerca del título de esta obra, pues la denominación “planes *especiales* de ordenación urbana” no es utilizada nunca en el texto (salvo en el prólogo) ni tampoco en el resto de la bibliografía que hemos podido consultar, que se suele referir a “planes especiales” a secas. El término empleado recuerda al utilizado para el planeamiento

---

<sup>1</sup> En 1992 se publica la obra de A. Embid Irujo “Los Planes Especiales. Régimen jurídico general”.

<sup>2</sup> Son las siguientes: Ezquerro Huerva, A. (2009), Porto Rey, E. (2006), Arranz Marina, T. (2009), y Arranz Marina, T. (2010).

<sup>3</sup> Ezquerro Huerva (2009) se refiere a la escasa doctrina que ha prestado atención monográfica a esta modalidad de planes, si bien en su bibliografía no menciona el libro de Ricardo de Vicente.

general, o sea, “planes *generales* de ordenación urbana”, y en este sentido si que la expresión podría resultar algo confusa<sup>4</sup>. Además, tampoco es estrictamente cierta, pues en realidad el amplio y completo trabajo del profesor de Vicente abarca también los planes especiales no sólo desde la perspectiva urbanística, sino también como instrumentos de ordenación territorial, de modo que quizás lo más exacto hubiera sido usar la expresión “planes especiales de ordenación urbana y territorial”. Divagaciones aparte, en el texto también se utiliza la expresión “planificación especial”, concretamente en el Título dedicado al estudio de sus caracteres generales, y que nos parece la más apropiada.

La clasificación tipológica de los PE está bien desarrollada en los artículos de Ezquerro Huerva y Porto Rey. El primero considera las siguientes tipologías según la relación con el planeamiento previo o no urbanístico:

- a) PE de desarrollo (de otro instrumento previo, urbanístico o territorial).
- b) PE independientes
- c) PE contemplados en la normativa sectorial no urbanística.

Por su parte, Porto Rey rememora la clasificación que se deduce del TRLS-92, diferenciando entre a) PE de desarrollo del planeamiento territorial, b) de desarrollo del planeamiento general, y c) en ausencia de planeamiento territorial o general o si éstos no contuvieran las determinaciones oportunas.

Tanto una como otra clasificación son aplicables tanto para el suelo no urbanizable como para otras clases de suelo.

En cuanto a Arranz Marina (2010), señala que, aunque en principio los PE del suelo rústico podrían ser considerados como planes de protección, cuando los objetivos y fines son diversos, pueden considerarse **planes mixtos**. También señala como las normas autonómicas contemplan la posibilidad de que se pueda regular por medio de plan especial las obras o actividades que se pueden emplazar en el suelo no urbanizable, **este sujeto o no a especial protección** (p. 62). Considera asimismo que la aprobación de estos PE sustituye y hace innecesarios por tanto los procedimientos de autorización o la tramitación de proyectos de actuación específica o especial<sup>5</sup>. En cuanto a las determinaciones más comunes de los PE del SNU, en primer lugar **no deben estar prohibidas en el planeamiento que desarrollan**<sup>6</sup>, además de: asegurar la preservación de la naturaleza de esta clase de suelo (básicamente impidiendo la formación de núcleos de población); asignar la calificación a cada terreno; recoger el trazado de infraestructuras; determinar los usos permitidos y prohibidos en cada zona;

---

<sup>4</sup> Siguiendo esta lógica, también podría hablarse de “planes parciales de ordenación urbana”, expresión que tampoco es utilizada en el urbanismo español.

<sup>5</sup> o figuras análogas, como la Declaración de Interés Comunitario de la legislación valenciana.

<sup>6</sup> Que la normativa recoja una determinación tan evidente es todo un indicador del uso a veces fraudulento de la figura del PE.

determinar características tipológicas y constructivas; la obligación de los propietarios de ejecutar y costear las actuaciones necesarias; fijar las condiciones urbanísticas sobre superficie de parcela mínima, altura, retranqueos, edificabilidad, ocupación máxima, etc.; establecer normas de utilización; regular el emplazamiento de actividades, equipamientos o dotaciones de interés público o social cuando sea necesario emplazarlas en el medio rural, estableciendo la ordenación que resuelva la incompatibilidad del uso en ese suelo, incluido cuando se clasifique (sic) de especial protección; expresar los efectos que producirá en relación con la ordenación territorial y urbanística; y la previsión del pago de canon urbanístico o cuotas de sostenibilidad<sup>7</sup>. Entre los objetos más comunes del PE en SNU, incluye entre otros la implantación de campamentos, regulación de masías y casa rurales, protección de espacios agrícolas, forestales, fluviales y paisaje, equipamientos comunitarios, estaciones de servicio u otras vinculadas a la red viaria, de vías de acceso, para la implantación de áreas comerciales o terciarias, de protección del paisaje y el medio natural, para prohibir construcciones aisladas en SNU, protección del litoral, etc.

Por su parte, De Vicente se refiere en primer lugar (p. 16) al auge creciente de esta figura de planeamiento, su utilidad y los importantes servicios que viene rindiendo en el sector del urbanismo y del medio ambiente, considerándolo un instrumento clave de la ordenación urbana que debe ser objeto de particular atención.

Los PE se distinguen por adoptar una perspectiva específica o sectorial (p. 24), una perspectiva específica o singular en la ordenación del territorio y el urbanismo.

Los planes especiales aparecen con la configuración actual<sup>8</sup> en la Ley del Suelo de 1956 (p. 25 y 26), siendo ampliamente regulados (art. 13 a 20), considerando entre otras finalidades la protección del paisaje y de las vías de comunicación y la conservación del medio rural, que se mantienen en la legislación del suelo posterior (Textos refundidos de 1976 y 1992).

El texto refundido de 1976 intenta poner coto a la práctica de sustituir en algunos ámbitos los planes generales por los planes especiales (p. 27), práctica abusiva denunciada por la doctrina pues se llegaba al extremo de reclasificar el suelo mediante el planeamiento especial, lo que ha sido completamente descartado por la jurisprudencia<sup>9</sup>.

El Reglamento de Planeamiento de 1978 abrió la puerta (p. 28) a la redacción de PE en ausencia de plan director territorial o de plan general, o cuando estos no contuvieran

---

<sup>7</sup> Prestaciones complementarias en algunas normas autonómicas y en la Ley de Suelo de 2007.

<sup>8</sup> En anteriores legislaciones, los antecedentes de los actuales planes especiales se refieren a finalidades relacionadas con el saneamiento y la reforma anterior, que son ajenas al suelo rústico o no urbanizable sobre el que versa el presente trabajo de investigación.

<sup>9</sup> No obstante, aun recientemente se contempla esa posibilidad en alguna legislación autonómica (como la cántabra), que admite planes especiales reclasificatorios si lo prevé una ley.

las previsiones detalladas oportunas (art. 76.3). Se trata de la “vocación autonomista de la figura del PE”, confirmada por la STS de 20-12-1984, que considera debe reconocerse a los PE “la autonomía y campo de acción propio que es imprescindible para que puedan cumplir los fines específicos que los justifican, siempre y cuando respeten la citada estructura orgánica de la ordenación del territorio y determinaciones generales de orden fundamental configuradas en el plan general”, configurándose así “una concepción más flexible del sistema de planeamiento” o “flexibilización de la jerarquía del planeamiento” (p. 29).

En el derecho urbanístico valenciano, La Ley de Suelo No Urbanizable de 1992 marca los siguientes objetivos para los PE (p. 31-33): PE de usos y aprovechamientos para reservas de terrenos; PE de viviendas aisladas (diseminados residenciales de carácter rural); PE para áreas de servicio de carreteras; PE para la afectación de construcciones con declaración de interés comunitario a destinos público; y PE de ordenación de parajes naturales municipales.

La Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de 1994 otorga mayor desarrollo y cobertura a la figura del PE (p. 34), con las finalidades indicadas en el art. 12, y desarrollando con más amplitud la modificabilidad del plan general por el planeamiento de desarrollo (p. 36).

El bloque normativo-urbanístico valenciano del bienio 2004-2006 “acrecienta la función relevante de los planes especiales, en concordancia con la intensa aplicación que la práctica administrativa ha deparado en estos años”. La LOT de 2004 se sirve expresamente de los PG y de los PE como instrumentos de la ordenación del territorio (p. 37).

A partir de la página 39, de Vicente introduce el término “planificación especial”, diferenciando entre sus características generales (“como el derecho general que conviene a todas las modalidades”), por un lado; y por otro, “el régimen especial de los planes especiales, esto es las características peculiares de las diversas finalidades que el derecho de la Comunidad Valenciana asigna a este instrumento”.

Conceptualmente (p. 43), los PE son instrumentos de carácter territorial y/o urbanística para la ordenación de aspectos singulares del ámbito espacial al que se refieran y que “en vez de atender a todos los extremos del ordenamiento, solo se extienden a una materia concreta o especial” de entre la diversidad de objetivos que puede tener, a modo de instrumento de ordenación polivalente. Lo que los define es su especialidad o especificidad: **no hacen una ordenación integral del territorio**, sino “sólo” de alguna o algunas de sus determinaciones (p. 45). Los PE no pueden sustituir a los PG en su función de ordenación integral del territorio, ni tampoco pueden modificar su estructura fundamental, pero precisamente por su especialidad les es

dada a los PE la posibilidad de modificar la ordenación general en los puntos concretos en que sea necesario para cumplir con su finalidad.

Dice de Vicente (p. 45), que la nota de especialidad hace que también atraiga sobre los PE la aplicación de ordenamientos sectoriales (“sectorialidad”, p. 171), si bien a ello hemos de añadir nosotros que la causa es justamente la ausencia (o debilidad) de instrumentos específicos en su legislación específica (protección del patrimonio cultural), o incluso en ausencia de ella (campos de golf en la mayor parte de las CCAA), o que incide nuevamente en el concepto de “residualidad” (se acude al PE cuando no se encuentra otro instrumento más adecuado). En el caso de los parajes naturales municipales, dado que se trata de una categoría de Espacio Natural Protegido propio de la ley valenciana y de ámbito local (como su propio nombre indica), son razones de economía las que con acierto (a la vista del éxito de este tipo de espacios protegidos) han guiado al legislador.

También en el ámbito de los Espacios Naturales Protegidos a escala estatal es bien conocido el éxito de la figura del Plan Especial de Protección del Medio Físico, que se utilizó masivamente en algunas Comunidades Autónomas (como la Región de Murcia) con anterioridad a la Ley 4/1989 (que prevé los PORN como figura específica de planeamiento de los recursos naturales y espacios protegidos, con prevalencia sobre la ordenación territorial y urbanística), pues la Ley de 1975 se consideraba muy deficiente y con grandes carencias.

La diversidad de las finalidades o “polivalencia”, según de Vicente, que puede acometer el PE es sin duda una de sus notas características más relevante (p. 46). Citando a Pedrero Gil (2004)<sup>10</sup>, se recurre al plan especial cuando las expectativas de ordenación no encuentran acomodo en ningún otro instrumento de ordenación, lo que en mi opinión podríamos llamar **carácter residual** del PE o, más coloquialmente, **“cajón de sastre”**. Esta diversidad está en el núcleo mismo de la naturaleza misma de los PE<sup>11</sup>.

Los PE tienen pues un “carácter abierto” (p. 48), cuya diversidad de fines sirve tanto a objetivos estrictamente urbanísticos, como objetivos de ordenación territorial. Ahora bien, este carácter abierto y diversidad de fines no permite a los planes especiales (p. 48) atribuirse las funciones de otros instrumentos de planeamiento, tales como los PERI.

Los PE, con las debidas cautelas, pueden tener como objetivo la legalización de una situación irregular (p. 48). De hecho, entre los casos prácticos que examinamos en el

---

<sup>10</sup> Pedrero Gil (2004), F. Planeamiento de desarrollo. En “El planeamiento y la gestión urbanística de la Comunidad Valenciana”. Valencia, página 80.

<sup>11</sup> A. Embid Irujo. Los Planes Especiales. Régimen jurídico general. En Derecho urbanístico Local. Civitas. Madrid, 1992, pags. 182-183 y 188.

presente trabajo de investigación abunda precisamente la categoría que venimos en denominar **“Plan Especial de Legalización”**, con frecuencia eufemísticamente denominado de “regularización”, quizás porque el propio planificador municipal con tanta frecuencia sea cómplice de la ilegalidad por omisión de su deber de vigilancia y sanción.

El PE es un instrumento de planeamiento de carácter espacial que forma parte del sistema de planes establecido por la legislación, con la naturaleza jurídica propia de los planes de ordenación urbana, predominantemente de carácter normativo de rango reglamentario (p. 50-51). Asimismo, “forma parte del sistema de planes establecido tanto en la legislación supletoria estatal como en el derecho de las Comunidades Autónomas”<sup>12</sup>.

La que vengo en denominar **versatilidad** de los PE, opera según la jurisprudencia no sólo respecto de su autonomía con relación a los planes territoriales y generales, sino también en conexión con la perspectiva temporal (p. 56), en el sentido de que estos PE sirven entre sus objetivos para actualizar determinaciones obsoletas del planeamiento general, ajustándolo a la realidad social específica<sup>13</sup>.

En coherencia con sus peculiaridades (diversidad e importancia de su finalidad como justificación de su existencia), los PE son fuente de **discrecionalidad y márgenes de apreciación** (p. 59) más que en otro tipo de planes (tal como los planes parciales, dada su mayor vinculación con el plan general). A lo que añadimos que esta mayor discrecionalidad puede ser el motivo para el desarrollo de suelo acudiendo al PE en vez del PP. Esta discrecionalidad y amplios márgenes de apreciación son particularmente amplios cuando se utiliza el PE como instrumento de ordenación de las “actuaciones actuaciones urbanísticas singulares” (p. 126), concepto jurídico indeterminado que conecta con las “actuaciones específicas de interés público” de la Ley 6/1998 y “los actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural” de la Ley de Suelo de 2008.

La especificidad de los PE se visualiza igualmente en la **relativa indeterminación en cuanto a las determinaciones y documentación** que deban contener, dependiendo entonces de la función y objetivos de cada clase de PE (p. 60), de lo que deduzco la importancia del concepto de clase o tipo de Plan Especial.

De Vicente señala que (p. 60) los PE afectan también con toda naturalidad al derecho de la propiedad, imponiendo limitaciones y restricciones, incluso comportando la expropiación de los terrenos.

---

<sup>12</sup> En la nota a pie de página nº 36 se recopilan los principales estudios sobre la figura de los planes especiales en la legislación de las Comunidades Autónomas.

<sup>13</sup> A. Nieto García. El subsuelo urbanístico, en Derecho Urbanístico Local, Civitas, Madrid, 1992, p. 403.

La versatilidad del PE no sólo abarca las funciones que atiende sino también la escala o ámbito territorial, que no está predeterminada, abarcando desde el nivel inframunicipal hasta autonómico (p. 61).

En cuanto a la clase de suelo, el PE puede afectar en principio (p. 61), siempre según la finalidad a la que sirvan, **a cualquier clase de suelo** (típicamente urbano, urbanizable y no urbanizable), y cabe entender, por tanto, asimismo a cualquier categoría y zona.

## 2. Regulación de los Planes Especiales en algunas normas autonómicas

### 2.1. Comunidad Valenciana

Para este análisis, seguiremos la misma metodología de trabajo comentada para el Capítulo 1, a saber: la síntesis de contenidos reflejados de la obra antes citada (de Vicente , 2007) -incluso con transcripción literal de la misma-, se efectúa remitiendo a la página concreta de la cual se toman y que debe consultarse si se desea un mayor detalle; intercalados entre los párrafos de dicha síntesis –a veces también dentro de la transcripción mencionada, pero distinguiéndola de la misma-, se han insertado múltiples comentarios y observaciones críticas, a veces remitiendo a otros Capítulos del presente trabajo de investigación para un mayor desarrollo.

¿Cómo se insertan los PE en el sistema de planeamiento valenciano. ¿Necesitan un Plan previo, ya sea general o parcial, o un instrumento de Ordenación del Territorio? (p. 63). En el desarrollo de los Planes de Acción Territorial, la LOT no prevé expresamente el uso del PE de forma general, pero si en algún caso concreto (definición de Parques Metropolitanos de dotaciones e infraestructuras) (p. 64). De Vicente defiende no obstante (p. 65) que debe mantenerse esta posibilidad teniendo en cuenta la prevalencia de los instrumentos de ordenación territorial sobre los planes urbanísticos -generales y especiales- y teniendo también en cuenta lo dispuesto en el art. 135 del ROGTU, sobre el posible desarrollo mediante PE de los planes de acción territorial integrados de ámbito metropolitano.

La regla general en la LUV es que los PE son derivados de los PG y PP (como complemento, desarrollo, mejora e incluso modificación), así como su carácter no obligatorio (pp. 65 y ss).

En cuanto a la modificación de PG o PP, va unida a que la nueva ordenación mejore la anterior, pero ¿con qué alcance? (p. 67 y ss.). Deben respetarse las líneas maestras del PG (ordenación estructural), aunque el autor considera que alguna determinación concreta de esa estructura si puede ser modificada siempre que se justifique y no se menoscabe la ordenación estructural en su conjunto. Está vedada la reclasificación salvo algún supuesto legal expresamente previsto. La ordenación pormenorizada es más susceptible de modificación, sobre todo si está incluida en un PP. La jerarquía entre PG y PP es más intensa que entre PG y PE. En algunos casos muy concretos, la legislación de Valencia permite PE no derivados, por ejemplo, para la ordenación de diseminados residenciales en suelo urbanizable sin plan general previo.

De Vicente aborda también los PE como instrumentos de Ordenación del Territorio (p. 79 y ss.), insistiendo en la **intensa prevalencia** sobre los instrumentos de ordenación

urbanística, y la subordinación de éstos sobre aquellos, que el autor califica como de “rígida sujeción”<sup>14</sup> según la LOT<sup>15</sup>. En particular se señala respecto de los planes especiales no previstos la obligación de fundamentar su adecuación respecto de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística incorporando un estudio para la evaluación ambiental estratégica que incluya la justificación de dicha adecuación<sup>16</sup>.

Por otro lado, el PE puede ser idóneo para acometer muchas de las finalidades de la Ordenación Territorial (p. 84), tales como: accesibilidad del ciudadano en el entorno urbano (art. 6); movilidad urbana y transporte público (art. 7); equipamientos y dotaciones públicas ante los procesos de crecimiento urbano (art. 8); protección del paisaje (art. 11); la utilización racional de los recursos naturales (art. 12); la prevención de riesgos naturales o inducidos (en particular la erosión de suelo, no uso urbanístico de zonas inundables) (art. 14); el uso eficiente de los recursos hídricos (art. 17); la protección de la calidad de los recursos hídricos (art. 18); el uso sostenible del agua (art. 19); la protección del medio natural (art. 20); la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural (art. 21); la revitalización del patrimonio rural (art. 22); la implantación de infraestructuras (art. 23); y el incremento de la eficiencia de los recursos energéticos (en particular las instalaciones de gestión de residuos: art. 24). En definitiva, casi para cualquier cosa.

Los PG y PE actúan como instrumentos de Ordenación del Territorio cuando adoptan decisiones y establecen propuestas en su propio ámbito que, por su importancia, resultan **de trascendencia supramunicipal** (pág. 87), así como cuando contienen programas de actuaciones para la sostenibilidad y la calidad de vida (pág. 89).

En cuanto a los primeros, la LOT define las propuestas de trascendencia supramunicipal, entendiendo por tales «el establecimiento de reservas de suelo para infraestructuras, zonas verdes y espacios libres, dotaciones y equipamientos susceptibles de vertebrar el territorio o para el emplazamiento de actuaciones estratégicas de interés público. Además de aquellas determinaciones de los planes

---

<sup>14</sup> En concreto, se habla del “Mandato legal de que los instrumentos de ordenación del territorio previstos en esta ley prevalecerán, por su contenido de interés público supramunicipal, a cuantas disposiciones reglamentarias municipales contradigan o se opongan a sus determinaciones normativas (art. 3.4)”. Considero importante insistir en que esta prevalencia y subordinación ha de referirse en todo caso al ámbito “de interés público supramunicipal”, no a cualquier ámbito, pues de lo contrario quedaría vacía de contenido la autonomía municipal. ¿Cómo se concreta? El art. 91.1 de la LOT se refiere a: directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio, en la clasificación del suelo, en la división del territorio en zonas de ordenación urbanística, en la ordenación del suelo no urbanizable, en el tratamiento de los bienes de dominio público no municipal, en la ordenación de los centros cívicos o actividades susceptibles de generar tráfico intenso así como en la delimitación de la red estructural o primaria de dotaciones públicas».

<sup>15</sup> En cambio, De Vicente observa como La LUV se hace eco de esta posición subordinada del planeamiento urbanístico al planeamiento territorial, si bien no con la fuerza que dimana de la LOT, incluso a veces “pasando de puntillas”.

<sup>16</sup> Artículo 97.2 de la LOT.

municipales, que conforme a la legislación urbanística, la Administración de la Generalitat está facultada para formular reparos u objeciones en los actos de competencia autonómica de aprobación definitiva de dichos planes».

Ahora bien, con gran acierto De Vicente (pp. 87-88) critica que en esta pormenorización del inicialmente indeterminado concepto jurídico “de interés supramunicipal”, hubiera sido conveniente incluir otros supuestos igualmente supramunicipales, aunque no desde la perspectiva física de la «reserva de suelo», sino desde una perspectiva más finalista y ambiental, p. ej., en cuanto a prevención de riesgos naturales o inducidos, como la erosión del suelo, el no uso urbanístico de zonas inundables, el uso eficiente de los recursos hídricos, la puesta en valor del patrimonio cultural, la revitalización del patrimonio rural etc.

En cuanto a los **PE en el SNU**, objeto del presente trabajo y a los que De Vicente dedica el Capítulo 2 del Título III, destaca como la LSNU de Valencia otorga una importancia decisiva al planeamiento (p. 91), con la exigencia de que el planeamiento tenga un mayor rigor de análisis y de contenido de la ordenación, en coherencia con la minuciosidad con que la ley regula esta clase de suelo –ofreciendo una concepción positiva de esta clase de suelo (p. 95)-, importancia que, añadimos nosotros, se encuentra ausente en la mayor parte –por no decir todas- de las normativas autonómicas, que no disponen de ley específica para el suelo no urbanizable.

Puede ser interesante reflexionar sobre la **no existencia de leyes específicas de las otras clases de suelo**. No hemos podido encontrar referencia a leyes completas que abarquen todos los aspectos exclusivamente de una clase de suelo, ya sea urbano o urbanizable (u otra creada específicamente por una Comunidad Autónoma). ¿Por qué entonces una “Ley del Suelo No Urbanizable”? Si invertimos los argumentos del Preámbulo de la Ley valenciana antes señalados seguramente encontraremos una buena respuesta: que el planeamiento general carece habitualmente de rigor en los análisis y contenido de la ordenación, por un lado, que aborda en términos negativos o residuales; y por otro, que las leyes autonómicas regulan esta clase de suelo de forma insuficiente, cuando no (como veremos más adelante) de forma bastante deficiente.

El PE es una de las tres figuras de planeamiento (p. 92) que la LSNU de Valencia establece como instrumentos de ordenación del territorio en el suelo no urbanizable, capaz, por tanto, de asumir muchos de los usos que, explícita o implícitamente, la ley reconoce para este tipo de suelo.

Respecto a la relación PG-PE en este contexto, De Vicente defiende (p. 94) la interpretación de la LSNU de que sólo los planes urbanísticos generales pueden clasificar suelo y que los planes especiales, conforme a su naturaleza, pueden ordenar usos. El PE es una posibilidad, subsidiaria del PG, en caso de ausencia, mejora o complemento (pero en ningún caso, añadimos nosotros, en su sustitución completa).

En resumen, el plan especial sigue siendo una figura (P. 95) básicamente orientada a la ordenación de aspectos singulares de la Ordenación del Territorio, y como regla general, el plan especial no podría albergar zonificaciones integrales del suelo no urbanizable, función que estaría reservada al plan general.

Al plan especial le correspondería acometer de forma singularizada, y dentro de su posición en el sistema de planeamiento, alguna de las determinaciones que fueran necesarias, excluyendo una ordenación global de este suelo (p. 97).

El plan especial tendría vedada la posibilidad de una ordenación global del suelo no urbanizable, lo que sólo corresponde al plan general; pero sí tendría la capacidad de ordenar el uso de zonas específicas en suelo no urbanizable siempre que responda a la finalidad específica que justifique la redacción y aprobación del plan especial. Conforme a la tradición jurídica de estos planes -que la LSNU confirma- pueden calificar suelo siempre dentro de sus finalidades específicas (p. 98).

La LSNU equipara en el suelo no urbanizable común (p. 99) la capacidad ordenadora de los PE y las Declaraciones de Interés Comunitario (DIC)<sup>17</sup>.

Entre los tipos de PE cuyas finalidades están expresamente previstas se encuentran los siguientes:

- a) Los PE del suelo no urbanizable protegido (art. 16 LSNU).

Curiosamente en realidad aquí no observamos tanto una finalidad específica, que también, como la definición de un tipo de PE para cumplir los fines de una entera categoría del SNU. ¿Por qué no hay entonces un tipo de PE dedicado al Suelo No Urbanizable Común? En nuestra opinión, se reproduce aquí en cierta medida las mismas deficiencias, para la categoría de suelo no urbanizable protegido que la LSNU pretende solventar respecto a la completa clase de SNU. No hay más que ver que a las determinaciones específicas del suelo no urbanizable protegido tan sólo se dedican dos artículos, 16 y 17 (Sección 3ª del capítulo II del Título II), mientras que al suelo no urbanizable común se dedican nada menos que 11 artículos (18 a 27), además de amplio y pormenorizado contenido. Más adelante volveremos sobre esta cuestión dentro del presente trabajo de investigación.

Este tipo de PE exclusivo o específico (valga de nuevo la redundancia) de una categoría de suelo tiene como finalidad «establecer las normas de utilización, conservación y aprovechamiento que garanticen la consecución de los fines determinantes de dicha protección.

---

<sup>17</sup> Artículo 32 LSNU: «Los usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable común que sean objeto de asignación mediante planes especiales no requerirán su posterior declaración de interés comunitario».

Nos parece destacable (y muy positivo) que respecto de la construcción no se implanta un régimen de **prohibición absoluta a priori**, sino que el PE incluirá, *cuando proceda*, dicha prohibición absoluta<sup>18</sup>.

Como veremos más adelante en el Capítulo 3 dedicado a *La categorización del suelo no urbanizable como presupuesto condicionante del planeamiento especial en esta clase de suelo*, el art. 17 LSNU define el régimen de obras, usos y aprovechamientos de este suelo protegido, de modo que las instalaciones, construcciones u obras tendrán que estar previstas en el planeamiento; o sea, añadimos nosotros, a cualquier planeamiento territorial o urbanístico. También esta disposición nos parece muy positiva, siempre que se coordine – de existir- con la planificación específica de la protección de que se trate y con el informe del organismo competente en la materia.

- b) Los PE relativos a la implantación de viviendas rurales aisladas y vinculadas a las explotaciones agrícolas (art. 22 LSNU).
- c) Los PE de ordenación de usos de las instalaciones generadoras de energía renovable (art. 24 LSNU).
- d) Los PE de actividades terciarias o de servicios (art. 25 LSNU).
- e) Los PE promovidos por las Administraciones Públicas para el ejercicio de competencias sectoriales (art. 29.3 LSNU)<sup>19</sup>.
- f) El PE de obras e infraestructuras o servicios públicos de especial importancia (art. 29.4).
- g) El PE de ordenación del uso de vivienda aislada y familiar (art. 21)<sup>20</sup>.

Unas vez examinados los PE en la Ordenación del Territorio y en el suelo no urbanizable, De Vicente pasa a su consideración en la Ley Urbanística Valenciana (Ley 16/2005, de 30 de diciembre, LUV), de la que dice que es la ley que más atención ha prestado a los PE, por lo cual es la que resulta aplicable a todos los PE en cuanto al procedimiento y la documentación de los PE.

El artículo 38 d) de la LUV establece las siguientes finalidades para los Planes Especiales, en desarrollo, complemento o incluso modificación del planeamiento general y parcial:

---

<sup>18</sup> ¿Por qué añadir el calificativo “absoluto” al término “prohibición”? ¿Tendría sentido definir una “prohibición relativa”?

<sup>19</sup> Son actuaciones promovidas por las Administraciones Públicas en las que, para ejercer sus competencias sectoriales, precisen establecer nuevas determinaciones en la ordenación urbanística vigente. En este caso dichas administraciones podrán promover planes especiales y catálogos de bienes y espacios protegidos.

<sup>20</sup> De Vicente califica de “posible” este tipo de PE, ya que en el art. 21 de la LSNU no se menciona expresamente al plan especial sino en general a los planes urbanísticos o territoriales (entre los cuales se incluyen los PE).

Crear o ampliar reservas de suelo dotacional; definir y proteger las infraestructuras o vías de comunicación, el paisaje y el medio rural; adoptar medidas para la mejor conservación de inmuebles de interés cultural, o arquitectónico; definir las condiciones de urbanización y edificación de ámbitos concretos sujetos a actuaciones urbanísticas singulares; concretar el funcionamiento de las redes de infraestructuras; y vincular áreas o parcelas urbanas o urbanizables, a la construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

De los anteriores interesan especialmente en primer lugar para el presente trabajo el tipo de PE dedicado a la *definición de las condiciones de urbanización y edificación de ámbitos concretos sujetos a actuaciones urbanísticas singulares*<sup>21</sup>, pues enlaza (p. 126) con las "actuaciones específicas de interés público, previstas en el art. 20 de la Ley 6/1998 para el suelo no urbanizable y con el artículo 13 de la Ley de Suelo de 2008 para el suelo en situación rural"<sup>22</sup>. Como muy acertadamente señala de Vicente "*La clave de esta finalidad reside en el concepto jurídico indeterminado "actuaciones urbanísticas singulares". La indeterminación del concepto abre teóricamente muchas posibilidades de aplicación, que deberán ser especialmente motivadas, para que el margen de apreciación de la Administración se corresponda con la particular relevancia que la ley parece exigir en el empleo del PE para estas actuaciones*". Es por todo ello que le dedicamos a este tema el Capítulo 7 titulado *La relación entre la figura del Plan Especial y los "actos y usos específicos" previstos en el art. 8.2 de la LS08 para el suelo en situación rural*

En segundo lugar, interesan especialmente asimismo a los efectos del presente trabajo de investigación los PE destinados a "definir y proteger las infraestructuras o vías de comunicación, el paisaje y el medio rural", del cual (p. 116) el ROGTU separa las finalidades de «paisaje y medio rural», y crea otra categoría, la del "paisaje y medio natural", a la que une la correspondiente a la conservación de los inmuebles de interés cultural o arquitectónico.

Considerar esta finalidad de los PE en la LUV en cuanto a la protección del paisaje y el medio natural confirma (p. 121) lo que ya venía siendo un valor asentado en la legislación, la práctica administrativa, la doctrina y la jurisprudencia: la idoneidad de

---

<sup>21</sup> Inicialmente, el desarrollo reglamentario de la LUV reducía esas actuaciones (p. 127) a un tipo concreto de actuación de titularidad pública, y a una sola clase de suelo: el de los <<grandes equipamientos públicos>> en suelo no urbanizable común, con una ordenación pormenorizada equivalente a la de un plan parcial; más tarde, se añadió (decreto 36/2007) «la implantación de las actuaciones de interés público y social contempladas en el artículo 20.5.b) de este Reglamento», a saber, «actuaciones de uso industrial y aquellas que tengan por objeto la implantación de parques logísticos, áreas de servicios o parques empresariales de carácter tecnológico o de investigación», en municipios menores de 5.000 habitantes, en determinadas condiciones.

<sup>22</sup> Artículo 13 hoy derogado por la "Ley de las tres R" pero cuyo contenido se ha trasladado a otros artículos.

los PE para la protección de la naturaleza, y, concretamente del paisaje, sin perjuicio de configurar cuando proceda usos que supongan disfrute por el hombre, destacando como el Consejo de Estado, en un dictamen de 7 diciembre de 1980 (número 43.147) sobre las dificultades interpretativas del artículo 76.3 del Reglamento de Planeamiento, estableció una doctrina según la cual la protección de la naturaleza en el seno de la legislación urbanística podía ser abordada por los planes especiales a que se refería el artículo 17.1 de la entonces vigente ley del suelo.

De entre las funciones específicas de esta categoría de PE interesa en especial la relativa a establecer medidas o normas de uso que fomenten la mejor conservación de los elementos protegidos, así como su rehabilitación o mejora, pudiendo regular la **utilización ordenada de los recursos naturales** que garanticen su desarrollo sostenible y mantengan los procesos ecológicos esenciales.

Recordemos que desde el año 1989 se establecieron a nivel estatal los **Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)**, a través de Ley 4/1989 de Conservación de la Naturaleza, que sustituyó a la deficiente Ley de 1975.

En este sentido, de Vicente (p. 125) señala que la mención a la utilización ordenada de los recursos naturales permite la aplicación de normas sectoriales reguladoras de los recursos naturales (paisaje, agua, suelo, vegetación, fauna, geología, etc.), ahora bien, debiendo *“evitarse que estos PE entren en colisión con los planes ambientales de los recursos naturales, los PORN, lo que ocurriría si bajo la denominación de un plan especial se enmascarara un PORN. Cada plan debe de mantener su peculiar autonomía.”* Apoya esta consideración en una sentencia del TSJ de Cantabria de 23 de junio de 2000 (confirmada por el TS en SSTs de 11 y 13 de diciembre de 2003, en relación con el PE de Protección de la Zona Periférica Agrícola Ganadera del Parque Natural de Oyambre, que declaró nulo pues concluyó que lo que realmente se escondía detrás del plan especial era un verdadero PORN encubierto, con incumplimiento por tanto de los requisitos esenciales para su tramitación.

Dentro del presente trabajo de investigación, profundizaremos más adelante (Capítulo 8 dedicado a *Los Planes Especiales de Espacios Naturales*) en la relación entre los PORN y los PE, y dentro de estos, en particular con relación a los dedicados a la protección del medio físico y que incluyen una ordenación de todos los recursos naturales.

Otros tipos de PE referidos en el resto de la LUV (p. 135) son los PE para el desarrollo de suelos edificables clasificados, o reclasificados, como no urbanizable; PE con la finalidad de proteger el paisaje, rural o urbano, o con el fin de realizar obras públicas de apoyo al Programa de Actuación Integrada (PAI); y PE de reservas de patrimonios públicos de suelo. De los segundos (que incluyen protección del paisaje y rural), señalar que son PE que pueden promover los urbanizadores, adjudicatarios de un PAI, en cumplimiento de sus previsiones.

Para finalizar con esta revisión bibliográfica comentada, examinaremos los PE establecidos (p. 145) fuera del ámbito normativo de la ordenación territorial y urbanística, a través de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos, y la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, reguladora de Campos de Golf en la Comunitat Valenciana.

La Ley 11/1994 de Espacios Naturales Protegidos establece el Plan Especial (p. 146) como instrumento de ordenación de una de las categorías que la ley establece: el paraje natural municipal.

Se trata de una categoría de Espacio Natural Protegido creada por la legislación autonómica, que no se encuentra en la legislación estatal entonces en vigor (Ley 4/1989) ni posteriormente (Ley 42/2007).

De Vicente considera elogiable (p. 146) el uso del PE para regular esta categoría de ENP por dos motivos: economía de medios (uso de un instrumento ya existente), y *“por ser un buen ejemplo de algo que con frecuencia se echa en falta en los ordenamientos sectoriales y generales: su adecuada coordinación, particularmente apreciable al tratarse de las relaciones entre dos grupos normativos cada vez más conexos e interdependientes: el ambiental y el urbanístico”*.

Compartimos plenamente estas consideraciones y el éxito que efectivamente ha tenido la categoría del Paraje Natural Municipal en la Comunidad Valenciana, añadiendo que esas relaciones entre los grupos normativos ambiental y urbanístico, y su aplicación, en los últimos tiempos han vivido grandes enfrentamientos y desencuentros.

Recuerda asimismo de Vicente que la aplicación de la figura del PE al medio ambiente *“ya había acreditado su idoneidad”* a través de los planes de protección del medio físico y del paisaje (previstos en los arts. 17.1 de la Ley del Suelo de 1976 y 76.3 b) del RPU), mencionado en su apoyo la STS de 2 de febrero de 1987 (en cuanto a su idoneidad), y nuevamente, en cuanto a la compatibilidad entre los instrumentos de la planificación urbanística y ambiental para la ordenación de los espacios naturales, la STSJ Cantabria de 23 de junio de 2000 (confirmada por STS de 11 de diciembre de 2003), y sobre la cual trabajaremos más adelante en el Capítulo 8 sobre Los Planes Especiales de Espacios Naturales

En cuanto a los PE de campos de golf (p. 163), la Ley 9/2006 prevé específicamente dos instrumentos urbanísticos de ordenación de los campos de golf: la figura del plan especial para la implantación de campos de golf de titularidad pública en suelo clasificado como no urbanizable (artículo 11); y la declaración de interés comunitario si la ejecución del campo de golf fuera de titularidad privada (artículo 12). El plan especial debe de partir (art. 7) de la previsión del campo de golf en las determinaciones de los planes urbanísticos, territoriales, sectoriales o

medioambientales que sean de aplicación, lo que supone (p. 164) no tanto una autorización expresa para la implantación del campo de golf como una obligación de conformidad del posible campo de golf con las determinaciones previas de dichos planes. En opinión de De Vicente (p. 165), si la implantación del campo de golf fuera excluida por las determinaciones de los planes urbanísticos, territoriales, sectoriales o medioambientales, que sean de aplicación, el plan especial debe respetar tal determinación y no es posible plantearse el PE modificativo del plan general.

## 2.2. Región de Murcia.

La regulación de los planes especiales en el TRLSRM se encuentra en los artículos 107 a 119<sup>23</sup>. La propia definición de PE (art. 107) es reflejo de su enorme versatilidad, pues se dice que el PE *“es el instrumento adecuado para la implantación de usos y actuaciones urbanísticas especiales en las distintas clases y categorías de suelo, en desarrollo del planeamiento general o, en el caso de no estar previsto en el mismo, cuando se justifique su procedencia.”* Solamente podemos encontrar en este Capítulo de la Ley tres referencias a la clasificación del suelo: la correspondencia con el suelo urbano de los Planes especiales de reforma interior (art. 114.1), con suelo urbano especial o urbanizable especial para los Planes de adecuación<sup>24</sup> urbanística (art. 117); y con el suelo urbanizable y el suelo no urbanizable (sin distinguir categorías), para los Planes Especiales de complejos e instalaciones turísticas (art. 119). Resulta muy llamativo que en este último caso, el TRLSRM determina que el aprovechamiento global no podrá sobrepasar *“el señalado para la categoría residencial de mínima densidad cuando se actúe sobre suelo no urbanizable”*. Es decir, se aplican al suelo no urbanizable determinaciones propias del suelo urbanizable (aprovechamiento global), bien es verdad que a efectos de su limitación. Con independencia de la fortuna de tal formulación, lo que si puede concluirse es que el legislador murciano, en su regulación de los PE, admite expresamente esta figura para la implantación del uso *“complejo o instalación turística”*, única referencia expresa a la aplicación de esta figura al SNU<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> En el TRLSRM no se define como tal un tipo de instrumento de OT tal como el plan especial territorial. De hecho, los planes especiales únicamente se tratan en el Título IV relativo al planeamiento urbanístico municipal.

<sup>24</sup> Eufemismo de *“legalización”*.

<sup>25</sup> Ni siquiera en la definición de los PE de protección del paisaje (art. 118) se alude al suelo no urbanizable, aunque es verdad que algunas de las funciones de este tipo de PE pueden cumplirse perfectamente en otras clases de suelo (Edificios aislados que se distingan por su emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por su valor artístico, trascendencia histórica o importancia de las especies botánicas que en ellos existan, o Agrupaciones de edificaciones que integren un conjunto de valores tradicionales o estéticos).

Otras referencias expresas al PE en el TRLSRM fuera de los artículos dedicados a su definición antes comentados<sup>26</sup>:

- a) Hasta tanto se apruebe el correspondiente planeamiento de desarrollo, en el suelo urbanizable sectorizado no podrán realizarse obras o instalaciones, salvo los sistemas generales que puedan ejecutarse mediante Planes Especiales y las de carácter provisional previstas en esta Ley (art. 82.1).
- b) Hasta tanto se apruebe el correspondiente planeamiento de desarrollo, en el suelo urbanizable sin sectorizar podrán realizarse obras o instalaciones de carácter provisional previstas en esta Ley, y aquellos sistemas generales que puedan ejecutarse mediante Planes Especiales (art. 83.1).
- c) Cuando las actuaciones en suelo urbanizable sin sectorizar, por su carácter extensivo o complejidad, requieran una ordenación integral, se señalará expresamente en la autorización la necesidad de formular un Plan Especial (art. 85.4).
- d) No se admitirán, por razones paisajísticas objeto de protección específica conforme a la legislación aplicable, parcelaciones rústicas que conlleven modificaciones sustanciales en la configuración del territorio o la apertura de nuevos viales de uso público no previstos en los Planes Especiales o por el organismo competente en agricultura (art. 89.2).
- e) El Plan General contendrá en suelo urbano el trazado y características de la red viaria y previsión de aparcamientos públicos, excepto en las áreas sujetas a Plan Especial (art. 99.1.i).

El Plan General Municipal de Ordenación podrá establecer, para el suelo urbanizable especial y para aquellas áreas singulares que requieran tratamiento específico, la necesidad de formular un Plan Especial, debiendo señalar los criterios de ordenación, estándares y cesiones y las medidas de adecuación a los fines que justifiquen dicho planeamiento especial. También podrán señalarse las condiciones a que deben ajustarse los Planes Especiales definidos en esta Ley, que puedan plantearse sin estar previstos en el Plan General (art. 101.3.a. sobre determinaciones del Plan General).

### 2.3. Cantabria.

La Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo dedica la Sección Quinta de su CAPITULO III (PLANEAMIENTO URBANISTICO) a los planes especiales.

Ya en el Preámbulo se exponen los cuatro tipos de Planes Especiales legalmente previstos: de desarrollo del PROT; de desarrollo del PGOU; Planes independientes

---

<sup>26</sup> Ni tampoco en lo tocante a documentación y procedimiento, que no son objeto del presente trabajo de investigación.

municipales en casos y materias tasados y limitados; y Planes derivados o impuestos por normas sectoriales.

El art. 10.3 define a los PE como instrumentos de ordenación que “podrán existir” y “cuya función prioritaria será desarrollar o completar el planeamiento territorial y urbanístico de conformidad con lo dispuesto en esta Ley”.

Los PE, en determinadas circunstancias (art. 30.2), “prevalecen y se imponen<sup>27</sup> a los Planes Generales de Ordenación Urbana”: a) cuando desarrollen directamente, o completen, el planeamiento territorial, y b) vengán impuestos por Leyes sectoriales de prioritaria aplicación. Se recuerda en el art. 43.3: el PG El Plan General respetará las determinaciones vinculantes del Plan Regional de Ordenación del Territorio y de los Planes Especiales que lo desarrollen.

Entrando ya en la antes citada Sección que la Ley dedica al planeamiento especial, se distinguen en primer lugar (art. 59.1) los tipos de planes especiales territoriales (desarrollo directo de otros instrumentos de ordenación territorial), por un lado<sup>28</sup>; y por otro, los tipos de planes especiales urbanísticos (art. 59.2), en desarrollo de las previsiones de los Planes Generales<sup>29</sup>. En ausencia de instrumentos de OT y de PG, se pueden formular por los Ayuntamientos también PE con las mismas funcionalidades de los PE territoriales, lógicamente en su ámbito territorial y sin sustituir la función de ordenación integral del territorio. También la Comunidad puede, en ausencia de Plan Regional de Ordenación del Territorio, formular y aprobar uno o varios planes especiales a los que se refiere el apartado 1.g) de este artículo. La Ley identifica un tercer tipo de PE, los sectoriales (art. 59.4). En ningún caso pueden los PE clasificar suelo (art. 60), salvo que una Ley lo disponga.

Aparte de las cuestiones sobre tramitación que omitimos en el presente trabajo, la Ley no trata nuevamente los PE hasta la D.T. Novena, que en su redacción original permite al Gobierno Regional sustituir al Plan Regional de Ordenación del Territorio por uno o varios planes especiales de protección del medio rural en su función de contemplar expresamente en suelo no urbanizable de protección ordinaria las instalaciones vinculadas a actividades de ocio y turismo rural y las viviendas aisladas de carácter unifamiliar.

---

<sup>27</sup> Obligando por tanto a la adaptación del planeamiento municipal en los términos del art. 18 de la Ley.

<sup>28</sup> a) Desarrollo de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones aéreas, terrestres o marítimas. b) Protección de zonas de litoral y de montaña. c) Abastecimiento y saneamiento de aguas. d) Ordenación de residuos. e) Suministro de energía y comunicaciones por cable. f) Protección del subsuelo, en especial el que afecte a estructuras y yacimientos arqueológicos. No hay clausula de analogía.

<sup>29</sup> a) Desarrollo del sistema general de comunicaciones. b) Sistema de espacios libres públicos y equipamiento comunitario. c) Reforma interior en suelo urbano. d) Saneamiento de las poblaciones. e) Cualesquiera otras finalidades análogas.

Como ya vimos, la nueva redacción de la D.T. Novena por Ley 3/2012 permite, en ausencia del Plan Especial de Suelo Rústico creado por la nueva D.A. Quinta o de Plan General, autorizar directamente dichas actividades de ocio y turismo rural y viviendas aisladas, en los ámbitos y bajo las detalladas reglas en materia de alturas, ocupación, superficie y otras análogas, determinadas en los apartados 2 y 3 respectivamente de dicha D.T.

La figura del Plan Especial de Suelo Rústico es creada dentro de la nueva D.A. Quinta introducida por la Ley 3/2012 con las siguientes características:

- a) Su función es la regulación y ordenación de ciertos usos en concreto, no de cualesquiera: la construcción de viviendas aisladas de carácter unifamiliar, así como de las instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural en el suelo rústico.
- b) Su ámbito geográfico está legalmente delimitado: los terrenos próximos a los suelos clasificados como urbanos o a los núcleos tradicionales.
- c) Pueden, “recalificar” (sic) como suelo rústico de protección ordinaria los suelos de protección especial, insistiendo la Ley en esa ubicación próxima a los núcleos urbanos y a los núcleos tradicionales ya delimitada en la frase justamente anterior.
- d) Entre su contenido ha de contemplarse expresamente:
  - analizar la morfología de los núcleos tradicionales y suelos urbanos y las características y valores naturales y culturales de su entorno, a los efectos de delimitar el ámbito de proximidad a dichos núcleos y suelos;
  - establecer las condiciones de uso y de integración en el entorno y en relación con los núcleos;
  - determinar las directrices generales que las nuevas edificaciones o el aumento de volumen de las existentes deban seguir en cuanto a tamaño de parcela, distancia a colindantes, ocupación de parcela y altura de cierres, así como otras características morfológicas y tipológicas relevantes.

Podemos por tanto hablarse claramente del fracaso en la aplicación por el Gobierno cántabro de la figura de los planes especiales de protección del medio rural, concebidos como presupuesto planificador previo inexcusable de las actividades de ocio y turismo rural y viviendas aisladas en el SNU de protección ordinaria, que pueden ser ahora autorizadas directamente cumpliendo las condiciones de la propia Ley.

Mientras por un lado se entierran los planes especiales de protección del medio rural, por otro se crean los Planes Especiales de Suelo Rústico, engañosa denominación bajo

la cual se esconde un auténtico plan de recategorización (ilegal) del suelo y la expansión urbanística de los suelos urbanos y núcleos rurales.

## 2.4. Andalucía.

La Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía establece los PE como una categoría de plan de desarrollo del planeamiento general (art. 7.1.b), dedicándole su art. 14, donde se define su ámbito geográfico (municipal o supramunicipal) y sus finalidades:

- a) *Establecer, desarrollar, definir y, en su caso, ejecutar o proteger infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como implantar aquellas otras actividades caracterizadas como Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.*
- b) *Conservar, proteger y mejorar el medio urbano y, con carácter especial, el patrimonio portador o expresivo de valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos o culturales.*
- c) *Establecer la ordenación detallada de las áreas urbanas sujetas a actuaciones u operaciones integradas de reforma interior, para la renovación, mejora, rehabilitación o colmatación de las mismas.*
- d) *Vincular el destino de terrenos o construcciones a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, o a otros usos sociales.*
- e) *Conservar, proteger y mejorar el medio rural, en particular los espacios con agriculturas singulares y los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.*
- f) *Conservar, proteger y mejorar el paisaje, así como contribuir a la conservación y protección de los espacios y bienes naturales.*
- g) *Establecer reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo.*
- h) *Cualesquiera otras finalidades análogas.*

Nos parece especialmente interesante en el contexto del presente trabajo de investigación y las tesis que en el mismo defendemos, la referencia la referencia al PE como instrumento para “implantar aquellas otras actividades caracterizadas como Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable”.

La Ley andaluza además delimita cuales de las anteriores finalidades pueden aplicarse en función del instrumento de planeamiento al cual desarrollen (art. 14.2):

- a) Si se formulan en desarrollo de un Plan General (PGOU en terminología andaluza), cualquier finalidad.
- b) Si se formulan en ausencia de Plan general o Planes de Ordenación del Territorio, pueden tener por objeto las letras a), b), e) y f) del apartado 1 antes expuesto<sup>30</sup>.
- c) Si se formulan en desarrollo “directo” de un Plan de Ordenación del Territorio, las finalidades previstas en las letras a), e), f) y g) del apartado 1, y cualquier otra de naturaleza análoga que se establezca en los citados Planes.
- d) En el supuesto del artículo 73.3.b)<sup>31</sup>, a saber, en ausencia de plan previo, la finalidad prevista en la letra g) del apartado 1, en suelo no urbanizable.

Los Planes Especiales (apartado 3) desarrollan y complementan las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbanística, pudiendo modificar las pertenecientes a su ordenación pormenorizada potestativa, pero no (apartado 5) sustituir a los Planes de Ordenación del Territorio ni a los Planes Generales de Ordenación Urbanística en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio<sup>32</sup>.

Especialmente interesante resulta la condición exigida (apartado 4, 2º párrafo) imperativamente de “valorar y justificar de manera expresa la incidencia de sus determinaciones con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales”, cuando su finalidad sea la de establecer infraestructuras, servicios básicos, dotaciones o equipamientos generales, o la de habilitar Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.

Las actuaciones de interés público en terrenos con el régimen del suelo no urbanizable (Capítulo V del Título I) se definen (art. 42.1) como las “actuaciones de interés público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable las actividades de intervención singular, de promoción pública o privada, con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurren los requisitos de utilidad pública o interés social, así como la procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan este régimen jurídico”, que pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones,

---

<sup>30</sup> Es decir, todas excepto establecer la ordenación detallada de las áreas urbanas sujetas a actuaciones u operaciones integradas de reforma interior y establecer reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo.

<sup>31</sup> Art. 73.3. En ausencia de los Planes a que se refiere el apartado 1 o de previsión en los mismos de las reservas de terrenos para los patrimonios públicos de suelo, podrán proceder a su delimitación: (...) b) La Consejería competente en materia de urbanismo, en suelo no urbanizable, mediante la aprobación al efecto de un Plan Especial; (...).

<sup>32</sup> Aunque no se dice expresamente, del contexto parece deducirse que no pueden clasificar suelo.

obras e instalaciones, para la implantación en este suelo de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como para usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos.

Se le imponen tres condiciones básicas: ser compatible con el régimen de la correspondiente categoría de este suelo; no inducir a la formación de nuevos asentamientos; y no pueden contemplar usos residenciales.

Las Actuaciones de Interés Público requieren (art. 42.3) la aprobación del Plan Especial o Proyecto de Actuación pertinente y el otorgamiento, en su caso, de la preceptiva licencia urbanística, sin perjuicio de las restantes autorizaciones administrativas que fueran legalmente preceptivas, y su aprobación tiene como presupuesto la concurrencia de los requisitos enunciados en el primer apartado del artículo 42 y conllevará la aptitud de los terrenos necesarios en los términos y plazos precisos para la legitimación de aquélla, transcurridos los mismos, cesará la vigencia de dicha cualificación.

Procederá la formulación de un Plan Especial (art. 42.4) en los casos de actividades en las que se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

- a) Comprender terrenos pertenecientes a más de un término municipal.
- b) Tener, por su naturaleza, entidad u objeto, incidencia o trascendencia territoriales supramunicipales.
- c) Afectar a la ordenación estructural del correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística.
- d) En todo caso, cuando comprendan una superficie superior a 50 hectáreas.

En los restantes supuestos procederá la formulación de un Proyecto de Actuación.

No aparece en la regulación antes expuesta de los Planes Especiales, en particular los correspondientes a las Actuaciones de Interés Público, ninguna vinculación que diferencie según la categoría de suelo no urbanizable de que se trate. En todo caso, la Ley insiste en que se justifique en particular no sólo la compatibilidad con el régimen urbanístico de esta clase de suelo, sino en particular con el de la categoría en concreto de que se trate.

### 3. La categorización del suelo no urbanizable como presupuesto condicionante del planeamiento especial en esta clase de suelo

Como marco previo al análisis de los instrumentos de planeamiento especial, ya sea territorial o urbanístico, que operan sobre el suelo no urbanizable o rústico, estudiaremos las diferentes categorías de esta clase de suelo. Investigaremos pues en qué medida y cómo algunos legisladores autonómicos han vinculado el alcance, funciones, usos y/o tipos de PE posibles a la categoría de suelo rústico de que se trate.

#### 3.1. Comunidad Valenciana<sup>33</sup>.

La Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo no Urbanizable de la Comunidad Valenciana (LSNU), distingue (art. 3) *ex profeso* dos categorías o regímenes en el suelo no urbanizable:

- Suelo no urbanizable **protegido** (art. 4), donde a su vez pueden distinguirse implícitamente dos subcategorías:
  - En la primera subcategoría (art. 4.1) se incluye el siguiente listado (letras a) a f):
    - a) Los que tengan la condición de bienes del dominio público marítimo e hidráulico, de conformidad con su legislación reguladora.
    - b) Los sujetos a un régimen específico de protección o mejora conforme a la correspondiente legislación administrativa, incluidas las limitaciones y servidumbres, así como las declaraciones formales o medidas administrativas, que, de conformidad con dicha legislación tengan por objeto la conservación de la naturaleza, flora, fauna, agua o del territorio.
    - c) Los que alberguen bienes incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano.
    - d) Los comprendidos en espacios forestales, paisajísticos y ecológicos que estén sujetos a medidas de conservación o regeneración aprobadas conforme a su legislación protectora.

---

<sup>33</sup> Durante el transcurso de la redacción del presente trabajo de investigación, las Cortes Valencianas han publicado con fecha 31 de julio de 2014, la Ley, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana, que “nace con la voluntad de sistematizar y clarificar el vigente marco normativo. Propone una tramitación ambiental y urbanística unificada, y reduce el número de disposiciones legislativas del sistema actual”, derogando todas las Leyes aquí estudiadas.

- e) Aquellos que estén sometidos a algún régimen de protección incompatible con su transformación de acuerdo con la legislación sectorial aplicable o con los planes de ordenación territorial.
- f) En los que esté acreditada la presencia de un importante riesgo de erosión, desprendimiento, inundaciones u otros riesgos naturales que desaconseje su transformación.
- La segunda subcategoría (art. 4.2) incluye aquellos terrenos que aún no habiendo sido objeto de medida o declaración expresa dictada conforme a la presente ley o a la legislación sectorial correspondiente, alberguen valores naturales, paisajísticos o culturales cuya restauración, conservación o mantenimiento **convenga al interés público local**. Igualmente, podrán calificar como suelo no urbanizable protegido, los terrenos que presenten valores rústicos o agrarios considerados definitorios de un **ambiente rural digno de singular tratamiento por su importancia** social, paisajística o cultural o de productividad agrícola.

Estas dos *subcategorías* se corresponden bastante bien con las definidas asimismo en la entonces recientemente modificada la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

En otras Comunidades Autónomas, estas subcategorías reciben denominaciones concretas, así en la Región de Murcia se corresponderían con el suelo no urbanizable **de protección específica** (art. 65.1 TRLSRM) y con el suelo no urbanizable **protegido por el planeamiento** (art.65.2 TRLSRM).

- Suelo no urbanizable **común** (art. 5 LSNU), que incluye *los terrenos que presentando valores, riesgos o riquezas naturales el planeamiento no se incluya en la categoría de protegido, por no encontrarse en los supuestos previstos en el artículo 4 de esta ley y aquellos inadecuados para su desarrollo urbano de conformidad con los objetivos y criterios establecidos en la legislación sobre ordenación del territorio o en los instrumentos de ordenación del territorio previstos en aquélla.*

También en la anterior redacción se encuentran implícitas dos subcategorías de suelo no urbanizable común, a saber,

- a) Terrenos con valores, riesgos o riquezas naturales pero “no protegidos por el planeamiento” de acuerdo con el art. 4.2. Es decir, se trata de una definición negativa: hay valores pero sin mérito suficiente. O dándole la vuelta al art. 4.2, su conservación o mantenimiento **no** es conveniente al interés público local o bien los valores rústicos o agrarios considerados son definitorios de un ambiente rural que **no** es digno de singular tratamiento por su importancia

social, paisajística o cultural o de productividad agrícola<sup>34</sup>. Esta subcategoría no aparece ni en la Ley estatal entonces vigente ni en la de otras Comunidades Autónomas.

- b) Aquellos terrenos *inadecuados para su desarrollo urbano de conformidad con los objetivos y criterios establecidos en la legislación sobre ordenación del territorio o en los instrumentos de ordenación del territorio previstos en aquélla*. Esta subcategoría sí que aparece definida en la legislación estatal vigente a la aprobación de la LSNU y, por tanto, en la de otras Comunidades (p. ej., art. 65.3. TRLSRM).

¿Cómo interpretar esta peculiar subcategoría de SNU con valores pero aparentemente “sin protección”, por no alcanzar los umbrales que lo hagan “digno de singular tratamiento” por su menor importancia, o bien por carecer de “interés público local”?

Una forma de hacerlo sería considerar que, en realidad, lo que hace el legislador valenciano es dejar claro que **no todo terreno, por el mero hecho de tener algún uso o valor** de carácter agrícola, forestal, ganadero, minero, paisajístico o por cualesquiera otras riquezas naturales o culturales, deba ser especialmente protegido, sino que tal protección especial requiere un plus justificativo (interés público local o importancia que justifique un tratamiento singular).

De esta forma, se completaría la definición de la ley estatal y muchas leyes regionales, en cuanto a la definición extremadamente “conceptualista”, abstracta y hasta tautológica del suelo inadecuado (p. ej., en el TRLSRM, “terrenos que el Plan General considere justificadamente como tales por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales o por la necesidad de garantizar un desarrollo sostenible del territorio, de acuerdo con el modelo de desarrollo urbano y territorial definido por el (propio) planeamiento”). O dicho de otro modo más coloquial y concreto, el suelo no urbanizable residual que queda una vez definido aquel que tiene valores especialmente relevantes, o bien que es urbano o debe ser urbanizable, pues el carácter residual de éste último inicialmente planteado por el legislador estatal debió ser corregido.

Una vez hechas las presentaciones y definiciones, pasemos a la crítica. Como diré más adelante, la LSNU dedica mucha atención al SNU común y muy poca al SNU protegido, reproduciendo de algún modo lo mismo que reprocha para el suelo urbanizable y urbano en comparación con el no urbanizable.

Podría contestarse a esta crítica, no sin alguna razón, que tal desequilibrio está justificado por la necesidad de regular con mayor detalle el suelo común, ya que en el

---

<sup>34</sup> Es evidente el extraordinariamente amplio margen de discrecionalidad de estas definiciones y la enorme indeterminación jurídica que conllevan, sobre todo la relativa al “interés público local”.

protegido poco se puede hacer (construir, edificar, usar, etc.) precisamente en razón de que su protección lo impediría para prevenir el deterioro de sus valores.

También podría argumentarse que en el suelo protegido ya operan los instrumentos de ordenación específicos de los valores considerados, o bien la legislación sectorial correspondiente. En nuestra opinión, tales argumentos no justificarían la enorme diferencia entre la atención dedicada en la Ley a ambos regímenes.

En primer lugar, la existencia de instrumentos o legislación sectorial específica sólo sería predicable de la subcategoría del suelo de protección específica (no del “protegido por el planeamiento”), pero aún así, podría argumentarse que en muchas ocasiones, la legislación sectorial es muy genérica y/o bien no se han adoptado aún los instrumentos específicos de ordenación (por ejemplo, en el caso de los Espacios Protegidos, los PORN, o los planes o instrumentos de gestión en el caso aún más concreto de los Espacios Protegidos Red Natura 2000).

En segundo lugar, no es cierto –en nuestra opinión– que el suelo no urbanizable protegido no sea susceptible (aunque no siempre, desde luego) de usos, construcciones y edificaciones, es verdad que con mayores cautelas que en el suelo no urbanizable común. Por ejemplo, amplísimas extensiones de la Red Natura 2000, sobre todo de las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) son suelos agrícolas en plena producción, incluso en regadío, y son precisamente las condiciones de conservación y uso de estos paisajes agrícolas los que sustentan las poblaciones de aves.

En tercer lugar, consideramos que no está tampoco en absoluto justificado que no se aplique al suelo protegido algunas de las determinaciones específicas que operan en el suelo común, como son una zonificación con tipos específicos y predeterminados de usos, tales como algunos de los establecidos en el art. 18 LSNU, a saber, al menos las Construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales (art. 20), la Vivienda rural vinculada a explotación agrícola (art. 22), los Asentamientos rurales-históricos, y algunas de las Actividades terciarias y de servicios contempladas en el art. 27.

¿Existe en la LSNU alguna diferenciación según la categoría de SNU que afecte a los PE? El art. 16 sobre suelo no urbanizable protegido determina subsidiariamente los PE (pues se refiere en primer lugar a los Planes Generales) como los instrumentos apropiados que, “en coordinación con la legislación o planeamiento sectorial determinantes de su protección específica, establecerán las normas de utilización, conservación y aprovechamiento que garanticen la consecución de los fines determinantes de dicha protección. En particular, incluirán, cuando proceda, la prohibición absoluta de construir, así como las medidas a adoptar a efectos de conservación, protección o mejora”.

Tal como está redactado, el legislador para referirse más bien a Planes Especiales de Protección del Suelo no urbanizable protegido”, pues sin descartar la “utilización” y el “aprovechamiento”, la finalidad es “garantizar la consecución de los fines determinantes de la protección”, hasta el extremo incluso de establecer una prohibición absoluta de construir. En refuerzo de esta interpretación estaría además el hecho, como hemos mencionado, de que la LSNU establece de forma prioritaria el PG como el instrumento en principio más adecuado para el establecimiento de estas normas.

Así pues, la LSNU establece para la regulación del SNU especialmente protegido el PG o los Planes Especiales de protección precisamente de los mismos valores desencadenantes de la clasificación del suelo.

Ahora bien, lo anterior se refiere a la **regulación general** de esta categoría. ¿Serían posibles otros PE para la regulación concreta de actos o usos **específicos**? El art. 17 de la LSNU establece –de forma excesivamente genérica y abstracta o indeterminada, como hemos criticado antes- el régimen de obras, usos y aprovechamientos en el suelo no urbanizable protegido, incluyendo las siguientes:

- a) instalaciones, construcciones u obras que tenga previstas el planeamiento por ser necesarias y compatibles con el mejor aprovechamiento, conservación, cuidado y restauración de los recursos naturales o para su disfrute **público** y aprovechamiento **colectivo**.
- b) obras e instalaciones necesarias para la gestión de los bienes de dominio **público** o de los servicios **públicos** o actividades de utilidad **pública** o interés general y
- c) obras e instalaciones necesarias para la minoración de los riesgos que motivaron su especial protección.

Como vemos, no hay calificación concreta alguna. Todo está indeterminado. El factor esencial parece ser su carácter público o al servicio de la comunidad: disfrute público, aprovechamiento colectivo, servicios públicos, de utilidad pública, de interés general...

La pregunta es: ¿sería posible plantear un Plan Especial de implantación de algunas de las instalaciones, obras, construcciones o usos acogidos por el art. 17? ¡Por supuesto que sí! Cuestión distinta sería en qué condiciones por ejemplo sería preceptiva la formulación de un PE en este contexto, y sobre todo, y aquí está la clave, **qué usos en concreto serían admisibles**.

En principio, la expresión “actividades de utilidad pública o interés general” podría incluir cualquier actividad económica, y la formulación “instalaciones, construcciones u obras que tenga previstas el planeamiento (se supone urbanístico o territorial) por ser necesarias y compatibles con el mejor aprovechamiento, conservación, cuidado y

restauración de los recursos naturales”, podría abarcar perfectamente las viviendas rurales vinculadas a explotaciones agrarias y los asentamientos rurales-históricos. Quizás sólo cabría excluir la vivienda aislada y familiar, pues no es necesaria para el medio rural ni tampoco se le puede atribuir utilidad pública o interés general como actividad económica generadora de empleo y riqueza.

En el suelo no urbanizable común, la LSNU establece expresamente los siguientes tipos de PE (insistimos, “en su caso”, pues se cita preferentemente al PG como fuente de normativa):

- a) PE de vivienda rural vinculada a explotación agrícola (art. 22).
- b) PE de ordenación de instalaciones de generación de energía renovable (art.24.2).
- c) PE de actividades industriales, productivas y terciarias o de servicios (art. 25).
- d) PE de actuaciones promovidas por las administraciones públicas territoriales (art. 29.3).
- e) PE para la ejecución de obras e infraestructuras o servicios públicos de especial importancia por su impacto territorial supramunicipal (art. 29.4).

De Vicente (2007) señala también como posible el PE de ordenación del uso de vivienda aislada y familiar del art. 21 LSNU, a lo que nosotros añadimos también como posibles el PE de construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales (¡Si son los usos propios del suelo rústico! ¿Cómo negarles su ordenación a través de un PE! ¿Hace falta que esta LSNU lo diga expresamente?), así como el PE de asentamientos rurales-históricos y el PE de Explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o recursos geológicos, mineros o hidrológicos, pues en ambos casos la LSNU prevé su regulación a través de cualquier plan urbanístico o territorial con capacidad para ordenar usos en suelo no urbanizable común (y es evidente que los Planes Especiales disponen de esa capacidad).

En cuanto a los planes especiales previstos en la LUV, el ROGТУ restringe los PE para la definición de las condiciones de urbanización y edificación de ámbitos concretos sujetos a actuaciones urbanísticas singulares únicamente a una clase y categoría, el suelo no urbanizable común. Se trata de grandes equipamientos de titularidad pública, así como de ciertas actuaciones de interés público y social de uso industrial y aquellas que tengan por objeto la implantación de parques logísticos, áreas de servicios o parques empresariales de carácter tecnológico o de investigación<sup>35</sup>.

Para finalizar, una mención a la Declaración de Interés Comunitario (DIC), que constituye una de las herramientas fundamentales de esta LSNU. La DIC “atribuye usos y aprovechamientos en el suelo no urbanizable” (art. 33.1), atención, por tanto en todo el SNU, tanto protegido como común. En efecto, la lectura del Capítulo de la

---

<sup>35</sup> De Vicente, pág. 127-128.

LSNU donde se inserta revela que ninguna mención se hace a las dos categorías del SNU de Valencia.

¿Cuál es la conexión entre los PE y la DIC? Pues que según el art. 32 LSNU, los usos y aprovechamientos que sean objeto de asignación mediante planes especiales, no requerirán su posterior declaración de interés comunitario, pero, atención, sólo en el suelo no urbanizable común.

Ahora bien, ¿por qué no en el suelo no urbanizable protegido? ¿Quizás porque no sea posible en los mismos el desarrollo de PE que asignen usos y aprovechamientos? En nuestra opinión y en la línea antes expuesta de que en el suelo protegido, cabría casi cualquier PE (desde luego preferentemente de protección, pero no exclusivamente). En realidad el legislador guarda para dos párrafos más adelante la conexión entre un tipo muy concreto de suelo protegido (aunque muy extenso, los Espacios Protegidos) y la DIC, a saber, que “tampoco” (sic) requerirán de DIC “aquellos usos y aprovechamientos que excepcionalmente vengan atribuidos en los instrumentos de ordenación ambiental previstos en la normativa de espacios naturales protegidos<sup>36</sup> que califiquen<sup>37</sup> el suelo como no urbanizable protegido”<sup>38</sup>.

Por tanto, todas las excepciones a la DIC tienen el mismo sentido, es decir, que el uso o aprovechamiento de que se trate haya sido asignados mediante un plan previo:

- Plan Especial, en el caso del SNU común.
- Plan de acción territorial sectorial, sin más especificaciones sobre categorías.
- Plan de Espacios Protegidos (“instrumentos de ordenación ambiental previstos en la normativa de espacios naturales protegidos”), o sea: PORN, PRUG, Plan Especial de Paraje Natural Municipal, etc.

¿Impide esta redacción que un uso o aprovechamiento no previsto en la planificación de espacios protegidos pueda asignarse mediante un plan especial? En mi opinión, tal como está redactada y en su contexto, la respuesta sería negativa, es decir, también excepcionalmente y también previo informe de la Consellería competente en materia de espacios naturales, sería posible un PE en el suelo protegido, plan especial que obviamente entonces quedaría “equiparado” (expresión usada por de Vicente, 2007) u “homologado” con una DIC.

---

<sup>36</sup> Hay que entender necesariamente que se refiere no sólo a los Espacios Naturales Protegidos (ENP) sensu stricto, sino también a los Espacios Protegidos Red Natura 2000 y los Espacios Protegidos por Convenios Internacionales.

<sup>37</sup> No podemos estar más en desacuerdo con esta redacción, pues no encontramos amparo legal alguno para que los instrumentos de ordenación ambiental previstos en la normativa de espacios naturales protegidos puedan categorizar el suelo (en este contexto la expresión “calificar” entendemos no es correcta, pues no se atribuye ningún uso, sino un régimen del suelo).

<sup>38</sup> Se requiere además en este caso, con carácter previo a la implantación del uso o aprovechamiento correspondiente en suelo protegido, el informe favorable de la conselleria competente en materia de espacios naturales, es decir, el control ambiental es bifásico, en fase de planeamiento (previando el uso en abstracto), y en fase de autorización.

No entendemos en este contexto como el artículo 31 LSNU sujeta sólo a licencia municipal e informe de la Conselleria competente en materia de territorio los usos y construcciones del SNU protegido, pues establece un régimen de autorización menos exigente que los usos económicos en el suelo no urbanizable común. ¿No sería exigible en todo caso informe favorable de la Conselleria o departamento de otra Administración competente? En defensa de esta tesis invocamos precisamente la excepción a este régimen para el suelo protegido de espacios naturales protegidos, del que cabe entender necesariamente, sensu contrario, que precisan DIC aquellos usos y aprovechamientos que **no** vengan atribuidos en los instrumentos de ordenación ambiental previstos en la normativa de espacios naturales protegidos.

### 3.2. Región de Murcia

Como se comentó con anterioridad, el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia de 2005 (TRLSRM)<sup>39</sup>, establece tres categorías de suelo no urbanizable:

- a) suelo no urbanizable **de protección específica** (art. 65.1), incluyendo los terrenos que deben preservarse del proceso urbanizador, por estar sujetos a algún régimen específico de protección incompatible con su transformación urbanística, de conformidad con los instrumentos de ordenación territorial, los instrumentos de ordenación de recursos naturales y la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, para la prevención de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.
- b) suelo no urbanizable **protegido por el planeamiento**, incluyendo los terrenos que el Plan General justificadamente así clasifique por sus propios valores de carácter agrícola, forestal, ganadero, minero, paisajístico o por otras riquezas naturales, así como aquellos que se reserven para la implantación de infraestructuras o servicios públicos.
- c) suelo no urbanizable **inadecuado**, incluyendo los terrenos que el Plan General considere justificadamente como tales por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales o por la necesidad de garantizar un desarrollo sostenible del territorio, de acuerdo con el modelo de desarrollo urbano y territorial definido por el planeamiento.

---

<sup>39</sup> Aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio.

Examinaremos ahora el régimen urbanístico del suelo no urbanizable en sus distintas categorías por si del mismo pudiera establecerse alguna vinculación con el planeamiento especial.

El régimen del suelo no urbanizable de protección específica (art. 76) se establece como sigue:

- a) Una primera disposición de carácter general (art. 76.1): sólo son admisibles (por supuesto, excepcionalmente) las construcciones o instalaciones (y usos, entendemos) que **estén previstas en el planeamiento**, pero atención, no en cualquier tipo de plan, sino en el “planeamiento específico de protección”. ¿Y cuáles son estos? La primera y más frecuente interpretación, la más directa, es que se trataría de los planes sectoriales propios de los valores protegidos y del régimen específico de protección del cual trae su causa la clasificación y categorización, v.g., un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) o un Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG). Pero, ¿por qué no un Plan Especial de Protección, o incluso un Plan General, o incluso en un instrumento de ordenación territorial<sup>40</sup>, que es lo que habitualmente disponen otras legislaciones autonómicas? De hecho, podría entenderse perfectamente que es el inciso final “sin perjuicio de las ordenaciones sectoriales correspondientes”, donde la Ley quiere referirse a esos planes sectoriales, mientras que la previa expresión “planeamiento específico de protección” se referiría a planes especiales, urbanísticos o de ordenación del territorio.

Condiciones en este primer caso: entiendo que como está previsto en el planeamiento, la autorización es municipal (mediante licencia), eso sí, sin perjuicio de las ordenaciones sectoriales correspondientes.

- b) Una segunda disposición de carácter particular, discrecional o “caso por caso” (art. 76.2), para el caso de ausencia de “planeamiento específico o instrumentos de ordenación del territorio”: en este caso, y haciendo excepción sobre la excepción anterior (art. 76.1), **pueden autorizarse los usos provisionales previstos en esta Ley**, así como las instalaciones necesarias para el establecimiento, funcionamiento y conservación de las infraestructuras y servicios públicos.

---

<sup>40</sup> De hecho, en el nº 2º de este mismo artículo 76, además del “planeamiento específico” a que se alude en el nº 1, se añade “o instrumentos de ordenación de territorio”. López Pellicer (2002) dice considera que bajo el epígrafe “planeamiento específico de protección” ha de entenderse incluidos (pág. 124) los instrumentos (planes) de ordenación del territorio, los PORN y la legislación sectorial, estatal o autonómica (agraria, forestal, minera).

Condiciones en este segundo caso: a diferencia del apartado anterior, la autorización es autonómica, y requiere previo informe favorable del organismo competente en razón de la materia.

Ahora bien, ¿cuáles son “los usos provisionales previstos en esta Ley”<sup>41</sup>? El artículo 93 denominado “Usos y obras provisionales” determina que *“Sin perjuicio de lo dispuesto en este título para cada clase y categoría de suelo, podrán admitirse, en los supuestos señalados, usos, obras o instalaciones de carácter provisional que no estén expresamente prohibidos por el planeamiento urbanístico, ni puedan dificultar su ejecución, y siempre que se justifique su necesidad y su carácter no permanente, atendidas las características técnicas de las mismas o la temporalidad de su régimen de titularidad o explotación”*.

Ahora bien, como ha señalado López Pellicer (2002)<sup>42</sup>, no tiene ningún sentido la regulación de los usos provisionales en el suelo no urbanizable, pues aquellos no caben por definición en dicha clase de suelo, ya que ninguna provisionalidad puede atribuirse en un suelo no susceptible de transformación.

Ahora bien, ¿cuáles son los concretos “supuestos señalados”? El TRLSRM guarda silencio al respecto, pues en lo que López Pellicer (2002)<sup>43</sup> denomina “curiosa operación de reenvío circular”, el art. 93.1 remite a los distintos artículos que aceptan los usos provisionales en todas las clases y prácticamente casi todas las categorías de suelo<sup>44</sup>, artículos que a su vez remiten a “los usos provisionales previstos en esta Ley”, sin detallar, ni aquí ni allá ni en ningún sitio, cuáles pudieran ser dichos usos.

López Pellicer considera que esta indefinición o inconcreción “será posible resolver, no obstante, por la vía del planeamiento urbanístico”. No negamos desde luego esta posibilidad, pero disentimos de ella en el sentido de que podría interpretarse perfectamente que, con evidente torpeza, el TRLSRM confunde (no sabemos sin interesadamente) “usos provisionales” con “usos excepcionales”, lo que daría sentido y racionalidad a este “curioso” galimatías.

---

<sup>41</sup> Que aparecen (art. 77.1) también con exactamente la misma redacción para el régimen urbanístico de las otras dos categorías de suelo no urbanizable, protegido por el planeamiento e inadecuado para el desarrollo urbano. La diferencia son las condiciones: la autorización es municipal (licencia) previo informe (no se dice si favorable) de la Dirección General competente en materia de urbanismo. También aparece la misma redacción para el suelo urbano (art. 71.3), suelo urbano especial (art. 73), urbanizable sectorizado (art. 82.1), sin sectorizar (art. 83.1),

<sup>42</sup> Op. cit., pág. 125.

<sup>43</sup> Op. cita., pág. 153.

<sup>44</sup> López Pellicer (2002) no menciona que la Ley murciana del suelo también permite usos provisionales hasta en el suelo urbano, lo que refuerza aún más su evidente y justificadísima disconformidad con esta curiosa regulación.

En efecto, defendemos que en esta interpretación (que es lo que otras legislaciones autonómicas hacen, al amparo de la legislación estatal, ellas sí correctamente), lo que TRLSRM realmente permite en el suelo no urbanizable protegido –en defecto de planeamiento específico o de ordenación territorial– son –en abstracto– las “excepcionales” actuaciones específicas de interés público<sup>45</sup>. Cosa distinta es que el listado de construcciones y usos que el TRLSRM detalla en su artículo 83.4 no pueda ser de aplicación en toda su extensión a un suelo de protección específica, por los valores de los cuales traen su causa y por no ser necesaria su implantación en esta clase de suelo (v.g., usos industriales)<sup>46</sup>.

También en defensa de esta interpretación alegamos que si sólo se admitieran los usos provisionales en el suelo protegido en defecto de planeamiento específico de protección, se escamotearía injusta e ilegalmente a los propietarios de esta categoría de suelo el derecho a dedicar estos terrenos en situación básica de suelo rural, “dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales” (art. 8.2, párrafo 1º de la LS08), así como, incluso en el caso de que se trate de terrenos especialmente protegidos por la legislación aplicable ((art. 8.2, párrafo 2º de la LS08), aspirar con carácter excepcional a legitimar actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

El TRLSRM menciona en el artículo 76.2, además de los “usos provisionales”, “las instalaciones necesarias para el establecimiento, funcionamiento y conservación de las infraestructuras y servicios públicos”, que constituye literalmente uno de los supuestos del art. 83.3 (letra b) en cuanto al régimen transitorio de edificación y uso en suelo urbanizable sin sectorizar –o sea, materialmente suelo rústico, tanto como el no urbanizable, mientras no se transforme-. ¿Quiere eso decir que no son posibles en el SNU de protección

---

<sup>45</sup> Op. cit., pág. 143.

<sup>46</sup> También López Pellicer (2002) utiliza esta misma argumentación para el suelo no urbanizable protegido por el planeamiento, bajo el argumento –entre otros– de que de hacerse se rompería la “asimetría” que la regulación básica común estatal establece para ambas clases de suelo (urbanizable y no urbanizable). Dicho de otro modo, que permitir con tanta “generosidad” en el suelo no urbanizable prácticamente todos los usos urbanísticos (excepto los residenciales agrupados o colectivos) lo convertiría de hecho en un suelo urbanizable, eso sí, sin los estrictos requisitos de éste (cesiones, tramitación, etc.).

específica<sup>47</sup>, en defecto de planeamiento específico de protección, ninguna las restantes construcciones previstas en dicho art. 83.3? Tal interpretación nos llevaría al disparate de negar, para un suelo de protección específica por sus valores ornitológicos para las aves agrícolas, la autorización para una construcción vinculada precisamente a una explotación de naturaleza agraria (por ejemplo, una nave agrícola). O el de una vivienda unifamiliar aislada para un guarda en una finca forestal dentro de una zona boscosa declarada como Parque Regional. Nos resulta intuitivamente evidente que constituiría una quiebra absolutamente insoportable de los principios constitucionales y de la legislación estatal básica e incluso regional, ya que en caso contrario se negaría radicalmente el uso, disfrute y disposición de los terrenos (y por ende la propiedad privada) conforme a la naturaleza de los mismos en esta clase<sup>48</sup> y categoría<sup>49</sup> de suelo.

En conclusión, el legislador murciano parece confundir la provisionalidad con la excepcionalidad y la transitoriedad. Como ha dicho un profesor de nuestro XXXV Curso Superior, esta Ley “se la trae con abalorios”.

El régimen del suelo no urbanizable protegido por el planeamiento o inadecuado para el desarrollo urbano (art. 77) se establece resumidamente como sigue:

- a) Se podrán autorizar, mediante licencia municipal, los **usos y construcciones permitidos por el Plan General** que sean estrictamente necesarios para el normal funcionamiento de las actividades propias de cada una de las zonas delimitadas, así como, previo informe de la Dirección General competente en materia de urbanismo los usos provisionales previstos en esta Ley.
- b) Excepcionalmente podrá autorizarse, mediante licencia municipal, el **uso de vivienda unifamiliar**, ligado a la actividad productiva de la explotación.

---

<sup>47</sup> En el SNU protegido por el planeamiento, el art. 77.2 prevé expresamente “los usos y construcciones permitidos por el Plan General que sean estrictamente necesarios para el normal funcionamiento de las actividades propias de cada una de las zonas delimitadas” (equivalente al art. 83.3.a) y “el uso de vivienda unifamiliar, ligado a la actividad productiva de la explotación” (equivalente al art. 83.3.d).

<sup>48</sup> Art. 74 TRLSRM, con la limitación de que “siempre que no suponga la transformación de su estado o características esenciales”. En nuestra opinión, lo que transformaría verdaderamente las características esenciales de un predio rústico sería la aplicación descontextualizada del desafortunado artículo 76 del TRLSRM y por ende el bloqueo total y absoluto de la edificación y uso del terreno.

<sup>49</sup> Los propietarios de las otras dos categorías de suelo no urbanizable si tienen, en cambio, perfectamente reconocidos los usos y construcciones, permitidos por el plan, que sean estrictamente necesarios para el normal funcionamiento de las actividades propias de las zonas así delimitadas y autorizables mediante licencia municipal, con un doble requisito objetivo: su compatibilidad con la normativa de planeamiento, y su carácter «estrictamente necesario» para el normal funcionamiento de las actividades agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas, etc., de la correspondiente zona (Pérez Alcaraz, 2004).

- c) Podrán autorizarse, de forma excepcional, por la Administración regional, **actuaciones específicas de interés público**, con las condiciones establecidas en el artículo 85, en lo que resulte aplicable a esta clase de suelo, justificando su ubicación y siempre que se respeten los valores y criterios señalados en el planeamiento general, debiendo resolver adecuadamente las infraestructuras precisas para su funcionamiento.

Al igual que hemos visto para el suelo no urbanizable de protección específica, en la regulación del suelo no urbanizable protegido por el planeamiento no se plantea expresamente ninguna limitación al planeamiento especial, con independencia de los derivados de los usos posibles, sobre todo en cuanto a las actuaciones específicas de interés público excepcionales.

En efecto, de la regulación de los planes especiales en el TRLSRM -artículos 107 a 119- no puede deducirse directamente ninguna vinculación expresa con las distintas categorías de suelo no urbanizable.

### 3.3. Cantabria.

La Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (LOTRUS) denomina “rústico” al SNU, diferenciando dos categorías, suelo rústico de especial protección y suelo rústico de protección ordinaria (art. 92.4). Advertir que vamos en seguir en primer lugar el texto legal vigente la mayor parte del tiempo desde su promulgación, para más tarde comentar las importantes modificaciones que precisamente sobre el suelo no urbanizable y el papel del plan especial en el mismo, se ha operado mediante la Ley de Cantabria 3/2012, de 21 de junio, por la que se modifica la anterior.

El art. 108 determina que tendrán la categoría de suelo de especial protección las siguientes subcategorías, casi transcribiendo literalmente la Ley del Suelo de 1998:

a) Que estén sometidos a un régimen especial de protección incompatible con su transformación urbana conforme a los planes y normas de ordenación territorial o a la legislación sectorial pertinente en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, culturales, agrícolas, de riesgos naturales acreditados, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

b) Que sean clasificados como tales por los Planes Generales de Ordenación Urbana o, en su defecto, por las Normas Urbanísticas Regionales o Comarcales por estimar necesario preservarlos de su transformación urbana en atención a los valores

genéricos a que se ha hecho referencia en el párrafo a) anterior, a sus riquezas naturales o a su importancia agrícola, forestal o ganadera.

El art. 109 determina las siguientes condiciones que determinarán la categorización como suelo no urbanizable de protección ordinaria, siempre que no reuniendo los requisitos y características del artículo anterior, el Plan General les reconozca motivadamente tal carácter con objeto de preservarlos de las construcciones propias de las zonas urbanas y de su desarrollo urbano integral por considerarlo inadecuado:

- a) Las características físicas de la zona de que se trate.
- b) La incompatibilidad con el modelo urbanístico y territorial adoptado.
- c) La inconveniencia de soluciones bruscas entre el suelo urbanizable y el suelo rústico de especial protección<sup>50</sup>.
- d) La preservación y encauzamiento de formas de ocupación del territorio y asentamientos no urbanos considerados desde la perspectiva y exigencias del desarrollo sostenible.

El art. 112 establece el régimen urbanístico del suelo rústico de especial protección, siguiendo el esquema general de las leyes del suelo:

- a) Se presupone (implícitamente) que en general no pueden autorizarse (“estarán prohibidas”) construcciones, actividades y usos pues pueden implicar la transformación de su naturaleza y destino, salvo que estén previstas en un plan previo, territorial, sectorial o, atención, urbanístico, que sea más limitativo que la propia Ley (art. 112.1 y 2).
- b) En defecto de previsiones de planeamiento más limitativas<sup>51</sup>, y al objeto de no bloquear injusta e ilegalmente (véase comentarios anteriores sobre el TRLSRM) de forma absoluta toda actividad y uso del territorio, pueden ser autorizadas con carácter excepcional ciertas construcciones y usos.

La LOTRUS, en nuestra opinión con gran acierto, incluye en primer lugar entre estas excepciones y con toda lógica los usos propios del medio rural, primarios o agropecuarios<sup>52</sup>, y en segundo lugar, las relativas a las obras públicas e

---

<sup>50</sup> Raramente se encuentra en los textos normativos urbanísticos referencias a las estrategias de bandas de transición, que son muy habituales en las normas y planes ambientales, por ejemplo, como espacios de amortiguación de impactos en torno a los Espacios Protegidos.

<sup>51</sup> Como se incluyen los planes urbanísticos, cabe presuponer que siempre habrá un planeamiento aplicable en este contexto; ahora bien, la cuestión es que sea más limitativo o no que la propia Ley, que impone escoger la solución más restrictiva, bien sea la de la propia Ley (art. 112. 3 y 4), bien sea la del planeamiento considerado. Por tanto, el régimen de excepciones de las letras a, b y c del art. 112.3 ha de considerarse pues lógicamente como “de máximos”.

<sup>52</sup> Insistimos en la barbaridad que supondría bloquear estos usos debido a una mala redacción de la norma como en el caso murciano.

infraestructuras, estas últimas cabe presuponer cuando deben necesariamente por su carácter lineal cruzar estos suelos<sup>53</sup>.

Y en tercer lugar y finalmente (y aquí está sin duda la clave), la LOTRUS incluso abre la puerta en este suelo de especial protección al ya muy comentado concepto indeterminado y con enorme margen de discrecionalidad de “actuaciones de interés público”, bien por su carácter de servicio público, bien “porque sea imprescindible su ubicación en suelo rústico” (condición de amplia interpretación que más adelante trataremos con detalle).

Ahora se entiende perfectamente al legislador cántabro, pues cabe presuponer que los planes territoriales, urbanísticos y, sobre todo, sectoriales, serán por regla general más limitativos que la Ley, pues ésta en principio sólo parece excluir de partida (al menos así nos parece a nosotros) los usos residenciales (tanto colectivos como unifamiliares) y los productivos o económicos que puedan ubicarse en otras categorías o clases de suelo.

Impecable. Regla general: aplíquese o bien el plan vigente o bien la propia Ley directamente, **lo que sea más restrictivo** (parece que el planeamiento en general será más restrictivo). Regla especial: si el plan es menos restrictivo (o no hay plan, lo que parece improbable), pueden autorizarse los usos propios del medio rural (incluyendo vivienda), las obras públicas, y finalmente, cualquier otra cosa de servicio público o que sea imprescindible su ubicación en suelo rústico.

El art. 113 establece el régimen urbanístico del suelo rústico de protección ordinaria, siguiendo un esquema similar al anterior (concepto de “ausencia de previsión específica más limitativa que se incluya en los instrumentos de planeamiento”) y ayudando además a interpretarlo, al menos así nos parece a nosotros.

En efecto, para el suelo de protección ordinaria se establece asimismo un listado de construcciones y usos autorizables “en ausencia de previsión específica más limitativa que se incluya en los instrumentos de planeamiento”, y que comienza justamente –con toda lógica– con todas aquellas señaladas para el suelo de protección especial (art. 112.3), a las que se añaden los usos y construcciones industriales, comerciales y de almacenamiento que sea imprescindible ubicar en dicho suelo, las actividades extractivas y las construcciones vinculadas a ellas, y por último, las obras de

---

<sup>53</sup> Conducciones de agua o saneamiento, eléctricas, comunicaciones viarias, energéticas, etc. O bien por otras razones, por ejemplo, depósitos de abastecimiento de agua que deban ubicarse en cotas superiores a las zonas servidas.

renovación y reforma de las construcciones preexistentes que no estén declaradas fuera de ordenación.

Lo más llamativo en nuestra opinión de este sistema (ampliar en suelo ordinario los usos posibles respecto del suelo protegido), además de su sencillez y coherencia, es que ayuda a delimitar los supuestos del suelo protegido, pues si se incluyen expresamente de forma adicional en el ordinario “los usos y construcciones industriales, comerciales y de almacenamiento que sea imprescindible ubicar en dicho suelo y las actividades extractivas”, es porque evidentemente éstas no son posibles en el protegido. Esto supondría además que estos usos nunca serían posibles en el suelo protegido, ya que el plan que se aplique no puede ser nunca más benevolente o menos restrictivo o limitativo que la propia Ley.

Para el caso específico de las instalaciones vinculadas a actividades de ocio y turismo rural, así como viviendas aisladas de carácter unifamiliar, se establece por otra parte (art. 113.2) que deba estar previamente contemplado en el planeamiento territorial, incluyendo sus condiciones constructivas en detalle.

De una forma más organizada y clara que otras legislaciones, en Cantabria no se mezclan las actividades autorizables con las competencias procedimiento de autorización en suelo no urbanizable, al cual se dedica ex profeso los art. 115 y 116.

El art. 115 de competencias nos parece asimismo impecable por su sencillez y respeto a la siempre compleja y conflictiva división de competencias entre los entes locales y la Comunidad Autónoma:

- a) En suelo especialmente protegido autoriza la Comisión Regional de Urbanismo. El interés supramunicipal es aquí evidente: la protección es extraordinaria.
- b) En suelo de protección ordinaria, depende: si hay Plan General, autoriza el Ayuntamiento (con informe preceptivo, y vinculante en aspectos de legalidad e interés supramunicipal, de la Comisión Regional de Urbanismo); si no hay Plan General, autoriza la citada Comisión.

Nos parece de especial interés y acierto hacer pivotar sobre el Plan General la decisión competencial respecto a los usos en suelo no urbanizable, pues pone de manifiesto la importancia crítica de la existencia de dicho Plan precisamente en esta clase de suelo, contrariamente a la regulación de otras Comunidades (al menos la murciana), en los que al menos en lo que respecta al suelo de especial protección, el planeamiento general es incomprensiblemente ignorado, con consecuencias prácticas en nuestra opinión desastrosas.

En la Ley del suelo cántabra hay una importantísima referencia expresa a los planes especiales en el suelo no urbanizable, en su Disposición Transitoria Novena<sup>54</sup> relativa a las Construcciones en suelo no urbanizable o rústico:

*1. Hasta la aprobación del Plan Regional de Ordenación del Territorio y a los efectos de lo previsto en el apartado 2 del art. 113 de esta Ley, se autoriza al Gobierno a aprobar uno o varios **planes especiales de protección del medio rural** a los que refiere el párrafo g) del apartado 1 del art. 59<sup>55</sup>.*

*2. En tanto se aprueben el Plan o los planes mencionados en el apartado anterior quedan prohibidas cualesquiera construcciones de viviendas unifamiliares e instalaciones vinculadas a actividades de ocio y turismo rural en el actual suelo rústico o no urbanizable<sup>56</sup>, a excepción de las autorizadas por la Comisión Regional de Urbanismo con anterioridad al día cinco de julio de dos mil uno y de las viviendas contempladas en el párrafo a) del apartado 3 del art. 112<sup>57</sup>.*

Recordemos que el apartado 2 del art. 113 relativo al suelo de protección ordinaria dispone que “En el suelo rústico de protección ordinaria sólo podrán autorizarse instalaciones vinculadas a actividades de ocio y turismo rural, así como viviendas aisladas de carácter unifamiliar,<sup>58</sup> cuando así se contemple expresamente en el planeamiento territorial”. Recordemos que en el suelo especialmente protegido, las viviendas que no estén ligadas a la actividad primaria simple y llanamente están total y absolutamente prohibidas, incluso aunque las permitiera un plan urbanístico o territorial, ya que estos no pueden ser menos restrictivos que la Ley.

¿Qué pasa pues si no hay planeamiento territorial aprobado que permita las viviendas unifamiliares aisladas no ligadas a la actividad productiva en el suelo de protección ordinaria? Pues simple y llanamente que quedan absolutamente prohibidas, sin régimen excepcional alguno, entre tanto ello no suceda, salvo que –para respetar el principio de irretroactividad de las normas desfavorables- hubieran sido autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley.

---

<sup>54</sup> Modificado por la DA 2ª de la Ley de Cantabria 9/2001, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, BOC 31 de diciembre.

<sup>55</sup> Aunque no lo especifica, toda la Disposición Transitoria debe referirse necesaria y exclusivamente al suelo no urbanizable de protección ordinaria, pues la “transición” a la que se refiere pivota en torno a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 113.

<sup>56</sup> Aunque no lo dice, sólo puede referirse lógicamente al suelo de protección ordinaria.

<sup>57</sup> Esta última referencia a las viviendas ligadas a la actividad primaria nos parece que puede ser útil didácticamente como recordatorio, pero es absolutamente prescindible, pues a diferencia de las viviendas no ligadas a dicha actividad, no precisan plan territorial previo que las contemple en el suelo ordinario, pueden en todo caso autorizarse vía excepcional (art. 113.1.a, que remite justamente al 112.3.a al que se refiere la Disposición Transitoria analizada).

<sup>58</sup> Entendemos que en la Ley falta una coma en esta ubicación, pues la necesidad de previo planeamiento territorial se predica tanto de las actividades de ocio y turismo rural como de las viviendas unifamiliares aisladas.

Por tanto, de algún modo lo que hace es “suspender” la autorización de esos supuestos hasta la redacción de un plan territorial, ya sea general, ya sea especial.

Algo no debe haber funcionado bien cuando el legislador cántabro –seguramente que el Gobierno Regional ha sido incapaz de aprobar los planes demandados por la Ley- ha puesto en 2012<sup>59</sup> patas arriba esta sencilla normativa bajo la cobertura siempre socorrida de la “demanda social”, como si las leyes no debieran siempre surgir de la demanda de la sociedad que sustenta y apodera al legislativo, demanda social que raramente se identifica con precisión, pues lo que suele pasar es que la inquietud social surge de fenómenos de ilegalidad tan extendidos que ponen a prueba el sistema administrativo entero. Esta demanda social exige “conceder al suelo rústico una serie de usos” que “permitan su puesta en valor” y hagan posible “la dinamización de los núcleos rurales tan necesaria en un contexto de crisis.” Nada tan socorrido como la crisis para justificarse, aunque nada se dice de por qué la crisis esté afectando en particular a los núcleos rurales. Se habla también de la “auténtica” defensa del medio rural, por lo que habrá que entender que la Ley vigente no ofrecía esa defensa por ser demasiado estricta o limitativa. Se trata de ampliar la relación de usos y actividades que podrán llevarse a cabo en el suelo rústico con la finalidad de favorecer su dinamización social y económica, siendo que es dicen esta “la filosofía es la derivada del nuevo marco jurídico de la legislación estatal básica”, lo cual resulta más que discutible. No queremos decir que no sea necesaria una reflexión sobre el mayor o menor acierto del legislador original, seguramente demasiado restrictivo al suspender sine die estos usos, y una reacción de flexibilización, pero se echa en falta cierta autocrítica y, sobre todo, no renunciar *de facto* a la planificación, como enseguida veremos.

En primer lugar, se configura un régimen transitorio, hasta la aprobación de los correspondientes Planes Especiales, que permite de forma inmediata la construcción de vivienda unifamiliar aislada, así como de instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural, cumpliendo una serie de límites recogidos directamente en la Ley.

En segundo lugar, se establece un modelo de crecimiento en torno a los núcleos existentes, que es se dice la forma de crecimiento tradicional de los núcleos rurales, orientado el crecimiento en los ámbitos próximos al suelo urbano, en las tradicionalmente denominadas corolas, mediante viviendas unifamiliares aisladas.

En tercer lugar, se amplían sustancialmente los usos excepcionalmente posibles tanto en el suelo protegido especialmente como de protección ordinaria.

---

<sup>59</sup> Ley de Cantabria 3/2012, de 21 de junio, por la que se modifica la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

Sin perjuicio de las críticas antes señaladas, debemos matizar que se refieren no tanto al fondo de las decisiones como las formas, pues nos parece impresentable que no se reconozcan expresamente las auténticas razones del fracaso del modelo anterior, a saber, la incapacidad del ejecutivo para aprobar o bien un Plan Regional de Ordenación del Territorio, o bien uno o varios planes especiales de protección del medio rural. En suma, la incapacidad para PLANIFICAR algo.

El artículo quinto de la Ley 3/2012 viene a dar nueva redacción a los artículos 108 a 116 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, es decir a la completa Sección Tercera del CAPITULO II dedicado a la DETERMINACION Y REGIMEN JURIDICO DE LAS DISTINTAS CLASES DE SUELO.

En el art. 108 que identifica el suelo rústico de especial protección, se añade el siguiente y disparatado párrafo:

*Conforme a lo anterior podrá asignarse otra clasificación distinta a la de suelo rústico de especial protección a los suelos en los que concurra alguno de los valores o restricciones establecidos en el párrafo anterior, siempre que se sujeten a un régimen de usos que no menoscaben los valores que se quieren proteger, ni se desconozca el concreto régimen limitativo establecido en el planeamiento territorial o la legislación sectorial.*

Donde viene a decir nada más y nada menos que el suelo rústico de especial protección podrá clasificarse en otra ¿clase? y categoría de suelo. Incomprensible. En otra clase de suelo (urbano o urbanizable), imposible, no precisa más explicaciones. ¿Y en otra categoría? Si la nueva ley se refiere a eso, sólo puede ser a la de suelo no urbanizable de protección ordinaria, y entonces entraría en contradicción con la Ley estatal que dice en el preámbulo querer aplicar, pues aunque ésta no distingue explícitamente ni clases ni categorías de suelo,

Además, es una contradicción es sí misma, pues ¿qué sentido tiene que una Ley dice que se haga algo distinto de lo que ella misma dispone? Los terrenos con valores que justifiquen su categorización como suelo de protección especial NO pueden ser categorizados como suelos de protección ordinaria so pena de derrumbar toda coherencia en la aplicación de una Ley, pues entonces a dichos terrenos se les aplicará una protección inferior a la legalmente prevista, pues precisamente para eso se distinguen las dos categorías, eliminándose la protección reforzada del suelo especialmente protegido. Si en esto consiste la materialización del anuncio del

legislador cántabro en el Preámbulo del “absoluto respeto del medio ambiente y del medio rural al que va dirigida la reforma”, aviados estamos<sup>60</sup>.

El art. 109 sufre una notable simplificación, desapareciendo el listado de características de la redacción original, de modo que lo único que dice ahora la Ley es que será suelo de protección ordinaria aquel... que no sea suelo de protección especial. Amén. El suelo de protección ordinaria es ahora un suelo residual y puede abarcar terrenos que contengan valores que de hecho (y de derecho) justificarían su categorización como suelo de protección especial.

Por cierto, que en la nueva redacción, desaparece cualquier alusión al concepto de suelo no urbanizable “inadecuado”, que en la redacción original se identificaba como rústico debido a “las características físicas de la zona de que se trate” y que la Ley estatal de 2008 (que en esto en cambio no se sigue) identifica perfectamente como terrenos “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”.

El art. 110 sobre Derechos de los propietarios de suelo rústico, sigue exactamente igual, salvo la corrección de la evidente errata en la Ley original de excluir el art. 111 de la relación de aquellos que condicionan dichos derechos.

El art. 111 sobre Limitaciones de los propietarios en suelo rústico se crea un nuevo supuesto excepcional admitiendo la segregación de parcelas rústicas en contra de lo dispuesto en esta Ley, en el planeamiento urbanístico y en otras legislaciones sectoriales (¿?), cuando *se destine una de las fincas resultantes a cualquier tipo de uso no agrario permitido en esta Ley, y siempre que no dé lugar a construcciones residenciales colectivas, urbanizaciones y otras propias del entorno urbano.*

En el artículo 112 sobre Régimen del suelo rústico de especial protección, el apartado 2 se convierte en la segunda frase del apartado 1, simplificando y aclarando la redacción original, es verdad que algo confusa, rezando ahora como sigue: *“En los suelos rústicos especialmente protegidos incluidos en un ámbito regulado por instrumentos de planificación sectorial o territorial, el régimen de usos será el previsto en esos instrumentos, salvo que el planeamiento municipal establezca un régimen más restrictivo”.*

En el apartado 3 se dispone una redacción asimismo más clara y sencilla, añadiendo las instalaciones y actividades entre los supuestos excepcionalmente autorizables, junto con las construcciones y usos, y se amplían muy notablemente los supuestos autorizables, añadiéndose:

---

<sup>60</sup> El preámbulo a la Ley estatal del Suelo de 2008 dice que “todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado”. Parece que la reforma cántabra se orienta más bien, algo toscamente por cierto, en el sentido de relativizar precisamente esos valores ambientales.

a) Además de las viviendas ligadas a una explotación agropecuaria, se añaden en determinadas circunstancias las viviendas ligadas a *las instalaciones dedicadas a la cría o cuidado de animales aunque no constituyan una explotación ganadera*.

b) *Las que sean complementarias de las explotaciones a las que se refiere el párrafo a), teniendo esa consideración, entre otras, las que tengan por objeto la transformación y venta directa de los productos agrarios, así como las actividades turísticas, cinegéticas, artesanales, culturales, educativas, y cualesquiera otras complementarias de la actividad realizada en dichas explotaciones.*

c) *Las que estén vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de obras públicas e infraestructuras (este supuesto ya existía).*

d) *Las que sean consideradas de interés público o social por la Administración sectorial correspondiente.*

e) *Aquellas en las que se lleven a cabo usos que fuera imprescindible ubicar en suelo rústico, bien por ser éste su normal ámbito de desarrollo, bien por ser inadecuado para ello el suelo urbano.*

f) *Las actividades extractivas y las construcciones vinculadas a ellas, siempre que se trate de un suelo rústico especialmente protegido para esa finalidad.*

g) *La ampliación de usos, instalaciones y construcciones cuya ubicación en suelo rústico sea imprescindible por ser la única clase de suelo adyacente en la que puede llevarse a cabo esta ampliación, adoptándose las medidas de integración paisajística adecuadas.*

h) *Las obras de reconstrucción, restauración, renovación y reforma de edificaciones preexistentes, para ser destinadas a cualquier uso compatible con la legislación sectorial, así como con el planeamiento territorial y urbanístico, incluido el uso residencial, cultural, actividad artesanal, de ocio o turismo rural, siempre que no impliquen aumento de volumen.*

En el art. 113 relativo al Régimen del suelo rústico de protección ordinaria, se añade – mejorando la comprensibilidad del texto- como apartado 1 que “En los suelos rústicos de protección ordinaria incluidos en un ámbito regulado por instrumentos de planificación sectorial o territorial, el régimen de usos será el previsto en esos instrumentos, salvo que el planeamiento municipal establezca un régimen más restrictivo”, texto que ya aparece como hemos visto en el suelo de protección especial.

En cuanto a los supuestos de autorización excepcional, en realidad son más o menos los mismos que los de la Ley original y con una sistemática también más clara:

- a) Todas las incluidas en el apartado homólogo del artículo anterior sobre suelo de especial protección, que ya vimos se ampliaban muy sustancialmente.

- b) Las que sean necesarias para la realización de actividades relativas a la elaboración y comercialización de productos tradicionales o derivados de la actividad agropecuaria, y los servicios complementarios de dichas actividades.*
- c) Las actividades extractivas y las construcciones vinculadas a ellas. (igual que en la redacción original).*
- d) Los usos deportivos y de ocio sin instalaciones asociadas o con instalaciones desmontables necesarias para la realización de la actividad, así como las instalaciones deportivas y de ocio descubiertas que, o bien sean accesorias de construcciones e instalaciones preexistentes, o bien ubiquen sus construcciones asociadas apoyándose en edificios preexistentes, sin perjuicio de la posible adecuación a estos nuevos usos.*
- e) La construcción de viviendas unifamiliares aisladas, así como de instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural, en los términos establecidos en la disposición adicional quinta y en la disposición transitoria novena de esta Ley.*

Las nuevas letras d) y e) anteriores se corresponden casi exactamente con los usos ya previstos en el apartado 2 de la Ley original (ocio y turismo rural, y vivienda unifamiliar asilada no ligada a explotación), desapareciendo ahora (esta es precisamente una las finalidades principales de esta Ley modificativa) la condición “suspensiva” de su posible autorización hasta tanto no se contemplaran dichos usos expresamente en el planeamiento territorial o en su defecto (Disposición Transitoria Novena), en un plan especial de protección del medio rural.

Desaparece por otra parte el apartado 3 de este artículo, que rezaba como sigue: “Las construcciones y usos autorizables a que se refieren los apartados anteriores no podrán transformar la naturaleza o destino del suelo rústico en que se ubican, lesionar de manera importante o comprometer sustancialmente los criterios que, de conformidad con el art. 109 de esta Ley, fundamentaron su clasificación como suelo rústico”. Sin comentarios.

En el art. 114 sobre condiciones de las construcciones en suelo rústico, si bien se añaden algunas condiciones adicionales de interés, en general se observa una mayor benevolencia o tolerancia:

- Desaparece la mención a la definición de construcciones residenciales colectivas, que se entendían como aquellas “con acceso o servicios comunes para más de una vivienda”. Es posible que esta definición sea mejorable técnicamente, lo que parece más dudoso es que la nada sea una mejora.
- Se reduce la parcela mínima, que pasa de 2.500 a 2.000 metros, e incluso inferior (hasta tan sólo 1.500 metros en ciertas circunstancias, de acuerdo con la nueva Disposición adicional novena).
- Se amplía la altura máxima a nueve metros.

En el artículo 115 sobre Competencia para autorizar construcciones, instalaciones y usos en suelo rústico, se mantiene básicamente el mismo esquema originario, añadiéndose en el apartado 4 la autorización por licencia municipal, en ambas categorías, de pequeñas obras, tales como las de mantenimiento, conservación, restauración, renovación y reforma de edificaciones preexistentes que no impliquen cambio de uso ni aumento de volumen, la nivelación de terrenos no vinculada a usos constructivos, sin afectar a los valores naturales, culturales y paisajísticos de la finca y que no implique la generación de riesgos, y las pequeñas instalaciones o edificaciones, de una superficie máxima de seis metros cuadrados, destinadas a la guarda de aperos de labranza o cobijo de animales domésticos.

En cuanto a la nueva D.A. Quinta, establece la Normativa aplicable a los Planes Especiales de Suelo Rústico y a los Catálogos de Edificaciones en Suelo Rústico, que establece el Plan Especial de Suelo Rústico para la regulación y ordenación de la construcción de viviendas aisladas de carácter unifamiliar, así como de las instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural en el suelo rústico, en terrenos próximos a los suelos clasificados como urbanos o a los núcleos tradicionales. Es lo que en el Preámbulo de la Ley se denomina crecimiento en corola<sup>61</sup>. En román paladino, se trata de “urbanizar” el suelo no urbanizable en los entornos de los suelos urbanos o núcleos preexistentes. Ahora bien, según vimos, la reforma legal ya se encarga (art. 113.2.e, en su remisión a la D.T. Novena) de que las viviendas unifamiliares y las construcciones e instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural sea autorizables directamente sin necesidad de Plan Especial, como hemos visto con anterioridad. Entonces, ¿a cuento de qué establecer en la nueva D.A. Quinta la figura del Plan especial de suelo rústico del entorno de los núcleos rurales? No se entiende muy bien, dado que la D.T. Novena admite esos usos y actividades directamente por Ley, sin necesidad de Plan Especial alguno en determinadas circunstancias del entorno del suelo urbano<sup>62</sup>, que incluyen un detalladísimo régimen de generosas distancias (entre 100 y 200 metros) y tamaño de parcelas (ya comentado). Ahora bien, como el diablo está en los detalles, entreverado en el texto se adivina la -en nuestra atrevida opinión- la posible razón oculta: que en ningún caso la D.T. novena admite -como no puede ser de otro modo, pues no lo permite el art. 112 de la Ley<sup>63</sup>-, el uso de vivienda aislada unifamiliar en

---

<sup>61</sup> Se trata dice el citado Preámbulo de un “desarrollo moderado y sostenible en torno a los núcleos existentes, que es la forma de crecimiento tradicional de los núcleos rurales; es decir, se pretende orientar el crecimiento en los ámbitos próximos al suelo urbano, en las tradicionalmente denominadas corolas, mediante viviendas unifamiliares aisladas, que perpetúan y arraigan en el terreno las relaciones sociales y familiares posibilitando y favoreciendo la fijación de la población en el territorio, y también mediante instalaciones en las que puedan llevarse a cabo actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural que aportan un indudable valor al medio rural”.

<sup>62</sup> No se mencionan los núcleos tradicionales, como sí hace la D.A. Quinta.

<sup>63</sup> Incluso en su nueva redacción el legislador no se ha atrevido a tanto.

suelo de especial protección<sup>64</sup>. Ahora se entiende entonces porque se crea la D.A. Quinta: habilitar subrepticamente a los Planes especiales de suelo rústico a **recategorizar**<sup>65</sup> el suelo de especial protección como suelo de protección ordinaria<sup>66</sup>. Quizás ahora si se entienda la misteriosa y aparentemente incomprensible redacción añadida a la definición (o más bien, no-definición) del suelo de especial protección y que repetimos: “(...) podrá asignarse otra clasificación distinta a la de suelo rústico de especial protección a los suelos en los que concurra alguno de los valores o restricciones establecidos en el párrafo anterior, siempre que se sujeten a un régimen de usos que no menoscaben los valores que se quieren proteger, ni se desconozca el concreto régimen limitativo establecido en el planeamiento territorial o la legislación sectorial”. ¿Cuál es ese “régimen de usos que no menoscaben (sic) los valores que se quieren proteger”? Pues no podía ser otro como dijimos que el suelo de protección ordinaria. ¿Y cuál es la intención entonces semioculta? Pues extender la “tolerancia” a la vivienda unifamiliar aislada no ligada al uso agropecuario a los suelos urbanos y núcleos enclavados en suelos de protección especial, lo cual puede ser digno de análisis y consideración pero no de esta manera. Nótese que, como los Planes Especiales no pueden clasificar suelo, la referencia de la D.A. Quinta de que estos planes “en su caso, podrá calificar como suelo rústico de protección ordinaria terrenos próximos a los núcleos urbanos y a los núcleos tradicionales”, la única calificación (categoría en realidad) de la cual puede procederse a su cambio es la de suelo de protección especial. El inciso “en su caso” debe referirse a la situación en la cual el suelo ya sea de protección ordinaria y lo que se pretenda con el Plan especial sea a ampliación de las distancias del régimen de tolerancia antes comentado.

Nótese finalmente la contradicción que supone este nuevo régimen urbanístico con las propias denominaciones que se utilizan y son tradicionales en el derecho urbanístico español, pues se compece muy mal usar el término “vivienda unifamiliar aislada” para un desarrollo urbanístico basado precisamente **en justo todo lo contrario**, la expansión o ampliación de los suelos urbanos y núcleos tradicionales preexistentes. Se trata pues de viviendas “conectadas” o “vinculadas” al tejido preexistente, en un crecimiento “contagioso”.

---

<sup>64</sup> “no se podrán autorizar estas construcciones en aquellos concretos terrenos que estén sometidos a un régimen especial de protección incompatible con su transformación urbana conforme a los planes y normas de ordenación territorial o a la legislación sectorial pertinente, o que dispongan de valores intrínsecos que les hagan merecedores de una especial protección” (D.T. 9ª, 2.a), nótese que no se dice “en el suelo rústico de especial protección”; “únicamente se permitirán estas construcciones en el suelo rústico ordinario” (D.T. 9ª, 2.b).

<sup>65</sup> La Ley se refiere, incorrectamente en nuestra opinión, a “calificación”.

<sup>66</sup> Reconocemos no obstante que podría haber otra poderosa razón de interés, a saber, aumentar la distancia del suelo urbano o núcleo tradicional desde el cual opera la habilitación legal para la vivienda unifamiliar aislada.

### 3.4. Andalucía.

La propia Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía destaca en su Exposición de Motivos el esfuerzo realizado para precisar los criterios por los que determinados terrenos deben ser excluidos del proceso urbanizador a través de su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo establecer el Plan General categorías dentro de esta clase de suelo.

Se identifican así las razones por las que determinados terrenos han de preservarse del proceso urbanizador (art. 46.1):

- a) Tener la condición de bienes de dominio público natural o estar sujetos a limitaciones o servidumbres, por razón de éstos, cuyo régimen jurídico demande, para su integridad y efectividad, la preservación de sus características.
- b) Estar sujetos a algún régimen de protección por la correspondiente legislación administrativa, incluidas las limitaciones y servidumbres así como las declaraciones formales o medidas administrativas que, de conformidad con dicha legislación, estén dirigidas a la preservación de la naturaleza, la flora y la fauna, del patrimonio histórico o cultural o del medio ambiente en general.
- c) Ser merecedores de algún régimen especial de protección o garante del mantenimiento de sus características, otorgado por el propio Plan General de Ordenación Urbanística, por razón de los valores e intereses en ellos concurrentes de carácter territorial, natural, ambiental, paisajístico o histórico.
- d) Entenderse necesario para la protección del litoral.
- e) Ser objeto por los Planes de Ordenación del Territorio de previsiones y determinaciones que impliquen su exclusión del proceso urbanizador o que establezcan criterios de ordenación de usos, de protección o mejora del paisaje y del patrimonio histórico y cultural, y de utilización racional de los recursos naturales en general, incompatibles con cualquier clasificación distinta a la de suelo no urbanizable.
- f) Considerarse necesaria la preservación de su carácter rural, atendidas las características del municipio, por razón de su valor, actual o potencial, agrícola, ganadero, forestal, cinegético o análogo.
- g) Constituir el soporte físico de asentamientos rurales diseminados, vinculados en su origen al medio rural, cuyas características, atendidas las del municipio, proceda preservar<sup>67</sup>.
- h) Ser necesario el mantenimiento de sus características para la protección de la integridad y funcionalidad de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos públicos o de interés público.

---

<sup>67</sup> Modificado por el apartado diecinueve del artículo único de la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

- i) Presentar riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales.
- j) Proceder la preservación de su carácter no urbanizable por la existencia de actividades y usos generadores de riesgos de accidentes mayores o que medioambientalmente o por razones de salud pública sean incompatibles con los usos a los que otorga soporte la urbanización.
- k) Ser improcedente su transformación teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del municipio.

Sobre la base de lo expuesto, el Plan General de Ordenación Urbanística puede establecer hasta cuatro categorías de suelo no urbanizable (art. 46.2):

- a) Suelo no urbanizable **de especial protección por legislación específica**, que incluirá *en todo caso* los terrenos clasificados en aplicación de los criterios de las letras a) y b) del apartado anterior, e i) cuando tales riesgos queden acreditados en el planeamiento sectorial.
- b) Suelo no urbanizable **de especial protección por la planificación territorial o urbanística**, que incluirá *al menos* los terrenos clasificados en aplicación de los criterios de las letras c), d) y e) del apartado anterior.
- c) Suelo no urbanizable **de carácter natural o rural**.
- d) Suelo no urbanizable **del Hábitat Rural Diseminado**, que incluirá aquellos suelos que cuenten con las características que se señalan en la letra g) del apartado anterior.

Como enseguida se verá, sin formularlo expresamente, el legislador distingue dos digamos “supercategorías” de suelo no urbanizable:

- a) “Supercategoría” de especial protección, bien por la legislación específica, bien por la planificación territorial o urbanística.
- b) Supercategoría “sin especial protección”, bien “de carácter natural o rural”, bien como suelo del Hábitat Rural Diseminado.

Habla el propio legislador del carácter novedoso tiene la categoría de suelo no urbanizable del Hábitat Rural Diseminado, que se define como el que da soporte físico a asentamientos dispersos de carácter estrictamente rural y que responden a ciertos procesos históricos, como han podido ser iniciativas de colonización agraria, que precisan de determinadas dotaciones urbanísticas, pero que por su funcionalidad y carácter disperso no se consideran adecuados para su integración en el proceso urbano propiamente dicho.

Como deficiencias, señalar en primer lugar que no queda completa la correspondencia entre las distintas categorías establecidas y las razones o criterios para su clasificación y categorización.

Criterio	Categoría
a	especial protección por legislación específica
b	especial protección por legislación específica
c	de especial protección por la planificación territorial o urbanística
d	de especial protección por la planificación territorial o urbanística
e	de especial protección por la planificación territorial o urbanística
f	No se especifica
g	del Hábitat Rural Diseminado
h	No se especifica
i	especial protección por legislación específica
j	No se especifica
k	No se especifica

¿Quiere decir la tabla anterior que las razones o criterios f), h), j) y k) no tienen categoría en la cual materializarse? No tendría ninguna lógica, resolviéndose quizás esta aparente paradoja como sigue:

1º) Por que puede aplicar, al menos en alguno de esos casos indeterminados, la categoría de “Suelo no urbanizable de carácter natural o rural”, que misteriosamente no tiene caracterización legal alguna más allá de su propio título. El criterio f) parece en este sentido hecho a medida para dicha categoría, pues se refiere precisamente a la “la preservación de su carácter *rural*”.

2º) Porque la categoría de especial protección por la planificación territorial o urbanística se predica “al menos” de los terrenos clasificados en aplicación de los criterios de las letras c), d) y e), lo que sugiere que se trata por tanto de un mínimo y pueden también así categorizarse terrenos que cumplan los criterios h), j) y k).

Como la propia Ley anuncia, la categorización del suelo no urbanizable es un elemento clave en la regulación de este suelo, desde variadas perspectivas.

En cuanto al Contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo (art. 50.B), se determina un derecho general o común para toda la clase de suelo (art. 50.B.a)<sup>68</sup>, y unos derechos específicos según las categorías, que se agrupan por parejas, **según se trate o no de suelos de especial protección:**

<sup>68</sup> “Cualquiera que sea la categoría a la que estén adscritos, (el derecho a) la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén

- a) En las categorías de suelo no urbanizable de carácter natural o rural y del Hábitat Rural Diseminado (es decir, suelos que son protegidos pero no especialmente), *la realización de las obras, construcciones, edificaciones o instalaciones y el desarrollo de usos y actividades que, no previstas en la letra anterior, se legitimen expresamente por los Planes de Ordenación del Territorio, por el propio Plan General de Ordenación Urbanística o por Planes Especiales, así como, en su caso, por los instrumentos previstos en la legislación ambiental (art 50.B.b).*
- b) En los terrenos adscritos a las categorías (plural) de suelo no urbanizable de especial protección (recordemos que son dos), **en principio** tienen (o pueden tener, mejor dicho) los mismos derechos exactamente que los suelos no protegidos especialmente, tanto los que son comunes a todo el suelo no urbanizable, como los propios de los suelos sin protección especial.

¿Donde está pues la diferencia? Pues que las facultades comunes a todo el suelo no urbanizable tienen “como límites su compatibilidad con el régimen de protección a que estén sujetos” (art. 50.ba, *in fine*), y también las reconocidas a las categorías “no especialmente protegidas”, pero también limitadas por casi las mismas razones aunque ahora sí concretadas, a saber, sólo “cuando así lo atribuya el régimen de protección a que esté sujeto por la legislación sectorial o por la ordenación del territorio que haya determinado esta categoría o por la ordenación específica que para los mismos establezca el Plan General de Ordenación Urbanística” (art. 50.B.c)

Nótese que aparte de la inconcreción de la primera limitación, ésta tiene además un carácter negativo (no puede ser incompatible con el “régimen de protección a que estén sujetos”), mientras que la segunda limitación es más bien positiva, pues las facultades de “realización de las obras, construcciones, edificaciones o instalaciones y el desarrollo de usos y actividades” distintas a las generales del suelo no urbanizable, sólo nacen cuando así lo atribuya su régimen de protección sectorial, o los instrumentos de ordenación territorial, o el Plan General.

Si se lee con detalle, también las obras, construcciones, edificaciones, instalaciones, usos y actividades de las categorías “no especialmente protegidas” requieren su “legitimación expresa” mediante los instrumentos previstos en la legislación ambiental (sectorial pues), por los Planes de Ordenación del Territorio, por el propio Plan General de Ordenación Urbanística **o por Planes Especiales**.

---

efectivamente destinados, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios, que no supongan ni tengan como consecuencia la transformación de dicho destino, ni de las características de la explotación. Los trabajos e instalaciones que se lleven a cabo en los terrenos quedan sujetos a las limitaciones impuestas por la legislación civil y administrativa aplicables por razón de la materia y, cuando consistan en instalaciones u obras, deben realizarse, además, de conformidad con la ordenación urbanística aplicable”.

Como en el “juego de las diferencias”, sólo dos “detalles” en realidad cambian en ambas formulaciones:

- a) En un caso se habla más genéricamente del “régimen de protección a que esté sujeto por la legislación sectorial”, y en el otro sólo de “los instrumentos previstos en la legislación ambiental”.
- b) Mucho más importante para el objeto del presente trabajo es que expresamente el Plan Especial puede legitimar usos en el suelo “no especialmente protegido” (art. 50.B.b), pero parece en principio que no sería en el suelo “especialmente protegido”, pues en este segundo caso la Ley sólo se refiere al Plan General, no a los Planes Especiales (art. 50.B.c).

Hay que tener en cuenta además que la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía no incluye nominalmente el Plan Especial como una de las categorías de instrumentos de ordenación del territorio (art. 5.1.)<sup>69</sup>.

El artículo 52 sobre el Régimen del suelo no urbanizable nos saca de dudas, pues aquí expresamente se refiere en su apartado 2 sobre el SNU de especial protección que en el mismo “sólo podrán llevarse a cabo segregaciones, obras y construcciones o edificaciones e instalaciones previstas y permitidas por el Plan General de Ordenación Urbanística o **Plan Especial**, que sean compatibles con el régimen de protección a que esté sometido, estando sujetas a su aprobación y en su caso licencia, de acuerdo con lo regulado en el apartado anterior” (que se refiere al régimen del SNU no especialmente protegido).

La LOUA dedica un específico Capítulo completo muy bien estructurado a las “actuaciones de interés público en terrenos con el régimen del suelo no urbanizable”, pero en el mismo no se hace absolutamente ninguna mención a las concretas categorías del SNU, más allá de una genérica mención a que “Dicha actuación habrá de ser **compatible con el régimen de la correspondiente categoría de este suelo** y no inducir a la formación de nuevos asentamientos”.

Se trata de actuaciones de interés público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable las actividades de intervención singular, de promoción pública o privada, con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurren los requisitos de utilidad pública o interés social, así como la procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan este régimen jurídico. Puede ser posible cualquier uso, salvo el residencial<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

<sup>70</sup> Dichas actividades pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones, para la implantación en este suelo de infraestructuras, servicios, dotaciones o

Requieren la aprobación del Plan Especial o Proyecto de Actuación, procediendo aquel en los casos de actividades en las que se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

- a. Comprender terrenos pertenecientes a más de un término municipal.
- b. Tener, por su naturaleza, entidad u objeto, incidencia o trascendencia territoriales supramunicipales.
- c. Afectar a la ordenación estructural del correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística.
- d. En todo caso, cuando comprendan una superficie superior a 50 hectáreas.

En los restantes supuestos procederá la formulación de un Proyecto de Actuación. Se debe justificar la no inducción de la formación de nuevos asentamientos y pagarse la prestación compensatoria en suelo no urbanizable y constitución de garantía, en su caso.

Cabral González-Sicilia se refiere a al Proyecto de Actuación como uno de los instrumentos en virtud de los cuales se puede construir o desarrollar actividades «cuasi urbanísticas» (según unos) o «impropias» (consideradas por otros en la doctrina) en suelo no urbanizable.

También se plantean si el «Proyecto de Actuación» es un acto administrativo o es un instrumento de planeamiento (reglamento), señalando que “La mayor parte de la doctrina se inclina por estimar que con el Proyecto de Actuación estamos en presencia de un instrumento de planeamiento. Y ello por varias razones, de entre las que citamos (aparte de las enunciadas) algunas, tales como: que ordena el territorio, en la misma medida que un Plan Especial (para estas actuaciones) en Suelo No Urbanizable (artículo 14 de la LOUA); o porque mediante la prestación compensatoria se revierte a la sociedad parte de las plusvalías que se genera con la acción urbanística, etc.”

Como argumento de contrario, –no sin cierta ingenuidad- se preguntan que “si estuviésemos en presencia de un instrumento de planeamiento, ¿cómo es que no existe ningún instrumento de equidistribución que legitime la ejecución de la obra tal y como acontece con las otras clases de suelo ante una actuación de transformación del suelo?”.

---

equipamientos, así como para usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos, pero en ningún caso usos residenciales. (art. 42.1., párrafo 2º).

## 4. Los planes especiales territoriales en el Suelo No Urbanizable

Como ya vimos en el Capítulo 1, conceptualmente los PE son instrumentos de carácter tanto territorial como urbanístico para la ordenación de aspectos singulares del ámbito espacial al que se refieran. Asimismo, en el Capítulo 3 se examinó como con frecuencia la regulación autonómica de los PE los considera instrumentos también de ordenación territorial.

Abordamos pues en el presente Capítulo el análisis de los PE como instrumentos de ordenación del territorio, porque realmente suponen también un instrumento de planificación que permite y posibilita la transformación y desarrollo de actuaciones en el suelo no urbanizable.

En efecto, hemos considerado adecuado dedicar también cierto esfuerzo en la investigación y análisis de la planificación especial territorial, centrándonos en el suelo no urbanizable.

### 4.1. Análisis de la Base de Datos de Instrumentos de Ordenación del Territorio (BIOT).

Hemos analizado en primer lugar la Base de Datos de Instrumentos de Ordenación del Territorio (BIOT)<sup>71</sup>, que incluye una relación -actualizada a marzo de 2008- de los Instrumentos de Ordenación Territorial de cada Comunidad Autónoma, tanto regionales como subregionales.

Esta Base de Datos está disponible en formato pdf, por lo que para su tratamiento hemos convertido a formato excell, mostrando en anexo al presente trabajo de investigación una salida gráfica de la misma organizada por grupos funcionales, ya que el documento original lo hace por Comunidades Autónomas.

La clasificación de esta base de datos no es formal sino funcional, es decir, no atiende al tipo de instrumento de OT (directriz, plan, actuación o proyecto, normas urbanísticas, etc.) sino a una combinación de ámbito geográfico (regional o subregional), y a su carácter integral o sectorial.

		Regional (107)	Subregional (245)
Ordenación	Territorial	Regional OT (31)	Subregional OT (116)

<sup>71</sup> <http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/informacion-territorial/instrumentos-de-ordenacion-territorial/>

“integral” (147)		
Ordenación sectorial (205)	Regional sectorial (76)	Subregional sectorial (129)

En la tabla anterior se muestran entre paréntesis el recuento de nº de instrumentos de OT en cada categoría y subcategoría.

La Base de Datos comprende un total de 352 instrumentos. Como cabría esperar, el recuento aumento conforme las categorías de hacen más específicas, tanto geográficamente como en cuanto al alcance de su ordenación, en el siguiente orden: Regional OT (31), Regional sectorial (76), Subregional OT (116), y Subregional sectorial (129).

Dentro de la categoría Regional OT, la Base de Datos incluye las directrices de litoral, que por ámbito geográfico habría que calificarlas de “subregionales”, pero que el órgano responsable de esta estadística no sin acierto considera regionales por la singularidad de la costa.

En lo que afecta a la investigación aquí expuesta, no encontramos en razón de su denominación ningún instrumento de OT propio del suelo no urbanizable. Ahora bien, si por analogía con los planes especiales urbanísticos, atendemos a la “sectorialidad” anteriormente definida, cabría calificar como “planes especiales territoriales” al menos la entera clase de instrumentos “Subregionales sectoriales” (129), y gran parte de la clase “Regionales sectoriales” (76), es decir, hasta un total de 205.

Por tanto, parece que en el planeamiento territorial, a diferencia del planeamiento urbanístico, en términos cuantitativos lo que predomina precisamente es el planeamiento especial, sectorial o “residual”, siendo menos frecuente en cantidad el planeamiento integral. Tiene sentido. El planeamiento urbanístico está construido con un sistema más elaborado, rígido y sistemático, por no hablar de las peculiaridades únicas en el mundo del urbanismo español. En cambio, el planeamiento territorial puede ser considerado más abierto y flexible, más propicio a las soluciones innovadoras y específicas, y también más abierto a su uso por la legislación sectorial para la ordenación a escala supramunicipal, como una forma más o menos disimulada de intervención de las Comunidades Autónomas en el urbanismo municipal, a veces incluso en extremo intentando sustituirlo.

Si acordamos que la nota de sectorialidad puede ayudarnos, a falta de un examen individual de cada instrumento en particular, a establecer un puente con la figura del plan especial, merece la pena dedicar cierto esfuerzo a examinar los sectores ordenados.

Los instrumentos de OT “Regionales sectoriales” han sido utilizados por diversas CCAA para la ordenación de ciertos sectores económicos o productivos, infraestructuras, equipamientos e incluso riesgos y regularización de actuaciones urbanísticas. Son muy frecuentes las infraestructuras urbanas (planes de residuos, suelos contaminados, saneamiento y abastecimiento); carreteras, puertos, ferrocarril y transportes en general; protección del medio natural, forestal espacios protegidos; de energía eólica; equipamientos comerciales, suelo industrial y otras actividades económicas, como turismo, agricultura, ganadería y minería; inundaciones; y paisaje y patrimonio cultural.

Resulta muy llamativo que en realidad este esfuerzo planificador sectorial a escala regional se concentra en realidad en relativamente pocas CCAA (ocho): Andalucía (7), Aragón (3), Asturias (3), Baleares (5), Canarias (9), Castilla y León (5), Región de Murcia (1), y La Rioja (1).

Los instrumentos de OT “Subregionales sectoriales”, al afectar a ámbitos geográficos más reducidos, se aproximan (a veces hasta solaparse) con el ámbito de ordenación municipal, incluso en ocasiones por debajo del mismo, ordenando de modo específico, ad hoc, sectores concretos de un municipio. Es por ello que pensamos que se aproximan aún más al concepto de “plan especial territorial”, en el sentido de abordar desde la OT situaciones específicas que requieren una flexibilidad que el planeamiento urbanístico no ofrece.

Los sectores concernidos por los instrumentos Subregionales sectoriales son bastante similares a los anteriores: residuos, turismo, infraestructura viaria, aeropuertos, ganadería, prisiones, plataforma logística, espacios libres, minería, paisaje, telecomunicaciones, energía y parques eólicos, forestal, protección civil, campamentos de turismo, puertos, equipamientos comerciales y de ocio, campos de golf, agropecuarios, caminos y sendas, actividad económica y parques científicos, aeropuertos, parque de ocio, y por último la categoría de proyectos singulares, que nos pueden calificarse en ocasiones como la anti-ordenación del territorio, pues de lo que se trata con frecuencia –incluso a través de leyes singulares autoaplicativas, y por ende inconstitucionales- de la implantación de actividades concretas incluso contra la ordenación territorial integral establecida por el plan general municipal.

La estadística por Comunidades Autónomas es la siguiente: Baleares (6), Canarias (76), Cantabria (7), Castilla y León (23), Castilla La Mancha (1), Cataluña (6), Región de Murcia (1), Navarra (1), País Vasco (4), y La Rioja (4).

Si atendemos por otro lado a la denominación de los instrumentos de OT como “planes especiales”, aparecen un total de tan sólo 36, la mayor parte de ellos –como cabría esperar- de la clase “Subregional sectorial”.

**Tabla 1. Instrumentos de Ordenación Territorial “Subregionales sectoriales”.**

<b>BALEARS</b>	Plan Director Sectorial Gestión Residuos Menorca
	Plan de Ordenación de la Oferta Turística de Mallorca (POOT)
	Plan de Ordenación de la Oferta Turística de las islas de Ibiza y Formentera (POOT)
	Plan Director Sectorial Gestión de Residuos Urbanos de Mallorca
	Plan Director Sectorial de Gestión de Residuos de construcción, demolición, voluminosos y neumáticos de Mallorca
	Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Ibiza y Formentera
<b>CANARIAS</b>	Plan Territorial Especial de infraestructura Viaria de la Zona Norte-Central de Gran Canaria
	Plan Territorial Especial de Infraestructura Viaria entre Arrecife- Yaiza (Lanzarote)
	Plan Territorial Especial del Área de los Barrancos de Güimar (Tenerife)
	Plan Territorial Especial de Desarrollo Turístico de La Isla de La Gomera
	Plan Territorial Especial de la Línea Ferroviaria entre Las Palmas de Gran Canarias y Maspalomas (Gran Canaria)
	Plan Territorial Especial de Infraestructuras y Dotaciones del Sistema Tranviario en el Área Metropolitana de Tenerife
	Plan Territorial Especial y Anteproyecto de las Infraestructuras Viarias del Corredor Central-Noroccidental de la Isla de La Palma
	Plan Territorial Especial y Anteproyecto de la Infraestructura Viaria de Conexión entre Arure y Taguluche (La Gomera)
	Plan Territorial Especial de las Infraestructuras Viarias de la Vía Tangencial de Telde y Variante Aeroportuaria (Gran Canaria)
	Plan Territorial Especial del Parque Aeroportuario de Actividades Económicas de Gran Canaria
	Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Tauro (Gran Canaria)
	Plan Territorial Especial del Barranco de la Concepción (La Gomera)
	Plan Territorial Especial de Ubicación del Sistema Térmico de Generación Eléctrica de la Isla de Fuerteventura
	Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Tenerife
	Plan Territorial Especial de Residuos de la Isla de Fuerteventura
	Plan Territorial Especial para el establecimiento de la Red de Infraestructuras Radioeléctricas en espacio no urbano en la Isla de Fuerteventura
	Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de El Hierro
	Plan Territorial Especial de Ordenación del Sistema Viario del Área Metropolitana de Tenerife
	Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Gran Canaria
	Plan Territorial Especial de ordenación de Infraestructuras del Tren del Sur (Tenerife)
	Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la Isla de La Palma
	Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Ganadera de la Isla Tenerife
	PTE y Estudio Informativo del Corredor Insular Norte de Tenerife. Tramo

Los Realejos-Icod de los Vinos
Plan Territorial Parcial de los Asentamientos Agrícolas de La Breña, Los Mocanes, el Cascajo-Los Llanos, Los Polvillos y Echedo (El Hierro)
PTE Residuos (La Palma)
PTE de Residuos de Lanzarote
Plan Territorial Parcial de los Polos Turístico-Ambientales La Restinga, El Tamaduste, El Pozo de la Salud y Las Puntas (El Hierro)
PTE Instituciones Penitenciarias (Tenerife)
Plan Territorial Parcial de la Operación Singular Estructurante "Plataforma Logística del Sur" (Tenerife)
Plan Territorial Parcial de la Operación Singular Estructurante del Entorno de Cabo Blanco-Buzonada
PTE Áreas libres de Esparcimiento y Espacios Libres (Tenerife)
Plan Territorial Parcial Ambito Extractivo Birmagen (Tenerife)
Plan Territorial Parcial Ambito Extractivo La Estrella-Luceña (Tenerife)
Plan Territorial Parcial Ambito Extractivo Montaña Talavera (Tenerife)
Plan Territorial Parcial Ambito Extractivo Montaña Socas (Tenerife)
PTE Paisaje (Gran Canaria)
PTE Corredor acceso transversal al interior, mejora accesibilidad entre Tafira y San Mateo (Gran Canaria)
PTE Infraestructura Energética (Fuerteventura)
PTE de ordenación Turística Lanzarote
PTE Infraestructura energética (Lanzarote)
PTE Barranco Santiago (La Gomera)
Plan Territorial Parcial Ambito extractivo Barrancos de Güímar (Tenerife)
PTE de ordenación turística insular de Fuerteventura
PTE Infraestructuras e instalaciones de telecomunicación en suelo rústico (Gran Canaria)
PTE de ordenación de Infraestructuras de producción, transporte y almacenamiento de energía eólica (Gran Canaria)
PTP Regeneración y estructuración del Sistema de Asentamientos en la Plataforma Litoral del Este (Gran Canaria)
PTE de ordenación de Infraestructuras Energéticas de la Isla de La Gomera
PTE de Infraestructuras energéticas de la Isla de Hierro
PTE aprovechamiento y ordenación de los recursos energéticos eólicos de Fuerteventura
PTP de La Comarca de Abona (Tenerife)
PTE de las Infraestructura de Telecomunicación (Tenerife)
PTE y Proyecto de Trazado de la conexión entre el Pto. De Los Cristiano y la Autopista del Sur de Tenerife. TF_1 (Tenerife)
PTE Vía Transporte de los materiales necesarios para la construcción del muelle de Grandilla (Tenerife)
PTE Infraestructura forestales (Tenerife)
Plan Territorial Parcial Litoral Suroeste-Tramo 2 (Tenerife)
Plan Territorial Parcial Prevención de Riesgos y equipamientos de protección civil (Tenerife)
Plan Territorial Parcial Frente Marítimo de Santa Cruz- El Rosario (Tenerife)
Plan Territorial Parcial de Campamentos de Turismo (Tenerife)
PTP Frente portuario de Las Palmas de Gran Canaria
PTP Regeneración turística de las Canteras en Las Palmas de Gran Canaria
Plan Territorial Parcial Residuos de la Isla de Tenerife

	Plan Territorial Parcial Complejo Ambiental de Arico (Tenerife)
	PTE del Paisaje de Tenerife
	PTE de la Caza (Tenerife)
	PTE Infraestructura Energética (La Palma)
	PTE de los Grandes equipamientos comerciales y de ocio (Tenerife)
	PTE del Litoral de Candelaria (Tenerife)
	PTP Área de Centralidad de Gáldar y Sta María de Guía (Gran Canaria)
	PTE Litoral de Meloneras (Gran Canaria)
	PTE Corredor transporte público entre Las Palmas y Maspalomas (Gran Canaria)
	PTE de ordenación de la Infraestructura Eólica (Gran Canaria)
	PTE Campos de Golf (Gran Canaria)
	PTE Infraestructuras de Hidrocarburos (Gran Canaria)
	PTE de ordenación de Infraestructuras de Telecomunicaciones (Gran Canaria)
	PTE de ordenación Instalaciones recreativas, divulgativas, científicas y deportivas (Gran Canaria)
	PTE Agropecuario (Gran Canaria)
<b>CANTABRIA</b>	Plan Especial de la Bahía de Santander
	Plan Especial de Protección y ordenación del territorio Pasiego
	Plan Especial de la Red de Caminos y Sendas del Litoral
	Proyecto Singular de Interés Regional del Parque Científico Tecnológico de Cantabria
	Proyecto Singular de Interés Regional. Actuación Industrial en Marina de Cudeyo
	Proyecto Singular de Interés Regional. Parque Empresarial Besaya
<b>CASTILLA y LEÓN</b>	Proyecto Singular de Interés Regional. Area Industrial Tanos-Viernoles
	Plan Especial de Sistema General Aeroportuario de Burgos
	Proyecto Regional de Planta de Reciclaje y Compostaje (C.T.R.) de San Justo de la Vega
	Proyecto Regional para la Construcción de una fábrica de grasas y harinas en La Fuente de San Esteban (Salamanca)
	Proyecto Regional de Depósito controlado de Residuos (C.T.R.) de Burgos
	Proyecto Regional "Planta de Bioetanol" en Babilafuente
	Plan Regional del Puerto de San Isidro
	Plan Regional de Ambito Territorial. Actuación Logística-Industrial de Tordesillas
	Proyecto Regional de Centro de tratamiento de Residuos Urbanos (C.T.R.) de Gomecello
	Proyecto regional para la ejecución de un parque de ocio en el municipio de Arlanzón
	Proyecto Regional para la ordenación del campus de la Universidad de Valladolid en Segovia en los terrenos Angio Remiento de Artillería
	Plan Regional de Ambito Territorial para el desarrollo de suelo industrial (Vega de Ircio) en Miranda de Ebro (Burgos)
	Plan Regional para el desarrollo de un parque tecnológico en la provincia de Burgos
	Plan regional de ámbito territorial del desarrollo de suelo industrial en el entorno de Valladolid (Area de actividad "Canal de Castilla")
	Plan regional de ámbito territorial para la planificación de la ordenación y ejecución de las actuaciones urbanísticas derivadas de la implantación de las nueva infraestructuras y equipamientos ferroviarios en León, San Andrés del Rabanedo, Onzanilla y Santovenia de la Valdoncina
Proyecto Regional para la construcción de un complejo Sanitario- Deportivo (SPA) en Llano de Bureba	

	Proyecto Regional para la implantación de un complejo agroalimentario y de una planta de cogeneración energía en Fuenterroble de Salvatierra (Salamanca)
	Proyecto de Ley de aprobación del Proyecto Regional "Ciudad del Medio Ambiente"
	Plan Regional de ámbito territorial para el desarrollo del enclave logístico regional en Villamuriel de Cerrato, Magaz de Piserga y Venta de Baños (Palencia)
	Plan Regional de ámbito territorial del complejo de actividades económicas de Burgos-Riopico.
	Plan Regional de Ambito Territorial del Camino de Santiago
	Plan Regional de Ambito Territorial de la Vía de la Plata
	Plan Regional de Protección de la Arquitectura Popular de la Sierra de Ayllón
	Plan Regional del Valle del Duero
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b>	Proyecto de Singular Interés Aeropuerto de Ciudad Real
<b>CATALUÑA</b>	Plan Director de Infraestructuras del Transporte Público 2001-2010. PDI. (Para la Región Metropolitana de Barcelona)
	Plan Director Territorial de las Estaciones de Montaña
	PDU Ferrocarril Transversal
	PDU Ferrocarril Orbital metropolitá
	PDU Sist. Urbá de Girona (+Aeropuerto)
	Plan Director Urbanístico de las Actividades Industriales y Turísticas del Campo de Tarragona
<b>MURCIA</b>	Actuación de Interés Regional Marina de Cope
<b>NAVARRA</b>	Plan Estratégico de desarrollo del Pirineo
<b>PAÍS VASCO</b>	Plan Integral de Carreteras de Álava (PICA)
	Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente Cantábrica)
	Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente Mediterránea)
	Plan de Carreteras de Bizkaia
<b>RIOJA (La)</b>	Plan Especial de Protección del Embalse de González-Lacasa
	Plan Especial de Protección, Recuperación y Revitalización del Camino de Santiago en La Rioja
	Plan Especial de protección de Los Monasterios de San Millán de Suso y Yuso, su entorno y área de influencia
	Plan Especial del Aeropuerto de Logroño

**Tabla 2. Planes Territoriales Especiales según su propia denominación.**

<b>Regional OT</b>	Plan Territorial Especial del Litoral Asturiano	<b>ASTURIAS</b>
<b>Regional Sectorial</b>	Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (PEPMAN)	<b>RIOJA (La)</b>
<b>Subregional OT</b>	Plan Territorial Especial de los terrenos de HUNOSA en las Cuencas Mineras	<b>ASTURIAS</b>
<b>Subregional OT</b>	Plan Territorial Especial del Parque Periurbano del Monte Naranco	<b>ASTURIAS</b>
<b>Subregional OT</b>	Catálogo Urbanístico del Plan Territorial Especial de los terrenos de HUNOSA en las Cuencas Mineras	<b>ASTURIAS</b>
<b>Subregional OT</b>	Plan Especial del Alto Oja	<b>RIOJA (La)</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial de infraestructura Viaria de la Zona Norte-Central de Gran Canaria	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial de Infraestructura Viaria entre Arrecife- Yaiza (Lanzarote)	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial del Área de los Barrancos de Güimar (Tenerife)	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial de Desarrollo Turístico de La Isla de La Gomera	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial de la Línea Ferroviaria entre Las Palmas de Gran Canarias y Maspalomas (Gran Canaria)	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial de Infraestructuras y Dotaciones del Sistema Tranviario en el Área Metropolitana de Tenerife	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial y Anteproyecto de las Infraestructuras Viarias del Corredor Central-Noroccidental de la Isla de La Palma	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial y Anteproyecto de la Infraestructura Viaria de Conexión entre Arure y Taguluche (La Gomera)	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial de las Infraestructuras Viarias de la Vía Tangencial de Telde y Variante Aeroportuaria (Gran Canaria)	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial del Parque Aeroportuario de Actividades Económicas de Gran Canaria	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Tauro (Gran Canaria)	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial del Barranco de la Concepción (La Gomera)	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial de Ubicación del Sistema Térmico de Generación Eléctrica de la Isla de Fuerteventura	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Tenerife	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial de Residuos de la Isla de Fuerteventura	<b>CANARIAS</b>

<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial para el establecimiento de la Red de Infraestructuras Radioeléctricas en espacio no urbano en la Isla de Fuerteventura	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de El Hierro	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial de Ordenación del Sistema Viario del Área Metropolitana de Tenerife	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Gran Canaria	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial de ordenación de Infraestructuras del Tren del Sur (Tenerife)	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la Isla de La Palma	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Ganadera de la Isla Tenerife	<b>CANARIAS</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Especial de la Bahía de Santander	<b>CANTABRIA</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Especial de Protección y ordenación del territorio Pasiego	<b>CANTABRIA</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Especial de la Red de Caminos y Sendas del Litoral	<b>CANTABRIA</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Especial de Sistema General Aeroportuario de Burgos	<b>CASTILLA y LEÓN</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Especial de Protección del Embalse de González-Lacasa	<b>RIOJA (La)</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Especial de Protección, Recuperación y Revitalización del Camino de Santiago en La Rioja	<b>RIOJA (La)</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Especial de protección de Los Monasterios de San Millán de Suso y Yuso, su entorno y área de influencia	<b>RIOJA (La)</b>
<b>Subregional Sectorial</b>	Plan Especial del Aeropuerto de Logroño	<b>RIOJA (La)</b>

## 4.2. Análisis por Comunidades Autónomas. Casos prácticos.

### 4.2.1. Comunidad Valenciana.

En el Capítulo 1 ya se ha examinado la regulación de los planes especiales como instrumentos de ordenación del territorio en **la Comunidad Valenciana**, recogida en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOT).

Según la BIOT, se identifican los siguientes instrumentos de OT:

Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana	<b>Regional OT</b>
Plan de Ordenación Territorial	<b>Regional OT</b>
II Plan de Carreteras de la Comunidad Valenciana	<b>Regional sectorial</b>
Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana	<b>Regional sectorial</b>
Plan Eólico de la Comunidad Valenciana (Plan de Acción Territorial)	<b>Regional sectorial</b>
Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA)	<b>Regional sectorial</b>
II Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana	<b>Regional sectorial</b>
Plan de Acción Territorial de carácter sectorial de Corredores de Infraestructuras	<b>Regional sectorial</b>
Plan de Acción Territorial del Entorno Metropolitano de Alicante y Elche (PATEMAE)	<b>Subregional OT</b>
Plan de Acción Territorial de la Vega Baja	<b>Subregional OT</b>
Plan de Acción Territorial del Entorno de Castellón (PATECAS)	<b>Subregional OT</b>

No hay ningún instrumento de OT de la clase “Subregional sectorial”.

En dicha Comunidad se ha desarrollado esta oportunidad específicamente para el suelo no urbanizable<sup>72</sup> en el Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial de Corredores de Infraestructuras de la Comunidad Valenciana, con una superficie de 155 km<sup>2</sup> de la cual cerca del 99% de la misma es suelo no urbanizable. Fue aprobado definitivamente mediante Decreto 78/2005, de 15 de abril, del Consell de la Generalitat.

El objeto de este Plan de Acción Territorial es mantener la base territorial por la que hubiera discurrido el trazado del Proyecto de Transferencias de recursos hídricos desde la cuenca del Ebro a diversas cuencas, entre las que se encuentran las del Júcar y

---

<sup>72</sup> Los Planes Eólico y de Residuos posiblemente también se refieran preferentemente al suelo no urbanizable.

Segura en la Comunidad Valenciana, autorizadas por el artículo 13 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

El Plan de Acción Territorial se redacta en el ejercicio legítimo por la Generalitat de la habilitación otorgada por los artículos 13.3, 23 y 43 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, para llevar a cabo una ordenación coherente y eficaz de las infraestructuras “lineales” que, por sus especiales características, deben abarcar un gran número de términos municipales. La motivación del Plan no reside tanto en la citada Ley del Plan Hidrológico Nacional como en la necesidad de prever la futura implantación de infraestructuras supramunicipales, entre las que podrían encontrarse las correspondientes a las transferencias hídricas que en su momento pudieran llegar a aprobarse.

El Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial de Corredores de Infraestructuras de la Comunidad Valenciana afecta a 65 municipios de la Comunidad Valenciana, 20 de la provincia de Castellón, 37 de Valencia y 8 de Alicante.

El Plan de Acción Territorial establece unas limitaciones al uso del suelo y a la edificación en el ámbito del corredor que, con carácter general, tiene 200 metros de anchura a cada lado del eje de la infraestructura. Con estas medidas se asegura el potencial del territorio para este fin, así como la posibilidad de la futura realización de la infraestructura, sin que se produzca un incremento de su dificultad técnica o coste económico.

En definitiva, se trata de condicionar los planes urbanísticos estableciendo una “reserva de suelo” para mantener el potencial del territorio por donde discurre el trazado aprobado, y evitando así que su ejecución pueda verse obstaculizada por la realización de actuaciones que incrementen su dificultad técnica o la hagan más gravosa desde el punto de vista económico.

El ámbito de aplicación del Plan son los terrenos comprendidos en una franja de 200 metros a cada lado del trazado denominado “solución base” y “variantes”, y 400 metros en el entorno de los perímetros denominados “elementos de regulación y auxiliares”, definidos en el Proyecto de las Transferencias autorizadas, antes mencionado.

Cuando el corredor afecte a Suelo Urbano o Suelo Urbanizable con programa aprobado definitivamente, la reserva de suelo podrá reducirse justificadamente para paliar, en la medida de lo posible, la afección

La disposición básica de este Plan, su núcleo de decisión, se encuentra en el artículo 15 de “Afecciones al planeamiento urbanístico”:

1. Con carácter general y sin perjuicio de lo establecido en el apartado 5 del artículo 17 de esta normativa, los Planes Generales clasificarán como Suelo No Urbanizable de Protección de Infraestructuras el ámbito del corredor que afecta a su término municipal, salvo que en el planeamiento anterior hubiera sido Suelo Urbano o Suelo Urbanizable, supuestos en los que podrá mantener esta clasificación.
2. En el ámbito del corredor se limitan los usos o aprovechamientos de acuerdo con lo establecido en esta normativa y en la reguladora de la materia que le otorga la protección.

Las Limitaciones al uso del suelo y a la edificación se organizan según la clasificación y categorización actual del suelo, teniendo como obvia finalidad mitigar las posibles afecciones derivadas de actuaciones y planes.

#### 4.2.2. Región de Murcia.

Como vimos con anterioridad, en el TRLSRM no se define como tal un tipo de instrumento de OT tal como el plan especial territorial. De hecho, los planes especiales únicamente se tratan en el Título IV relativo al planeamiento urbanístico municipal.

Por tanto, en la Región de Murcia no se ha formulado ningún Plan Especial Territorial que afecte al suelo no urbanizable.

La BIOT identifica los siguientes instrumentos de OT:

Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia	<b>Regional OT</b>
Actuación de Interés Regional del Aeropuerto Internacional de La Región de Murcia	<b>Regional sectorial</b>
Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Suelo Industrial de La Región de Murcia	<b>Regional Sectorial</b>
Actuación de Interés Regional Marina de Cope	<b>Subregional Sectorial</b>

La Actuación de Interés Regional Marina de Cope (figura equivalente a los Proyectos de Interés Regional de otras CCAA) desarrolla las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia y su finalidad esencial es la reclasificación

como suelo urbanizable de uso turístico<sup>73</sup> de gran parte del Parque Regional de Cope y Calnegre en los municipios de Águilas y Lorca, terrenos no urbanizables antes excluidos de dicho Parque Regional por la propia Ley del Suelo de Murcia de 2001, declarada inconstitucional en 2012.

Esta Actuación de Interés Regional, anulada como consecuencia de la inconstitucionalidad antes citada, estaba previsto se desarrollara a través de un Plan Especial tras haberse aprobado las correspondientes modificaciones de los PGMO de Águilas y Lorca.

### 4.2.3. Cantabria.

La BIOT identifica en esta CCAA los siguientes instrumentos de OT:

Plan de Ordenación del Litoral	<b>Regional OT</b>
Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria	<b>Regional OT</b>
Plan Especial de la Bahía de Santander	<b>Subregional Sectorial</b>
Plan Especial de Protección y ordenación del territorio Pasiego	<b>Subregional Sectorial</b>
Plan Especial de la Red de Caminos y Sendas del Litoral	<b>Subregional Sectorial</b>
Proyecto Singular de Interés Regional del Parque Científico Tecnológico de Cantabria	<b>Subregional Sectorial</b>
Proyecto Singular de Interés Regional. Actuación Industrial en Marina de Cudeyo	<b>Subregional Sectorial</b>
Proyecto Singular de Interés Regional. Parque Empresarial Besaya	<b>Subregional Sectorial</b>
Proyecto Singular de Interés Regional. Área Industrial Tanos-Viérnolos	<b>Subregional Sectorial</b>

Como puede apreciarse, Cantabria posee una ordenación regional integral matizada por su carácter litoral o de normas urbanísticas, pues el resto de CCAA incluidas en la BIOT (salvo Murcia y Extremadura) poseen unas directrices, plan o estrategia regional

<sup>73</sup> Se delimitaba un ámbito con una superficie de 21.293.767 m<sup>2</sup>, incluidos Sistemas Generales. Edificabilidad global 0.14, incluidos los Sistemas Generales (teletransporte). Los equipamientos incluyen: Hoteles para 23.000 plazas; Centro de convenciones y espacios para convenciones integrados en la oferta hotelera; 10 zonas comerciales. Centros comerciales y lúdicos abiertos y tematizados. La zona residencial contaría con 11.000 viviendas. La población total aproximada del complejo rondaría al 100% de ocupación los 60.000 habs.; Marina interior para 1500-2000 embarcaciones. Área inundada = 40 ha; Centro de Alto Rendimiento deportivo; 5 campos de golf de 18 hoyos, de los cuales uno será emblemático de 75 Has. el resto entorno a 60 Has.

ya sean en avance, aprobación inicial o definitiva. En cambio, es de las Comunidades que ha desarrollado el plan especial territorial (siempre clasificado por la BIOT como subregional sectorial).

Como vimos anteriormente, la ley cántabra (art. 59.1) identifica los tipos de planes especiales territoriales en desarrollo directo de otros instrumentos de ordenación territorial.

Actualmente se encuentran en diferentes fases de tramitación diversos Planes especiales<sup>74</sup>, de los cuales hemos escogido en razón a la materia del presente trabajo el **Plan Especial de Protección y Ordenación del Territorio Pasiego**<sup>75</sup>, aprobado inicialmente.

El objeto de este Plan Especial es la conservación de la riqueza etnográfica, la preservación de los recursos naturales, la protección del paisaje, el desarrollo del medio rural y la dinamización socioeconómica de su ámbito territorial de aplicación. El ámbito de aplicación del Plan es el que se corresponde con el suelo clasificado como rústico en los instrumentos urbanísticos vigentes en diversos municipios<sup>76</sup>.

Cuando se examina con detalle su contenido, se pone enseguida de manifiesto que para nada nos encontramos ante un instrumento de ordenación “sectorial”<sup>77</sup>, sino que se trata de una auténtica ordenación integral de territorio de los municipios afectados, eso sí, excluido el suelo urbano y urbanizable ya clasificado. Es decir, nos encontramos pues ante un auténtico y genuino “plan especial territorial del suelo no urbanizable”.

La paradoja es que en su regulación legal, estos planes especiales territoriales vienen referidos (art. 59.1. letra g) a la Protección del paisaje, la riqueza etnográfica, los recursos naturales y el medio rural, mientras que el Plan Especial analizado entendemos supera con mucho esas funciones, pues no sólo establece determinaciones proteccionistas, sino que impone, según su propio tenor “un modelo de ordenación coherente que contenga los criterios básicos para la organización del territorio y que constituya un referente fundamental para el planeamiento urbanístico”.

---

<sup>74</sup> <http://www.territoriodecantabria.es/Contenido/planes-especiales/45>

<sup>75</sup> Los otros dos son el Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral y el Plan Especial de la Bahía de Santander.

<sup>76</sup> Arredondo, Liérganes, Luena, Miera, Ruesga, San Pedro del Romeral, Santa María de Cayón, Saro, San Roque de Riomiera, Selaya, Soba, Villacarriedo y Vega de Pas.

<sup>77</sup> De hecho, su base legal no es el art. 59.4 que se refiere a planes sectoriales, sino el párrafo 2º del art. 59.3, relativo a planes especiales territoriales formulados por la Comunidad Autónoma en ausencia de Plan Regional de Ordenación del Territorio, y que se circunscribe a los planes especiales de Protección del paisaje, la riqueza etnográfica, los recursos naturales y el medio rural (letra g del art. 59.1).

Así es, en efecto, pues la propia zonificación prevista por el Plan Especial se fundamenta en la distinción de dos tipos de espacios en el ámbito de aplicación, el área de Protección y el área de Ordenación.

Dentro del área de Protección quedan incluidas aquellas zonas que, en atención a sus singularidades o valores patrimoniales, paisajísticos o ambientales, son merecedoras de una especial protección.

El área de Ordenación se encuentra integrada por aquellas zonas en las que resulta compatible el crecimiento y la reordenación de los usos en el suelo rural con la protección de los valores intrínsecos del territorio.

¿De qué crecimiento estamos hablando? Pues de la transformación urbanística del suelo no urbanizable, detalladamente regulada en el art. 31. Suelo rústico susceptible de transformación, donde se impone a los municipios que sólo podrán integrarse en suelo rústico susceptible de transformación suelos incluidos por el Plan Especial en la categoría de Área Periférica de Transición. El régimen urbanístico del suelo rústico susceptible de transformación será el propio del suelo urbanizable residual, definido en el número 2 del artículo 104 de la Ley de Cantabria 2/2001, si bien el desarrollo urbanístico de estos suelos sólo podrá producirse una vez que el planeamiento municipal haya incorporado las determinaciones correspondientes relativas a su clasificación, con las limitaciones establecidas en la presente Normativa.

Por tanto, podemos concluir que en realidad nos encontramos, materialmente, ante unas auténticas directrices de ordenación territorial de ámbito subregional, con la particularidad de que expresamente excluyen de su alcance el suelo urbano.

Lo que se pone de manifiesto aquí es en nuestra opinión un fallo clamoroso en la Ley de Cantabria, a saber, que no se prevén instrumentos de OT subregionales, pues únicamente identifica el Plan Regional de Ordenación Territorial, las Normas Urbanísticas Regionales y los Proyectos Singulares de Interés Regional<sup>78</sup>.

¿Cómo trata este Plan Especial la transformación “material” del suelo no urbanizable, es decir, sin reclasificación del suelo, que es el leiv motiv del presente trabajo? Pues a través de las denominadas Actuaciones Singulares de Dinamización (Artículo 18), iniciativas públicas o privadas que, pudiendo tener un carácter piloto o de demostración para la población, estén destinadas a fomentar el desarrollo sostenible del ámbito tanto en materia de desarrollo socioeconómico como de mejora medioambiental, así como el apoyo a actuaciones asimilables por parte de la iniciativa privada.

---

<sup>78</sup> De hecho, el Plan de Ordenación del Litoral precisó la aprobación de la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre.

La localización y delimitación de los ámbitos destinados al desarrollo de actuaciones singulares de dinamización podrá efectuarse por los Ayuntamientos, a través de su previsión en los Planes Generales de Ordenación Urbana, o por el Gobierno de Cantabria, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, en desarrollo de este Plan Especial.

Las obras e instalaciones de una Actuación Singular de Dinamización tendrán la consideración de actuaciones de utilidad pública e interés social, en especial a efectos de lo establecido en los artículos 112 y 113 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria, a saber, aquellos que determinan el Régimen del suelo rústico de especial protección y de Protección ordinaria, respectivamente.

Si se trata de suelo de especial protección, se podrán admitir (art. 19.6) nuevas instalaciones o construcciones, destinadas a cumplir una función imprescindible para el objeto de la actuación singular, con carácter excepcional y siempre que se justifique la imposibilidad de emplear las preexistentes para el uso previsto, conforme a las condiciones que establece la Ley 2/2001, para el suelo rústico de especial protección. Esta disposición nos resulta un tanto enigmática, pues no es fácil adivinar a qué condiciones se refiere, salvo que se refiera a lo determinado en el art. 112.2.h relativo a obras de reconstrucción, restauración, renovación y reforma de edificaciones preexistentes incluso para el uso residencial, cultural, actividad artesanal, de ocio o turismo rural, pero que entendemos no permite “nuevas instalaciones o construcciones”, aunque sí ampliaciones.

En el Área de Ordenación se podrán aprobar actuaciones singulares que tengan por objeto la actividad turística, las actividades productivas o la recuperación ambiental. Las actuaciones singulares de dinamización para actividades turísticas tendrán por objeto la creación de equipamientos turísticos en emplazamientos selectos vinculados a espacios representativos del ámbito. Las actuaciones singulares de dinamización para actividades productivas, distintas de las turísticas, tienen por objeto la creación de suelo equipado para la localización de actividades económicas vinculadas a la producción agroalimentaria y a la diversificación del mercado laboral local. Nótese que bajo este último epígrafe cabe cualquier actividad económica. Se consideran actuaciones singulares de recuperación ambiental aquellas actuaciones que tienen por objeto la regeneración del medio natural o los espacios degradados, así como la corrección de prácticas que producen un deterioro ambiental, incluida la divulgación de las buenas prácticas.

También se dedica un apartado específico para las Actuaciones singulares de dinamización en el Área de Protección de Cabañales, donde se podrán aprobar actuaciones singulares que tengan por objeto la musealización, el uso turístico o la

actividad agropecuaria. Sobre el resto de Áreas de Protección, Ecológica y Paisajística, este Plan Especial guarda silencio.

¿Cómo se tramitan las Actuaciones singulares de dinamización? Pues previa preceptiva Licencia municipal, formulando el “proyecto de desarrollo” en el ámbito a tal efecto delimitado y tramitando la aprobación de la actuación conforme al procedimiento regulado por el artículo 116 de la Ley de Cantabria 2/2001, que no es otro que el Procedimiento para autorizar construcciones en suelo rústico<sup>79</sup>.

#### 4.2.4. Andalucía

La BIOT identifica en esta CCAA los siguientes instrumentos de OT:

Directrices Regionales del Litoral de Andalucía <sup>80</sup>	Regional OT
Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	Regional OT
Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)	Regional OT
Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía (2004-2010)	Regional Sectorial
Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (1997-2007)	Regional Sectorial
Plan Director Territorial de Gestión de Residuos Urbanos de Andalucía	Regional Sectorial
Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos	Regional Sectorial
Plan Energético de Andalucía 2003-2006	Regional Sectorial
Plan General de Turismo de Andalucía	Regional Sectorial
Plan de General de Deporte de Andalucía	Regional Sectorial
Formulación del Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte	Regional Sectorial
Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada	Subregional OT
Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense	Subregional OT
Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura (Jaén)	Subregional OT
Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana	Subregional OT
Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz	Subregional OT
Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada	Subregional OT
Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva	Subregional OT
Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental-Axarquía de Málaga	Subregional OT
Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental	Subregional OT
Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz	Subregional OT
Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz)	Subregional OT
Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (Cádiz)	Subregional OT
Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla	Subregional OT
Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense	Subregional OT
Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga	Subregional OT

En la **Comunidad Autónoma de Andalucía**, las medidas en el ámbito de la ordenación del territorio incluyen además una serie de Actuaciones de Interés Supramunicipal.

<sup>79</sup> Si la actuación singular es promovida por el Gobierno de Cantabria, precisará informe favorable del Ayuntamiento en el supuesto de que exija modificación puntual del plan general. Esta disposición del Plan Especial no debe referirse lógicamente a la reclasificación del suelo.

<sup>80</sup> Con posterioridad a marzo de 2008, encontramos el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, en proceso de elaboración, creado con el Decreto-Ley 5/2012 como medida urgente en materia urbanística, que tiene como objetivo proteger los espacios no urbanizados y evitar el deterioro del paisaje y la pérdida de ecosistemas valiosos, así como incrementar la calidad de la franja costera. El Plan afecta a los 52 municipios litorales andaluces que no han adaptado sus planes generales al POTA.

Dentro de éstas se encuadran la definición de la Red de Parques Metropolitanos de Andalucía o la puesta en marcha de **planes especiales**<sup>81</sup>:

- [Parques metropolitanos.](#)
- [Plan especial supramunicipal del curso medio y bajo del río Palmones.](#)
- [Plan especial de ordenación de las zonas de regadíos ubicadas al norte de la corona forestal de Doñana](#)<sup>82</sup>.
- [Plan especial de ordenación de la Vega de Granada.](#)

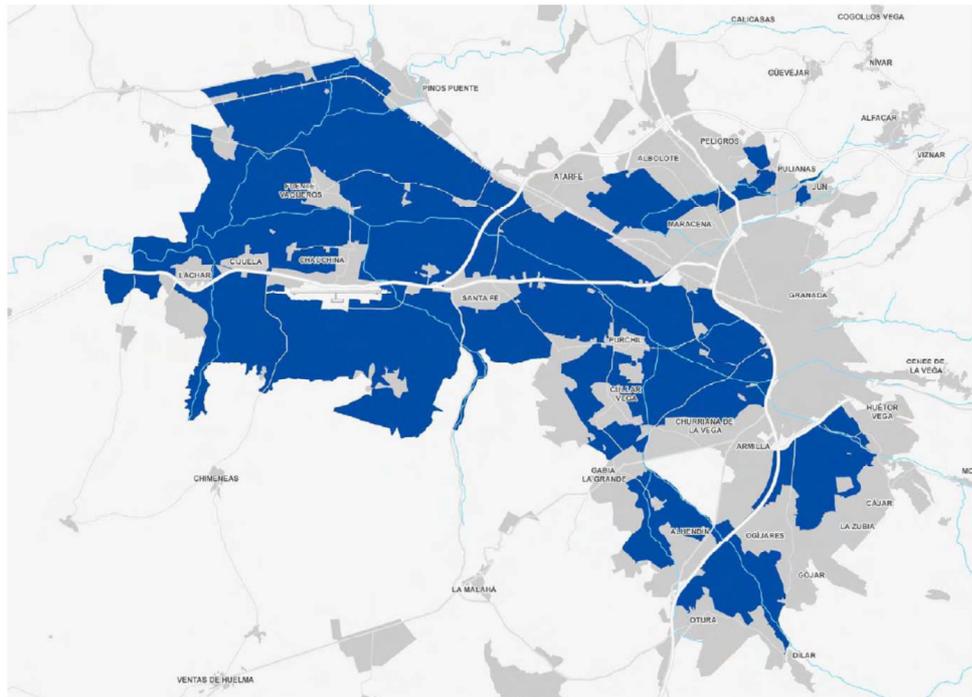
Hemos escogido en razón a la materia del presente trabajo el **Plan Especial de ordenación integral de la Vega de Granada**, a elaborar en desarrollo del Acuerdo del Consejo de Gobierno de Andalucía que insta a impulsar la creación del “Parque de la Vega de Granada”, compatibilizando el uso público con la preservación de sus valores agrícolas, culturales y ambientales. El Plan ha sido formulado por Orden de 23 de marzo de 2012, de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda (BOJA nº73, de 16 de abril de 2012).

La Vega de Granada es un espacio singular debido a sus condicionantes naturales y a la acción humana. El cauce del río Genil, principal eje estructurador, y los ríos Cubillas, Darro, Monachil, Beiro y Dílar han configurado un espacio de alto valor ecológico, ambiental y paisajístico. La calidad agrobiológica de sus suelos aluviales, la disponibilidad de agua y una topografía prácticamente llana han favorecido históricamente una alta productividad agrícola. La ocupación y los usos que han modelado este espacio han propiciado su riqueza patrimonial, tanto etnográfica como arquitectónica y su utilización por los habitantes del entorno como espacio de esparcimiento.

---

<sup>81</sup> [www.juntadeandalucia.es/temas/vivienda-consumo/urbanismo/ordenacion.html](http://www.juntadeandalucia.es/temas/vivienda-consumo/urbanismo/ordenacion.html)

<sup>82</sup> La Consejería de Obras Públicas y Vivienda, mediante Orden de 18 de enero de 2011 (BOJA nº 21, de 01/02/2011), ha aprobado inicialmente el Plan Especial de Ordenación de las zonas de regadíos ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana, en los términos municipales de Almonte, Bonares, Lucena del Puerto, Moguer y Rociana del Condado (Huelva).



Ámbito

Sin embargo, en los últimos años, debido al abandono del uso agrícola y a la proliferación de usos de carácter urbano, se ha producido un cierto deterioro de sus valores ambientales y paisajísticos, lo que ha justificado que por parte de las Administraciones y de colectivos ciudadanos se hayan desarrollado diferentes iniciativas al objeto de compatibilizar la protección de sus valores con el desarrollo rural y turístico.

El Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada (POTAUG), aprobado por Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, identifica el espacio de la Vega como elemento articulador del área metropolitana, y valora su potencial paisajístico, ambiental y dotacional. Es por ello que dicho Plan localiza en este espacio gran parte de los elementos que componen el Sistema de Espacios Libres Metropolitano, para los que plantea como objetivos generales, la protección de sus valores ambientales, culturales y paisajísticos, la preservación y recuperación del uso agrícola y el fomento del uso de los dominios públicos por parte de la ciudadanía.

Con fecha de 18 de noviembre de 2008, el Consejo de Gobierno acuerda impulsar el proceso de creación del Parque de la Vega de Granada, y elaborar las Directrices de Ordenación de la Vega, para la posterior formulación y aprobación de un Plan Especial. Por ello, elaboradas las Directrices de Ordenación, y de acuerdo con lo previsto en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, procede la formulación del Plan Especial de la Vega de Granada, que aborde la ordenación integral de su ámbito, conforme al artículo 14.1, apartados a), e), f) y h), de la citada Ley.

El ámbito territorial del presente Plan Especial<sup>83</sup> tiene una superficie aproximada de unos 150 km<sup>2</sup>. En este ámbito se localizan suelos afectados en el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada por sus valores productivos.

Son objetivos del Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada<sup>84</sup>:

- a. Establecer y estructurar el sistema de espacios libres de la Vega.
- b. Proteger y poner en valor el patrimonio cultural y etnológico.
- c. Mejorar la calidad ambiental y paisajística del ámbito.
- d. Ordenar los usos del suelo, debiendo concretar las determinaciones establecidas por el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada para los suelos de la Vega, pormenorizando la regulación de los usos y su implantación.
- e. Definir el modelo de movilidad de la Vega.
- f. Establecer las bases o criterios básicos de acción para el desarrollo rural que consolide el sector agrícola.
- g. Establecer las bases y líneas de actuación coordinadas entre las Administraciones y organismos con competencias en el ámbito.

Interesa especialmente el papel del Plan Especial para concretar las determinaciones establecidas por el POTAUG para los suelos de la vega pormenorizando la regulación de los usos, a cuyos efectos determinará los usos prohibidos y las condiciones o requisitos que deberán cumplir los usos permitidos y determinará, en su caso, las instalaciones y los usos que han de quedar fuera de ordenación.

Por tanto, nos encontramos ante un auténtico plan especial territorial, cuya finalidad es complementar y actualizar un anterior Plan de Ordenación Territorial. En este sentido, señalar que no ya el plan especial, sino incluso el Plan de Ordenación que desarrolla, renuncia expresamente a la clasificación del suelo, lo cual no implica que renuncie a establecer condicionantes a dicha clasificación, pero respetando –en nuestra opinión- la autonomía municipal.

---

<sup>83</sup> Términos municipales de Albolote, Alhendín, Armilla, Atarfe, Cájar, Cijuela, Cúllar-Vega, Chauchina, Churriana de la Vega, Dílar, Fuente Vaqueros, Las Gabias, Gójar, Granada, Huétor Vega, Jun, Láchar, Maracena, Ogíjares, Otura, Peligros, Pinos Puente, Pulianas, Santa Fe, Vegas del Genil y La Zubia, en la provincia de Granada.

<sup>84</sup> Según el Documento de Concertación

**Artículo 2.9. Competencia para la alteración del suelo afectado al sistema de asentamientos.**

1. El presente Plan no establece el régimen urbanístico aplicable a la propiedad del suelo, por lo que no podrá considerarse que ninguna de sus disposiciones implique una determinada clasificación del suelo, correspondiendo dicha competencia al Planeamiento Urbanístico General.
2. Sin perjuicio de lo anterior y según lo previsto en el artículo 9.1. de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, deberán ser clasificados por el Planeamiento Urbanístico como suelo no urbanizable, y en consecuencia no podrán formar parte del sistema de asentamientos, todos aquellos suelos sometidos por este Plan a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación en razón a sus valores paisajísticos, ambientales y culturales, por la existencia de riesgos naturales o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.
3. La delimitación del suelo afectado por el presente Plan al sistema de asentamientos sólo podrá ser alterada por el Planeamiento Urbanístico General con las restricciones y condiciones que en este Plan se establecen.
4. Se considerarán integrados en el suelo afectado al sistema de asentamientos los clasificados por el Planeamiento Urbanístico General, sus revisiones o modificaciones, como urbanos o urbanizables en cualquier categoría.
5. Se considerarán excluidos del suelo afectado al sistema de asentamientos aquellos para los que el Planeamiento Urbanístico General, sus revisiones y modificaciones, prevea su cambio de clasificación de urbano o urbanizable, en cualquier categoría, a no urbanizable.

Lo anterior no quiere decir que haya constituido un éxito el control de la clasificación del suelo (básicamente de legalidad y oportunidad supramunicipal) por el órgano autonómico competente, pues precisamente el Documento de Concertación denuncia que “En general, se han producido una ocupación de suelo de la Vega con parcelaciones ilegales, además de implantar usos industriales, sobre todo en las zonas más cercanas a Granada, que han distorsionado y tensionado los núcleos urbanos, estrangulando el espacio de Vega. La característica fundamental en este espacio es la cantidad de suelo clasificado que genera un perímetro tortuoso, a lo que se suma la gran densidad de trazado viario que segrega aún más el espacio de Vega. Por otra parte, en el entorno próximo a la capital, el crecimiento de los núcleos urbanos tiende hacia la formación de continuos urbanos progresivamente indistinguibles. En su componente residencial se basan, sobre todo, en la aparición de las nuevas formas de asociaciones de viviendas unifamiliares<sup>85</sup>”.

#### 4.2.5. Otras Comunidades Autónomas<sup>86</sup>.

##### País Vasco

Los **Planes Territoriales Sectoriales (PTS)**<sup>87</sup> son los planes elaborados por los departamentos del Gobierno Vasco con competencias con incidencia territorial, y

---

<sup>85</sup> Eufemismo de “resort”, a veces con campo de golf. Se ha denunciado su proliferación excesiva en los últimos tiempos, con algunas promociones incluso a media construcción y abandonadas.

<sup>86</sup> Se incluye un análisis adicional, más sencillo que las 4 CCAA anteriores, de un caso de plan especial en País Vasco, Asturias y Castilla y León.

<sup>87</sup> Las otras dos figuras de OT son las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales Parciales. Nótese la aparente correlación con las tres figuras típicas de la ordenación urbanística: plan general, plan parcial, y plan especial.

desarrollan las Directrices de Ordenación Territorial<sup>88</sup>. Se han aprobado, redactado o tramitado hasta 16, de los cuales interesa especialmente el **Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica**. Según el mismo, la implantación de parques eólicos en Euskadi puede tener una incidencia territorial importante y afectar notablemente al medio natural y al entorno del lugar donde aquellos se ubiquen; esto hace que la redacción del Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica se revele como un instrumento útil para la fijación de pautas y criterios orientadores, tanto para la Administración como para los particulares, en la selección de los emplazamientos más idóneos (desde el punto de vista combinado energético-económico y medio ambiental) para el aprovechamiento de este recurso natural y en definitiva para la búsqueda del mejor acomodo territorial de los parques eólicos, dentro de la ordenación vigente resultante de las DOT.

El Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica tiene como primer objetivo: identificar, seleccionar e integrar en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca, los emplazamientos eólicos más idóneos desde el punto de vista técnico para el aprovechamiento de este recurso natural.

El PTS que se redacta, tiene como objetivo principal e irrenunciable facilitar la instalación de parques eólicos e integrar en la ordenación del territorio la infraestructura necesaria para alcanzar, de aquí al año 2005, cuando menos, una potencia instalada de 175 MW y una producción anual de 437.500 MWh de origen eólico, previstos en el Plan 3E-2005 - Estrategia Energética de Euskadi al 2.005.

En los emplazamientos seleccionados en el PTS, la implantación de un parque eólico y todos sus elementos auxiliares y conexos será un uso o actividad admisible, **cualquiera**

---

<sup>88</sup> Aprobados definitivamente:

- PTS de Ordenación de los Márgenes de Ríos y Arroyos
- Plan Sectorial General de Carreteras
- Plan Sectorial de Carreteras de Álava
- Plan Sectorial de Carreteras de Bizkaia
- Plan de Energía Eólica
- PTS de Red Ferroviaria en la CAPV
- PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales
- PTS de Zonas Húmedas
- PTS de Protección y Ordenación del Litoral
- PTS de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Gipuzkoa
- PTS de Vías Ciclistas de Gipuzkoa

En redacción y tramitación:

- PTS de Patrimonio Cultural
- PTS Agroforestal
- PTS de Suelo para la Promoción Pública de Viviendas
- PTS de Puertos
- PTS de Red Intermodal y Logística del Transporte

**que sea la clasificación o calificación del suelo** y dentro de todas las categorías de ordenación previstas en la Directriz del medio físico de las DOT.

La aprobación definitiva del Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica incidirá en el planeamiento urbanístico afectado por los emplazamientos seleccionados, de tal manera que éste quedará vinculado por las determinaciones de este PTS y deberá adaptarse a ellas en su primera revisión o modificación.

El suelo de los emplazamientos eólicos seleccionados está clasificado en todos los municipios, en la Ordenación Urbanística respectiva, como suelo no urbanizable, y en diversas categorías, predominado los suelos especialmente protegidos por sus valores ambientales, paisajísticos, forestales, etc., incluso en un Parque Natural<sup>89</sup>.

En su capítulo 14, el Plan establece sus DETERMINACIONES y NUEVA ORDENACIÓN URBANÍSTICA (sic), como sigue:

A los efectos previstos en la Directriz del medio físico de las DOT, los parques eólicos (...) , en los emplazamientos seleccionados en este PTS, **será un uso o actividad admisible, sin necesidad de más planeamiento de desarrollo que la autorización de las instalaciones del proyecto concreto, cualquiera que sea la clasificación y calificación del suelo** y dentro de todas las categorías de ordenación previstas en aquella Directriz.

La admisibilidad de aquel uso se dará en una superficie de terreno lo suficientemente extensa para albergar el parque eólico y sus instalaciones auxiliares, quedando su delimitación exacta fijada en la resolución administrativa del Departamento de Industria, Comercio y Turismo que autorice el proyecto concreto.

Aquella admisibilidad de uso o actividad de captación y suministro de energía eólica, **se incorporará automáticamente al planeamiento municipal** tras la aprobación definitiva del PTS, sin perjuicio de que los Ayuntamientos afectados puedan incoar los procedimientos precisos para documentar aquella incorporación a sus planeamientos. Este carácter vinculante deriva de la especial naturaleza del objeto del Plan, que trasciende el ámbito e interés estrictamente municipal.

Finalmente, se establece un detallado RÉGIMEN DE USOS, sustitutivo evidente del municipal.

Por tanto, también en este casi podemos afirmar que nos encontramos ante un auténtico plan especial territorial que modifica el planeamiento general municipal en cuanto al suelo no urbanizable, recalificándolo para el uso de Parque Eólico.

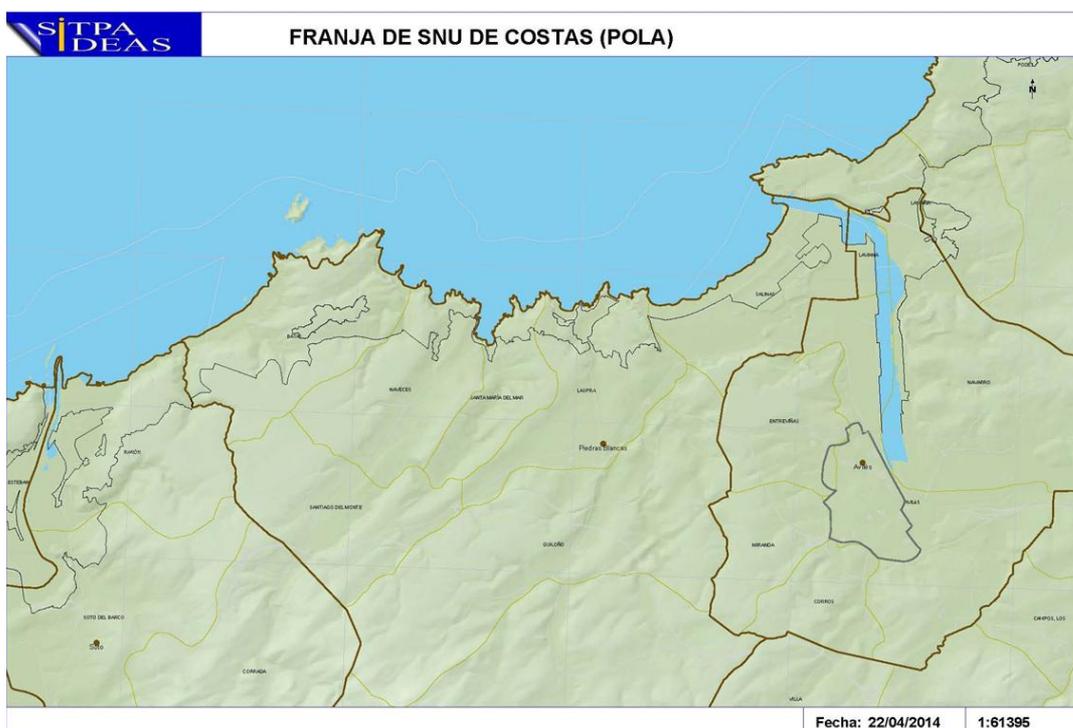
---

<sup>89</sup> El entorno del Gorbea fue declarado Parque Natural en 1994. Sus 20.016 hectáreas lo convierten en el más extenso de la Comunidad Autónoma del País Vasco y están repartidas entre los Territorios Históricos de Bizkaia y Álava.

## Asturias

En Asturias hemos escogido como ejemplo el **Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias (POLA)**, que tiene la particularidad de tratarse del único instrumento de ordenación territorial de ámbito regional costero en España que incluye en su denominación el término “plan especial”.

El POLA, como instrumento de planeamiento de desarrollo de las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio de la Franja Costera, según el mandato de éstas, tiene por objeto «establecer las medidas necesarias en el orden urbanístico para asegurar la protección y ordenación del medio físico costero». En consecuencia, sus efectos sobre la dinamización de la economía litoral están produciéndose de forma indirecta, por la vía de la preservación de los valores ambientales y los paisajes costeros y el impulso de iniciativas de disfrute como los parques- playa o la red de sendas litorales.



**Figura 1. Delimitación del Suelo No Urbanizable de Costas del POLA en la Comarca de Avilés.**

Fuente: Geoportal SITPA-IDEAS (Sistema de Información Territorial del Principado de Asturias y la Infraestructura de Datos Espaciales).

El Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano – POLA (2005) plantea los siguientes instrumentos:

- La delimitación del Suelo no urbanizable de Costas, espacio reservado de la edificación para mantener sus cualidades medioambientales y paisajísticas.
- Una serie de propuestas activas: los parques-playa, la red de sendas peatonales, las sendas cicloturistas y las actuaciones de regeneración de la cubierta vegetal degradada.
- Planes de desarrollo para actuar sobre aspectos específicos: áreas degradadas por la edificación, núcleos rurales, áreas arqueológicas, campamentos de turismo y redes de alta tensión.

La principal decisión del POLA es la delimitación del SNU de Costas en una franja de 500 m de ancho como mínimo. Asimismo, se define un parque-playa en Los Quebrantos y Playón de Bayas (t.m. de Soto del Barco y Castrillón) (según otra fuente, se define el parque-playa de San Martín de Lastra, con 12 a 14,5 hectáreas).

Según CARRERO DE ROA (2007), la aportación más importante y la de mayor virtualidad protectora de las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio de la Franja Costera fue la clasificación, como mínimo, de la Zona de Influencia de la Ley de Costas (500 metros desde la ribera del mar) como Suelo No Urbanizable de Costas (SNUC)<sup>90</sup>. La Ley 3/2002 de Régimen de Suelo y Ordenación Urbanística de Asturias elevó a determinación sustantiva de aplicación directa esta clasificación, pero como se trata de una regla general de carácter esencialmente geométrico, el TROTU faculta precisamente a este Plan Territorial Especial la ordenación del litoral para modificar, en función de las características de cada tramo de costa, la dimensión de dicha franja.

Por último, el propio POLA establece su desarrollo a través de diversos de rango inferior que requieren mayor detalle, tal como el Plan territorial especial del suelo de costas (en tramitación, avance de 2010), que reestudia la categoría del Suelo de Costas en un documento unitario que afectara a los 165,86 Km<sup>2</sup> de suelo así categorizado analizándolo y tratándolo particularizadamente al nivel de detalle adecuado, con un grado de complejidad equivalente al que debería poseer el estudio del suelo no urbanizable en el Plan General de un municipio de dimensión media.

Este Plan Especial del Suelo de Costas propone crea de una serie de subcategorías para adaptarse a las diferentes situaciones de las construcciones litorales actualmente existentes: agrupación rural con volumen agotado, entidades que debieran quedar

---

<sup>90</sup> Es cierto que esta categoría de Suelo No Urbanizable ya aparece contemplada en las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural de Asturias (NURMR) (Resolución de 29 de diciembre de 1983, BOPA 31-1-1984) y por tanto, aplicada desde entonces en los planeamientos urbanísticos de los concejos costeros, y también en la Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Usos en el Medio Rural de Asturias. Pero por primera vez se define, aún geométricamente, el ámbito mínimo del Suelo No Urbanizable de Costas, confiándose al planeamiento municipal la determinación de su extensión máxima atendiendo a las peculiaridades de los terrenos que formen las franjas costeras

específicamente categorizadas como Fuera de Ordenación, e instalaciones cuya expropiación sería ineludible para conseguir una mínima recuperación paisajística de la costa asturiana.

### **Castilla y León**

Los Planes Regionales en Castilla y León han permitido el desarrollo de operaciones de gran calado, algunas muy controvertidas como “las Cúpulas del Duero”, dentro del Plan Regional de Ámbito Territorial “Valle del Duero”. Otras suponen la planificación y desarrollo de pequeñas actuaciones e intervenciones en el suelo rústico, como el Plan Regional del Camino de Santiago. La Ley de Ordenación del Territorio deja muy abierto los objetivos y finalidades de estos planes, como es propio de la planificación especial.

Hemos escogido para un análisis pormenorizado el Plan Regional Valle del Duero<sup>91</sup>, que prevé una inversión pública de 1.460 millones de euros durante el periodo 2010-2020 con más de 100 actuaciones en un ámbito territorial que representa más del 25% de la superficie (más de 25.000 km<sup>2</sup>) de la Comunidad y el 32% de su población (cerca de 800.000 habitantes).

Su Normativa abarca determinaciones tanto sobre las infraestructuras como el medio ambiente, el sistema de poblamiento, las actividades económicas, el paisaje, etc.

Se trata pues de un Plan Territorial subregional verdaderamente integral, no sectorial como identifica en nuestra opinión erróneamente la BIOT

A los efectos del presente trabajo, la pertinencia de este Plan se justifica porque dentro de los Programas de Actuaciones, las llamadas Cúpulas del Duero constituyen una de las apuestas esenciales para la dinamización de este eje territorial. Con estas cinco intervenciones arquitectónicas singulares vinculadas al río y a otras actuaciones sobre su entorno en cada una de las provincias por las que discurre, se busca dotar al Duero de una serie de espacios de referencia en relación a los aspectos esenciales reflejados en el Plan y regulados en su Normativa.

El art. 121 establece la Definición, ubicaciones y ejes de desarrollo de las «Cúpulas del Duero» (P), que estará formado por cinco intervenciones de carácter estratégico, situadas a lo largo del Duero y en su entorno inmediato. El PRT Valle del Duero propone para ello la implantación de una intervención del Programa Cúpulas por cada una de las provincias atravesadas por el río Duero a su paso por la Comunidad. Se

---

<sup>91</sup> Aprobado por Decreto 21/2010, de 27 de mayo.

proponen las siguientes ubicaciones para cada una de las Intervenciones previstas del Programa Cúpulas del Duero:

- Cúpula de la Energía: Soria, Garray, vinculada a la Ciudad del Medio Ambiente<sup>92</sup>.
- Cúpula del Patrimonio: Burgos, La Vid –Zuzones.
- Cúpula del Vino: Valladolid, Valbuena de Duero.
- Cúpula de la Tecnología: Zamora.
- Cúpula del Agua: Salamanca, en la zona de las Arribes del Duero, con vocación de convertirse en una Cúpula internacional.

De entre ellas, nos detendremos en la Ciudad del Medio Ambiente<sup>93</sup>, aprobada mediante el correspondiente Proyecto Regional Territorial, que se aprueba, atención, mediante la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del Proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente»<sup>94</sup>, para la cual se declara en el Recurso 6601/2007, BOE-A-2007-16779, su inconstitucionalidad<sup>95</sup> y nulidad, por Sentencia 203/2013, de 5 de diciembre (Ref. BOE-A-2014-220).

Curiosamente, el Tribunal comienza determinando que en realidad no estamos ante un Proyecto, sino ante un Plan urbanístico. (...) “En efecto, el proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente» incluye determinaciones de ordenación general (art. 41 de la Ley de urbanismo) y determinaciones de ordenación pormenorizada (art. 42 de la Ley de urbanismo). En primer lugar (art. 10 de las normas), clasifica los suelos incluidos dentro de su ámbito en: a) rústico común; b) rústico con protección natural de interés paisajístico y forestal –los inundables por el Duero–; c) rústico con protección cultural – los que acogen el yacimiento arqueológico de Numancia–, y d) suelo urbanizable delimitado –214,24 hectáreas destinadas a acoger el desarrollo urbanístico proyectado–. En definitiva, el proyecto regional **reclasifica una parte del suelo clasificado por las normas subsidiarias de Garray como no urbanizable de especial protección para permitir su transformación en suelo urbano.**

---

<sup>92</sup> Dentro de la Ciudad del Medio Ambiente, el edificio de la Cúpula de la Energía se establece en la parcela nº 9.

<sup>93</sup> Consistente en levantar un enclave urbano en el Soto del Garray, una parcela situada a la ribera del río Duero, ocupando un total de 559 hectáreas en las que se hubieran construido 780 viviendas, un hotel con 300 plazas, centros de investigación y desarrollo sobre energías renovables y otros sectores relacionados con el medio ambiente, instalaciones deportivas (entre ellas, un centro de equitación) y un polígono industrial. Además, se incluye una zona institucional, con un centro de exposiciones y congresos.

<sup>94</sup> BOE núm. 133, de 4 de junio de 2007, páginas 24233 a 24235 (3 págs.).

<sup>95</sup> EL TC describe así el motivo de la inconstitucionalidad: “(...) La aprobación por ley de este planeamiento urbanístico ha impedido que los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, puedan controlar la legalidad de la nueva clasificación del suelo, la adecuación del proyecto a la evaluación de impacto ambiental y la legalidad misma de la evaluación ambiental, control jurisdiccional al que se hubiera tenido acceso si la norma hubiera sido aprobada por el Consejo de Gobierno. Con base en lo expuesto cabe concluir que la utilización de la ley no es una medida razonable ni proporcionada a la situación excepcional que ha justificado su aprobación (...)”.

En segundo lugar, el proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente» delimita dos sectores de suelo urbanizable (...) En tercer lugar, los arts. 33 a 41 de las normas regulan el régimen general del suelo rústico, en concreto, los derechos de los propietarios, las segregaciones, las condiciones generales de los usos y de la construcción y edificación y el régimen de los distintos suelos según el tipo de protección. Además, el proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente» contiene las determinaciones de ordenación pormenorizada propias de los planes parciales en suelo urbanizable (...) De lo expuesto cabe concluir que el proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente» **contiene la ordenación urbanística del ámbito territorial por él delimitado. (...)**”.

Si se nos permite con el debido respeto cierta chanza en un tema tan serio y con tantas repercusiones perjudiciales para el Gobierno y la Administración Pública concernidas (jurídicas y económicas), y por ende para todos los ciudadanos de esa ciudad y Comunidad Autónoma, en realidad este Proyecto vaya que sí era un Plan Territorial pero que muy “Especial”.

## 5. Análisis de casos prácticos de planes especiales urbanísticos en suelo no urbanizable

Para la localización de documentos de planes especiales urbanísticos en suelo no urbanizable en todo el territorio español con los que ilustrar el presente trabajo, se han realizado búsquedas sistemáticas en internet, a través de Google<sup>96</sup>. Desgraciadamente, en España no hay un registro oficial de instrumentos de planeamiento urbanístico ni a nivel estatal ni al parecer en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, y donde existe algún sistema al respecto<sup>97</sup>, resulta extremadamente gravoso deslindar los planes especiales más frecuentes (PERI y otros planes especial en suelo urbano y urbanizable) de los del no urbanizable.

Esta búsqueda no se ha centrado sesgadamente en aquellos en que –como veremos enseguida- se desvirtúa la función del PE o no es adecuada al finalidad de este instrumento. Aunque es evidente que la muestra no estadísticamente significativa ni lo pretende, pero como dice el refrán, "de muestra vale un botón"

Tiene su lógica y es "esperable" que con frecuencia los planes especiales puedan ser polémicos o ser incluso utilizados hasta abusivamente, pues precisamente están ideados para esas situaciones "especiales", ya sean legítimas y razonables, ya no lo sean<sup>98</sup>. Si en el urbanismo "sistemático" o integrado ya son desgraciadamente bastante frecuentes las polémicas, cuanto más en el urbanismo "especial" y expresamente *ad hoc*.

### 5.1. Centro hípico integrador del Valle de Arana.

El Centro Hípico Integrador del Valle de Arana tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad del Territorio Foral de Álava a través de la aplicación de terapias ecuestres, donde el caballo es utilizado como elemento principal

---

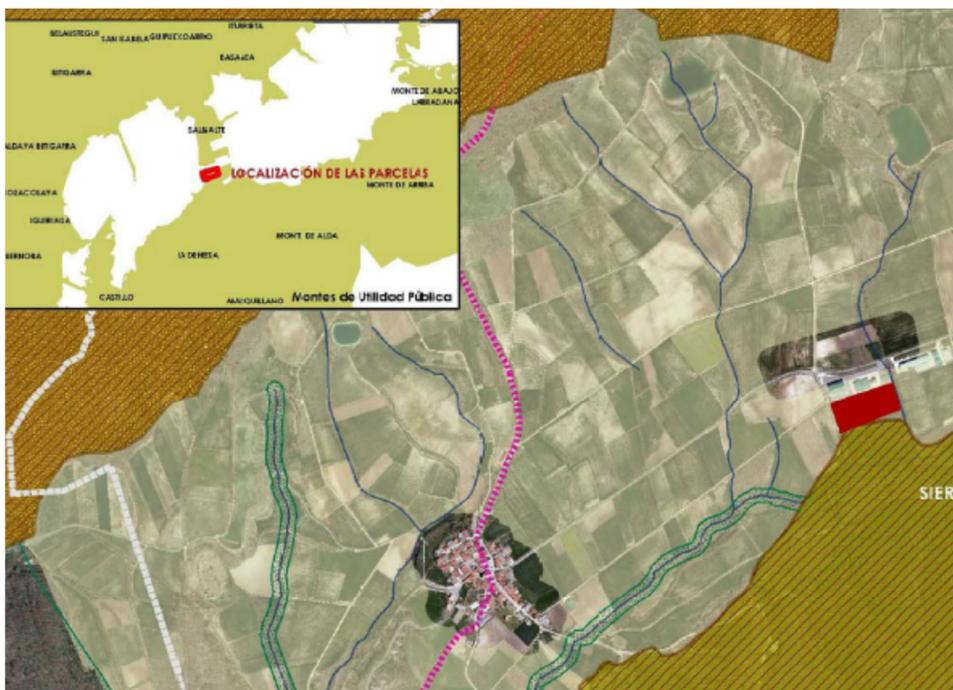
<sup>96</sup> Palabras clave con búsqueda avanzada: "plan especial suelo no urbanizable", en formato pdf. El buscador selecciona documentos cuyo título o en la página donde se encuentren aparezcan todos esos términos, pero no en el propio texto. Con esta sistemática, los PE aquí estudiados de Catral, Huesca y Burriana aparecen en 1º, 2º y 3º lugar, en 4º lugar un PE de Paeria (no seleccionado, legalización y adecuación del centro de telecomunicaciones existente en el núcleo de Lleida), en 5º lugar el PE de Valle de Arana. El PE de XXX fue conocido por su repercusión en los boletines de noticias sobre espacios naturales protegidos.

<sup>97</sup> Por ejemplo, en la Región de Murcia, <http://opweb.carm.es/urbmurcia/faces/pla/exptes.jsp>.

<sup>98</sup> En ocasiones el plan especial propuesto puede responder a aspiraciones política y éticamente irreprochables, pero ser mal gestionados técnica y/o jurídicamente. Que puedan fracasar desde el punto de visto urbanístico no necesariamente los deslegitima desde otras perspectivas.

de comunicación entre los profesionales terapéuticos y la persona con discapacidad. El modelo para el desarrollo y explotación del Centro Hípico Integrador es mediante FUNDACIÓN. El Plan Especial tiene por objeto la ordenación urbanística pormenorizada según el art. 28 Usos y Actividades en Suelo No urbanizable Ley 2/2006, de 30 de junio. El área afectada consta de dos parcelas catastrales situadas en SUELO NO URBANIZABLE afectando a la Zona 13 S.N.U. Agrícola, colindante con un polígono industrial. El total de la zona de actuación asciende a la superficie de 19.323,32 m<sup>2</sup>, incluyendo un vial de acceso. Dentro de las alternativas originarias del Centro Hípico Integrador que se estudiaron como alternativa, su ubicación en las parcelas consideradas es la mejor alternativa en el sentido que se logra la mayor integración del centro hípico con el entorno, se aprovechan accesos y acometidas cercanas ya existentes y se consigue el aprovechamiento y la puesta en valor de un terreno actualmente degradado.

El planteamiento de la actuación se centra principalmente en la propia actividad de terapia ecuestre con la creación de los elementos necesarios para desarrollar la actividad como son la Pista Exterior, 60 x 20 m. delimitado por vallado y prados (zonas al exterior de estancia de los caballos), Caminador semicubierto, la Pista Cubierta de 40 x 30 m. y el Edificio Principal donde se sitúan los servicios administrativos, zona de terapia, albergue y la vivienda del guarda.





### 3. SUPERFICIES PREVISTAS EN LA ORDENACION

ETAPA 1 PLAN ESPECIAL - ZONIFICACION			
CODIGO ZONA	DENOMINACIÓN ZONAS		SUPERFICIE EN m2
LE	EQUIPAMIENTO COMUNITARIO GENERICO	33,93%	6556,67
ZA	ZONA CON FIRME APTO PARA TRAFICO RODADO, APARCAMIENTO PRIVADO	6,04%	1167,55
ZD	AREA DEPORTIVA	14,38%	2.778,86
ZP	VIALES PEATONALES DE USO Y DOMINIO PRIVADO	1,74%	335,81
LV	ESPACIO LIBRE Y VERDE PRIVADO	42,04%	8.113,68
IB	INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS	1,87%	370,75
<b>TOTAL</b>			<b>19.323,32 m2</b>

El USO GLOBAL CARACTERISTICO es Equipamiento Comunitario Genérico. Los USOS PORMENORIZADOS PERMITIDOS son Equipamiento: Deportivo, sanitario, asistencial, cultural, docente e investigación, espectáculo, recreativo y servicios urbanos, así como Residencial como uso servidor. Se considera una ACTUACIÓN AISLADA con un SISTEMA DE GESTIÓN DIRECTA. El vial de acceso se excluye de esta actuación para posteriormente mediante un PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA proceder a su desarrollo con un SISTEMA DE GESTIÓN: EXPROPIACIÓN.

Este Plan Especial ha sido sometido a Evaluación Ambiental Estratégica y dispone de Memoria Ambiental favorable, que además de establecer condiciones ambientales adicionales, establece que las propuestas en el Informe de Sostenibilidad deben agregarse al documento de Plan Especial. En julio de 2014 el Plan fue informado favorablemente por la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

La valoración de este Plan Especial es muy positiva, tanto por la calidad del documento técnico como por el proceso de tramitación, así como por la naturaleza de la actuación, que encaja perfectamente en los supuestos legales de excepcionalidad de usos en el suelo no urbanizable.

## 5.2. Plan Especial de la Finca Almoraima (Castellar de la Frontera, Cádiz).

La dirección de la sociedad pública La Almoraima S.A. (que gestiona las 14.113,1 hectáreas de la finca), dependiente del Ministerio competente en Medio Ambiente, tramitó entre 2014 y 2014 un **Plan Especial de Ordenación de Usos** que permitiría usos turísticos de categoría superior en la zona de la finca que no está dentro del Parque Natural de Los Alcornocales<sup>99</sup>. Las 14.113,1 hectáreas del latifundio ocupan el 77,88% de la localidad. A su vez, El 90,4% de la finca está dentro del Parque Natural de Los Alcornocales, por tanto, casi 10% no está especialmente protegida.

El plan especial propuesto (que ha sido redactado por la empresa malagueña Ejecución del Planeamiento) prevé adaptar y rehabilitar para usos turísticos 14 pequeñas edificaciones existentes dentro del parque natural. Se trata de seis antiguos cortijos y ocho viviendas para los guardas. Fuera del espacio protegido, se contemplan las acciones de más envergadura: un hotel de cinco estrellas "gran lujo", un centro ecuestre, campos de golf y un aeródromo "para uso turístico, deportivo y recreativo", y "posiblemente, también uno de polo", según la sociedad pública.

Tanto el Ayuntamiento como la Junta de Andalucía se oponen al desarrollo planteado. En enero de 2014 se informó que la Comunidad Autónoma había iniciado la ampliación del espacio natural para proteger también la zona donde se concentran las actuaciones previstas en el Plan Especial<sup>100</sup>. En esa misma fecha también el Ayuntamiento comunicó el archivo del documento presentado<sup>101</sup>.

En el fondo de esta polémica subyace el interés del Ministerio por vender la finca, por lo que desde este punto de vista y sin negar en absoluto su legitimidad, lo que se pretende en definitiva (tampoco se oculta) es un auténtica "recalificación" de los usos actualmente previstos (imaginamos que en el Plan General de este municipio) para incrementar sustancialmente su valor de venta y contribuir así a la "reducción del déficit público", según nota de prensa oficial. Adicionalmente, se argumenta que las inversiones de las actividades económicas correspondientes a los nuevos usos

---

<sup>99</sup> [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/08/09/andalucia/1407599538\\_782646.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/08/09/andalucia/1407599538_782646.html)

<sup>100</sup> El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó en enero de 2014 el inicio del expediente de ampliación del parque natural de Los Alcornocales. Esta ampliación, que añadiría cerca de 7.000 hectáreas más al espacio natural, supondría que La Almoraima quedara totalmente protegida, incluyendo las 1.344 hectáreas que no estaban especialmente protegidas aún. En esos terrenos era donde, precisamente, se desarrollaban todas las actividades de más envergadura del plan de usos archivado.

<sup>101</sup> El alcalde del municipio informó que los técnicos del Ayuntamiento habían informado negativamente del plan, que la empresa pública había presentado en marzo de 2013. En primer lugar parece ser que existen dudas sobre su naturaleza urbanística, considerándose que no tiene encaje en una figura de planeamiento concreta. Al parecer, tampoco consta en el plan el estudio de impacto ambiental, según el Alcalde.

derivados del Plan Especial supondrán una importante mejora del empleo en esta comarca de la provincia de Cádiz.

Nos encontramos pues con un curioso e interesantísimo caso de concurrencia de competencias de tres Administraciones: la estatal, como propietaria de la finca y “guardiana” de las leyes estatales básicas; la autonómica, con competencia exclusiva en la designación y gestión de sus Espacios Protegidos; y por último, la local o municipal, competente en materia de urbanismo.

Nótese como en virtud del reparto de competencias antes descrito, la Administración General del Estado no puede imponer al Ayuntamiento la aprobación del Plan Especial propuesto (que además todo indica que es de la categoría de los “no previstos”), ni tampoco puede evitar que la Comunidad Autónoma, como ya hiciera Castilla La Mancha en varios casos (Hoces del Cabriel, Cabañeros), utilice la figura del Espacio Natural Protegido para bloquear proyectos estatales de desarrollo, en razón de la prevalencia de la protección derivada de la legislación de dichos espacios, y muy en particular, de sus instrumentos de ordenación, uso y gestión. Todo apunta pues que de confirmarse las informaciones anunciadas (ampliación del espacio protegido y rechazo del plan especial), es posible que el Ministerio acuda a las Tribunales.

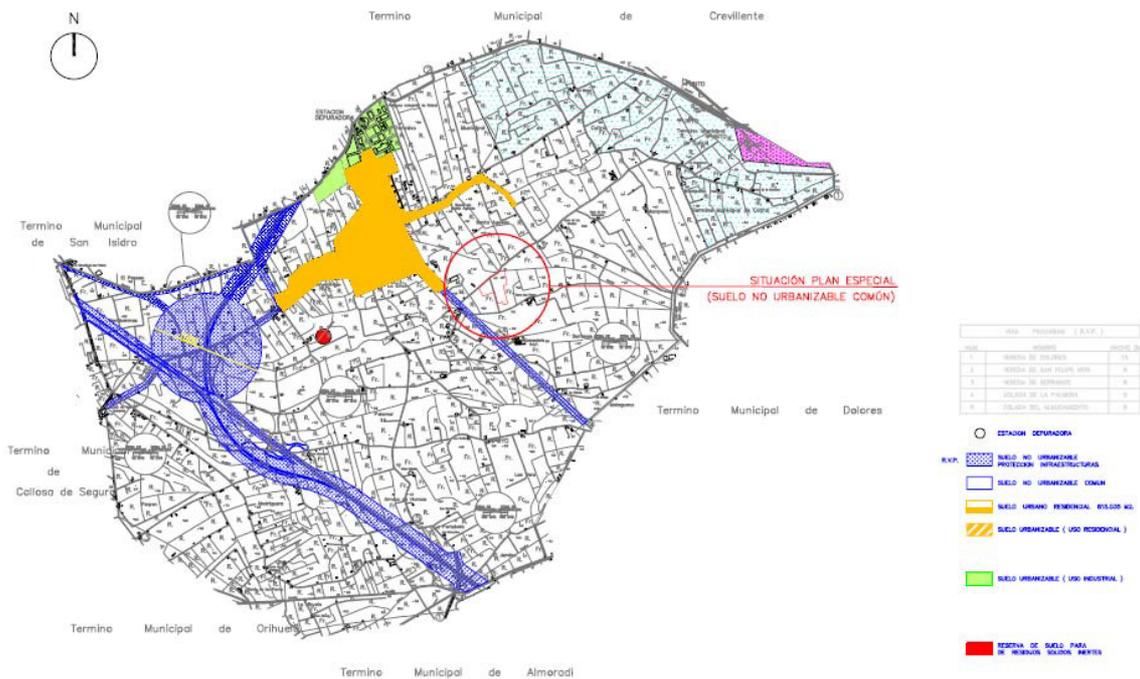
Una última consideración: no hemos podido acceder al documento de Plan Especial, a pesar de encontrarse en tramitación. Ni el Ministerio de Medio Ambiente, ni la empresa pública, ni el Ayuntamiento lo tiene a disposición de los ciudadanos en internet, tal como mandata la Ley estatal del suelo. Sólo hemos podido acceder al plano de usos publicado en un diario.

### **5.3. Implantación de un mercadillo temporal de venta no sedentaria (Catral, Valencia)**

El Plan Especial en Suelo No Urbanizable Común para la creación de un suelo dotacional mixto, de uso público recreativo-ocio y uso privado de venta al por menor no sedentaria<sup>102</sup>, es promovido por el Excmo. Ayuntamiento de Catral y Amal Errayhany Bouazza, siendo redactado en agosto de 2010 por C y S, Proyectos de Ingeniería & MCR Urbanistas.

---

<sup>102</sup> El anuncio de la información pública del plan introduce una definición menos eufemística: “mercado ambulante”.



El 2 de septiembre de 2010 se publica en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana el anuncio de información pública, que se dice “redactado por la iniciativa privada, consta de los documentos exigidos en el artículo 76 de la Ley Urbanística Valenciana; documento de información: documentación gráfica y escrita, memoria descriptiva y justificativa, estudios complementarios (estudio de impacto ambiental, estudio de integración paisajística, estudio acústico, estudio de inundabilidad y estudio de tránsito), normas urbanísticas y planos de ordenación. No se pudo confirmar que este Plan especial se haya aprobado definitivamente<sup>103</sup>. El Estudio de Impacto Ambiental de agosto de 2010 se refiere al Plan Especial Mercadillo “El Olivo”, y según

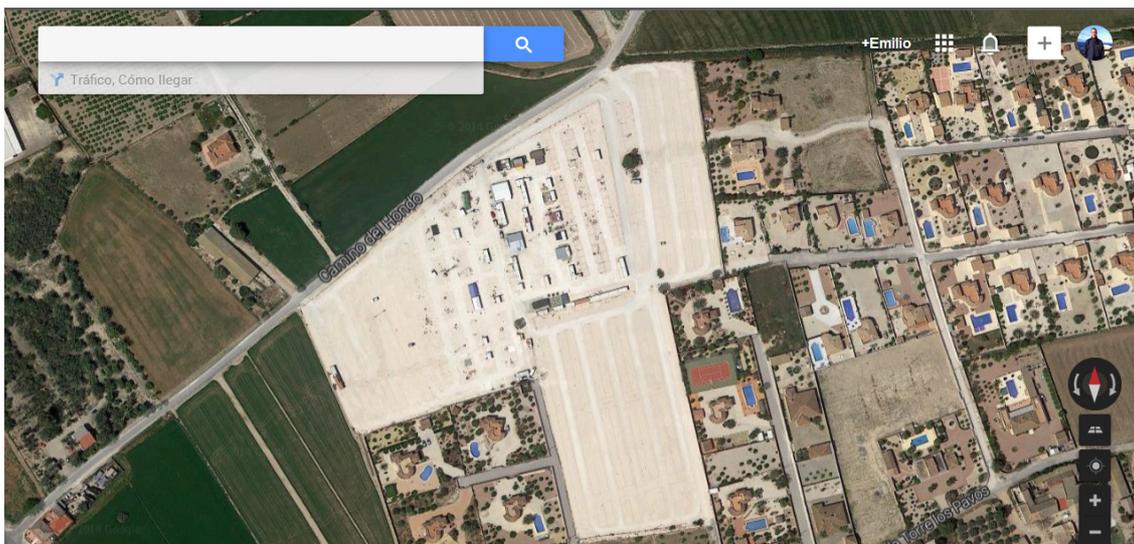
<sup>103</sup> Se ha buscado en el Diario Oficial y en Google.

se reconoce en el mismo, las obras derivadas del plan ya estaban entonces en ejecución. En efecto, el recinto comercial comenzó su actividad de manera ilegal, antes de contar con todos los permisos de la Generalitat Valenciana, aunque el propietario aseguró que «existen informes favorables de la Conselleria de Industria y Comercio y la licencia de obras está aprobada por silencio administrativo positivo».

Situación actual

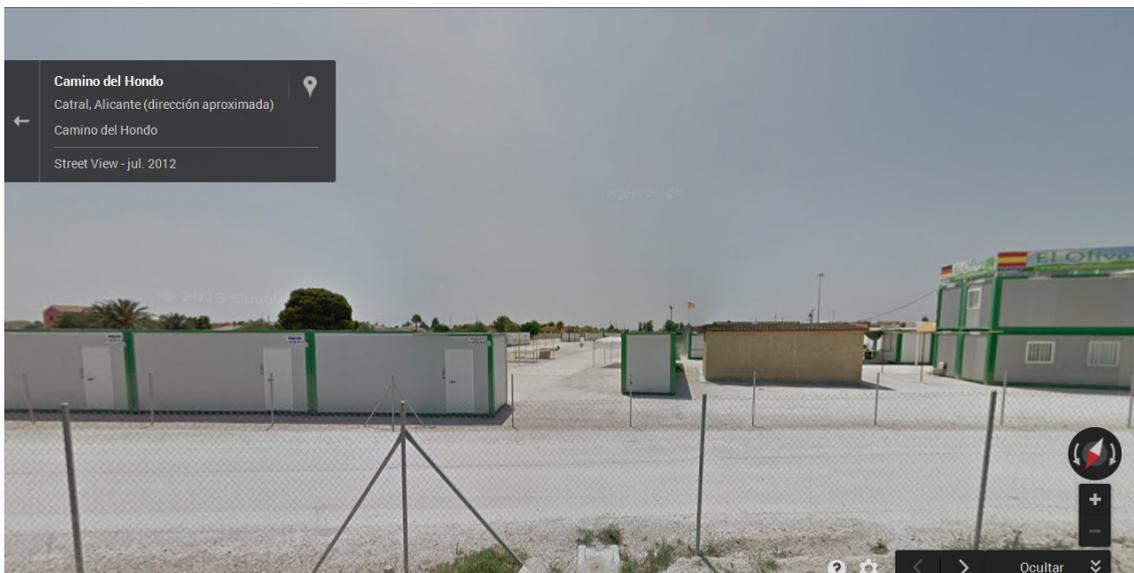


Según Google Maps con datos de mayo de 2012, la actuación ya está en marcha, observándose la existencia de puestos aparentemente fijos:





Street View proporciona esta imagen de julio de 2012, donde se revela la auténtica naturaleza de esta operación: casetas prefabricadas fijas.



En lo que parecen las oficinas (a la derecha de la imagen), aparece una web que no funciona ([mercadilloelolivo.com](http://mercadilloelolivo.com)). En mayo de 2013 se informó que la concejal de Urbanismo explicaba el cierre de “mercadillo” se hizo efectivo tras un acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 25 de abril de 2013, en la que se motivó el decreto de cierre de las instalaciones. El promotor alegó que había un plan especial en tramitación, pero según la concejal, «éste no se ajusta a lo que dictan las ordenanzas que regulan la actividad comercial», confirmándose así que el Gobierno municipal decidió realizar los trámites de anulación de este procedimiento al entender que se

aparta de las competencias municipales<sup>104</sup>. El asunto se ha complicado con acusaciones de racismo (la mayor parte de los vendedores y el propio promotor son magrebíes), querrela criminal del promotor contra el ayuntamiento, presión de la Guardia Civil, campaña popular contra el cierre por la pérdida de puestos de trabajo<sup>105</sup>, etc.



La base jurídica del PE según reza el mismo se encuentra en el artículo 38 apartado d) de la Ley 16/2005 de 30 de Diciembre de la Generalitat Valenciana, Ley Urbanística Valenciana (LUV). Establece como instrumentos de ordenación del territorio los Planes Especiales que, en desarrollo, complemento o incluso modificación del planeamiento general y parcial tienen como cometido entre otros, el de **crear o ampliar reservas de suelo dotacional, así como definir las condiciones de urbanización y edificación de ámbitos concretos sujetos a actuaciones urbanísticas singulares.**

Asimismo, la base legal específica se encuentra en los artículos 25 y 27 de la Ley de Suelo No Urbanizable, que recogen los supuestos de implantación de una actividad terciaria o de servicios. No está claro el promotor, que no se identifica casi (solo el nombre), y es distinto al propietario del suelo.

Este Plan Especial incluye una calificación y zonificación de los terrenos comprendidos, pero sin normativa alguna reguladora.

Según dice el PE, “el Ayuntamiento de Catral está comprometido en los últimos años con protagonizar una política territorial en su término municipal solvente y rigurosa, dejando atrás unas prácticas que se han asentado al margen de la legalidad y que han

<sup>104</sup> <http://catral.net/2013/05/cierre-del-mercadillo-del-olivo/>

<sup>105</sup> <http://www.change.org/p/para-que-se-reabra-el-mercadillo-el-olivo-que-desbloqueen-el-expediente-del-mercadillo-y-lo-envien-a-conselleria-para-la-reapertura-del-mercadillo>

conducido a que se le retiraran las competencias en materia de urbanismo por parte de la Generalitat Valenciana<sup>106</sup>. En este sentido, la Corporación ha asumido la responsabilidad de redactar un nuevo Plan General de Ordenación Urbana, donde encuentren cabida actuaciones como la que se presenta mediante este Plan Especial, siempre y cuando se atengan a los más estrictos controles de legalidad y respeto a los condicionantes medioambientales y territoriales”.

Este Plan Especial es promovido de común acuerdo por el Ayuntamiento de Catral y por la iniciativa privada con el fin de crear un área dotacional mixto, de uso público y privado. Se trata de la “transformación” (sic) de un suelo no urbanizable común, mediante un Plan Especial en Suelo No Urbanizable, que tiene por objeto proceder a la implantación de un espacio dotacional mixto, destinado a actividades de ocio y recreo de uso público así como para la implantación de un Mercadillo temporal de venta no sedentaria, paralelo a la elaboración de un nuevo modelo territorial previsto por el Proyecto de nuevo Plan General Municipal de Catral, actualmente en fase de elaboración.

El desarrollo del Plan Especial en SNU para actuaciones urbanísticas singulares, en virtud de los arts. 38.d) LUV y 181 del ROGTUV, tiene como principal objetivo proceder, en el menor plazo de tiempo que fuere posible -en el ejercicio de una actividad urbanística responsable y coherente con el territorio- a implantar una actividad logística de iniciativa empresarial destinada a satisfacer la acuciante necesidad de inversiones y empleo que existe en el municipio, además de resaltar el ofrecimiento que el promotor hace al Municipio en orden a la utilización de este espacio para la realización de actividades municipales al aire libre, durante los días (cinco) de la semana en que no se lleve a cabo la actividad de mercadillo.

Entre las Condiciones de integración territorial, destaca que “se sometería a la preceptiva Evaluación de Impacto Ambiental con sus correspondientes Anejos destinados a Estudio Acústico, Estudio de Patrimonio y Estudio de Integración Paisajística”, así como la “No obligatoriedad de cesión de suelos no urbanizables de especial protección en superficie igual a la reclasificada: Se entiende excluida expresamente de esta obligación a la superficie de los Planes Especiales en Suelo No Urbanizable Común para actuaciones de interés público dado que mantienen su clasificación”.

---

<sup>106</sup> En marzo de 2008 se informó que el «diseminado» de la localidad alicantina de Catral, casi 1.200 viviendas construidas de forma irregular en los últimos años, podría ser legalizado a lo largo de dicho año, pues el equipo de gobierno del Consistorio ultimaba un avance del nuevo Plan General de Ordenación Urbana (PGOU). Según reconoció el ex alcalde de la población alicantina - imputado por un presunto delito contra la ordenación del territorio-, gran parte de las 1.200 viviendas se ha construido sobre suelo rústico, en parcelas de menor tamaño al exigido y con licencias de obra menor -cobertizos o vallados- que permiten disponer de suministro eléctrico y agua durante dos años. [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-09-03-2008/abc/Valencia/catral-ultima-su-avance-del-pgou-para-legalizar-1200-casas-irregulares\\_1641707544928.html#](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-09-03-2008/abc/Valencia/catral-ultima-su-avance-del-pgou-para-legalizar-1200-casas-irregulares_1641707544928.html#)

Los artículos 11 y 15 de la vigente Ley del Suelo No Urbanizable, en su artículo 11 determina el contenido de los Planes Especiales en Suelo No Urbanizable, que tienen por objeto la creación e implantación de dotaciones Públicas e infraestructuras que deban emplazarse en esta clase de suelo, incluyendo aquellas actuaciones que deban considerarse de interés social.

El artículo 27.3 de la referida anteriormente LSNU establece que la implantación de actividades de servicios en suelo no urbanizable, mediante Plan Especial, se regulan por las condiciones más adecuadas a la prestación del servicio y a la adecuación del entorno conforme se fije en el Propio Plan Especial. (Esta norma ha sido ratificada y ampliada en el reciente Decreto Ley 2/2010, de 28 de Mayo, sobre medidas urgentes por agilizar al desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo, a través de su artículo 2, apartado 4).

La implantación de un mercadillo de venta no sedentaria, desde el punto de vista jurídico-urbanístico, comporta una enorme dificultad respecto del cual deba ser el plan o instrumento de ordenación que le sea de aplicación cuando deba implantarse en suelo no urbanizable. Hay otro tipo de venta no sedentaria que se realiza en suelo urbano, a lo largo de las calles de la ciudad, que encuentra su perfecta regulación a través de las Ordenanzas Municipales, pero también existe de forma creciente otro tipo de venta que requiere de un emplazamiento alejado de la ciudad, tal como es el caso, por sus especiales características de exposición, venta y mercaderías. Este tipo de mercados, de acuerdo con las propias normas de comercio, no son compatibles con el suelo urbano. Por esta razón, el Ayuntamiento de Catral, al debatirse entre la consideración de que se instrumentara a través de una Declaración de Interés Comunitario o bien a través de un Plan Especial en Suelo No Urbanizable, lo que sugirió la conveniencia de formular una consulta a la Dirección General de Urbanismo que se decantó a favor de la opción del Plan Especial.

La finca rústica que constituye el área de actuación, con una superficie de 44.091,20 m<sup>2</sup>.

Se dice que “Hay otro tipo de venta no sedentaria que se realiza en suelo urbano, a lo largo de las calles de la ciudad, que encuentra su perfecta regulación a través de las Ordenanzas Municipales, pero también existe de forma creciente otro tipo de venta que requiere de un emplazamiento alejado de la ciudad, tal como es el caso, por sus especiales características de exposición, venta y mercaderías. Este tipo de mercados, de acuerdo con las propias normas de comercio, no son compatibles con el suelo urbano.”, si bien de la lectura del apartado 3.b de Justificación no llega concretarse cuáles son esas normas de comercio y esas especiales características de exposición, venta y mercaderías.

La pregunta clave es si es cierto que “puede encontrarse acreditada suficientemente la procedencia y oportunidad que presenta su emplazamiento fuera del medio urbano (por los motivos que anteriormente hemos expuesto). Igualmente, dicha actividad se vería favorecida en su desarrollo y resultado por la condiciones del medio rural, evitando la degradación socioeconómica de éste último, a la par que nos encontramos ante una actividad sostenible”.

No hay manera de encontrar verdaderamente justificados y concretados en este PE los motivos por los cuales deba emplazarse un mercadillo fuera del suelo urbano actualmente clasificado en Catral<sup>107</sup>.

Y lo que si queda claro es que no se justifica para nada en qué medida se satisface la cita al Profesor Barreda<sup>108</sup>, en cuanto que “el beneficio que a su vez aportan a ese medio, que evita su degradación socioeconómica (véase lo señalado por el artículo 13.1 de la LS de 2007, comentado anteriormente),...”.

Se trata por tanto de un PE para la creación en suelo no urbanizable común de iniciativa conjunta, pública y privada, de un área de suelo dotacional mixto, de titularidad privada con destino al uso público y privado:

- Dotacional público al establecer como uso el “polivalente público” (recreativo y de ocio, según criterio municipal), con disponibilidad durante cinco de los siete días de la semana (lunes, miércoles, jueves, viernes y sábado).
- Dotacional privado al establecer como uso, con disponibilidad durante los dos días restantes de la semana (domingo y martes), el comercial al menor no sedentario (Mercadillo).

Hasta hace pocos meses la finca estaba destinada íntegramente al cultivo de alcachofas, y hace unos años estaba plantada de cítricos, si bien estas plantaciones han ido abandonándose progresivamente a causa de la absoluta pérdida de rentabilidad de la agricultura de esta naturaleza.

En determinados puestos ambulantes, a ubicar en la zona de servicios y asistencial ID/ID\*, se podrán realizar actividades donde se sirvan preste a los usuarios de todo orden las correspondientes prestaciones complementarias. ¿¿??

Existirá aparcamiento al aire libre con una dotación de espacio destinado para albergar 818 plazas.

---

<sup>107</sup> Se dice en términos generales, no relativos a Catral, que “la normativa aplicable apunta a establecer lógicos criterios (de localización, distribución y cuantitativos) a fin de atemperar las molestias inherentes a su emplazamiento en suelo urbano, a lo que se suma la carencia de espacios públicos capaces de albergar estos usos comerciales”.

<sup>108</sup> El PE no hace cita de la publicación concreta de este profesor.

Un único propietario, que no coincide con el promotor del PE, pero no se prevé expropiación.

Son necesarias actuaciones externas, a cargo de la iniciativa privada (asfaltado y regulación semafórica).

EDIFICABILIDAD: 0,02 m2 de techo / m2 de suelo.

SISTEMA DE GESTIÓN: MIXTO ¿¿??

La edificabilidad computable será la destinada a edificios de carácter permanente, existentes en el ámbito de la actuación. El resto de edificaciones de carácter no permanente (puestos ambulantes, casetas prefabricadas compactas y transportables que no requieren cimentación alguna y elementos de estructura netamente provisional), así como depósitos e instalaciones a la intemperie, no computarán a efectos de edificabilidad.

#### **5.4. Delimitación de acampada temporal asociada a festival musical (Burriana, Valencia).**

El Plan Especial en suelo no urbanizable común de delimitación de zona para uso terciario y de servicios es redactado en ABRIL DE 2013, en Burriana (Valencia), por Montoliu y asociados Ingeniería y Arquitectura S.L.

Se trata de la implantación de una acampada como actividad aneja para la celebración de actividades recreativas y de ocio o terciarias en suelo no urbanizable, de titularidad privada, en un total de 505 parcelas. Al igual que en el caso de Catral antes analizado, se hace a la Generalitat la consulta sobre el instrumento más adecuado, Plan especial o Declaración de Interés Comunitario. Asimismo, se motiva como un supuesto de implantación de una actividad terciaria o de servicios asimilable a los supuestos amparados por los artículos 25 y 27 de la LSNU de Valencia, al igual asimismo que el referido PE de Catral.

Este Plan Especial fue aprobado definitivamente por acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Castellón de 13 de mayo de 2014.

La actividad principal propuesta es la **acampada temporal como actividad aneja a otras de origen recreativo/ocio**. A igual que para Catral (en cuyo documento es evidente se ha inspirado), surge la cuestión de que la actividad terciaria y de servicios propuesta no se encuentra expresamente relacionada en el Artículo 27 de la LSNU, más concretamente entre las definidas en su apartado 2º, si bien, de la filosofía que inspira la ley y dicho precepto (en relación con el artículo 25) se deduce –dice el Plan Especial-, no sólo que no existe un “numerus clausus” de usos terciarios o de servicios,

sino que “la actividad propuesta (terciaria/acampada) es un uso perfectamente encuadrable y admisible para un emplazamiento fuera del medio urbano (por los motivos que anteriormente hemos expuesto)”.

La motivación se encuentra según este PE en los siguientes argumentos:

- conveniencia y oportunidad, por cuanto dicha actividad terciaria ha de situarse, lo suficientemente lejos del área urbana a fin de minorar sus inevitables molestias y lo suficientemente cerca de la playa por razones de conveniencia económica de aquellos negocios locales que sirven de complemento y de asistencia de servicios, aun dada su temporalidad.
- atemperar las molestias inherentes a su emplazamiento, a lo que se suma la carencia de espacios públicos capaces de albergar estos usos terciarios.
- para el desarrollo de dicha actividad sería necesaria una superficie tan grande que no es posible encontrarla en suelo urbano, ni es posible disponer de un suelo urbanizable de semejante tamaño, con las características requeridas de la propia actividad, por su temporalidad, su cercanía a la playa y a la zona portuaria y náutico recreativa, y en un entorno rústico que favorece el aspecto general de la acampada.
- el beneficio que a su vez aportan a ese medio, que evita su degradación socioeconómica (véase lo señalado por el Artículo 13.1 de la LS de 2007), y la exigencia de sostenibilidad, para que el desarrollo no se consiga a costa de los valores medioambientales.

Se trata de un PLAN ESPECIAL de promoción pública para la delimitación en suelo no urbanizable común de una zona de suelo terciario destinado a acampada temporal como actividad anexa a otras de origen recreativo/ocio y aparcamiento vinculado.

El área afectada por el Plan Especial comprende fincas rústicas situadas en SUELO NO URBANIZABLE COMÚN, en el término municipal de Burriana, en el ámbito conocido como Jardines de la Malvarrosa.



De hecho, dado que el Plan Especial supone la regulación del uso de una zona clasificada como Suelo No Urbanizable Común, es exigible<sup>109</sup> la Evaluación de Impacto Ambiental y la tramitación de un Estudio de Integración Paisajística<sup>110</sup>, que el Plan Especial intenta evitar bajo el curioso argumento de que ya se dispone del Documento de Referencia y la versión preliminar del Plan General, determina como suelo urbanizable la zona conocida como Jardines de la Malvarrosa, por lo que se somete a consideración de la Dirección General de Calidad Ambiental y Territorial la innecesaridad de nueva Declaración de Impacto Ambiental, y nuevo estudio de Integración paisajística, por su limitada temporalidad y su menor impacto que una zona residencial y su reversibilidad al ser todo elementos desmontables.

Es decir, se pretende permitir que se apruebe un Plan Especial en suelo no urbanizable legalmente sometido a evaluación ambiental, sobre la base de que se está tramitando la evaluación ambiental del Plan General que reclasifica este suelo. En mi opinión esto resulta absolutamente inadmisibles, porque prejuzga la decisión de que el Plan General sea aprobado definitivamente<sup>111</sup> incluyendo este suelo como urbanizable residencial.

La iniciativa tiene un doble objetivo de satisfacción de intereses públicos y privados. La propuesta nace de la necesidad de regular un fenómeno creciente en la provincia que es el turismo de festivales.

Se dice que el destino de ese suelo permitirá a la vez mejorar el aspecto que actualmente presenta por abandono de los usos agrícolas, puesto que su habilitación para acampada asegura el mantenimiento anual de la zona.

La base jurídica se encuentra entre otros en los siguientes preceptos:

- La vigente Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable, en su Artículo 11.b) determina que los planes urbanísticos fijarán la delimitación de zonas en el suelo no urbanizable.
- El Artículo 18.1.d) de la LSNU indica que los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para ordenar usos en suelo no urbanizable común, delimitarán zonas en las que, excepcionalmente, pudieran implantarse actividades industriales, productivas, terciarias o de servicios, **de necesario emplazamiento en el medio rural o que requieran una posición aislada en el territorio.**

---

<sup>109</sup> El PE dice que “sería exigible”, pues su pretensión es que no se realice.

<sup>110</sup> En virtud de lo previsto en el Artículo 48.4.e) del Decreto 120/2006 de 11 de agosto, que aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana, por ser este Plan Especial un documento sometido a Evaluación de Impacto Ambiental según lo dispuesto en el Anexo I, 8. g) 3. del Decreto 162/1990 de 15 de octubre del Consell de la Generalitat, por el que se aprobó el Reglamento para la ejecución de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat, de Impacto Ambiental, según redacción dada por Decreto 32/2006, de 10 de marzo (DOGV 5218 de 14/03/06).

<sup>111</sup> Ni siquiera dispone de Memoria Ambiental aprobada.

- Es el Artículo 25 de la LSNU el que concreta que podrá ser el Plan Especial para la implantación de usos el que regule la excepcional implantación de actividades industriales, productivas y terciarias o de servicios.
- El Artículo 27 de la LSNU, en sus apartados 2.b) y 2.c) determina que sólo podrán tramitarse actuaciones para la implantación de centros recreativos, deportivos y de ocio, cuando se acredite suficientemente la **procedencia de su implantación en suelo no urbanizable por estar íntimamente relacionados con las características del entorno natural** y siempre que colaboren a la sostenibilidad y el mantenimiento del medio rural y de **campamentos de turismo e instalaciones similares o equivalentes de carácter turístico que cumplan los requisitos que les imponga su regulación específica** y no propicien, por sus características y emplazamiento, la formación de núcleos de población o de características urbanas.
- El Artículo 27.3 de la LSNU establece que en caso de implantación de actividades de servicios en suelo no urbanizable mediante Plan Especial, será éste el que regule las condiciones de parcela más adecuadas a la prestación del servicio y a la adecuación del entorno (Esta norma ha sido ratificada y ampliada en el reciente Decreto Ley 2/2010, de 28 de Mayo, sobre medidas urgentes por agilizar al desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo, a través de su artículo 2, apartado 4).
- El Artículo 32 de la LSNU indica que los usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable común que sean objeto de asignación mediante planes especiales no requerirán su posterior declaración de interés comunitario.
- El Artículo 75 de la LUV define el Plan Especial como el instrumento de ordenación que complementa, desarrolla, mejora o modifica el planeamiento general y parcial. En este caso su objeto es satisfacer el fin público de disponer de un área de uso terciario y de servicios complementaria para desarrollo de actividades recreativas y de ocio, singulares y temporales, y que a criterio de esta Corporación sean beneficiosas para la ciudad de Burriana.

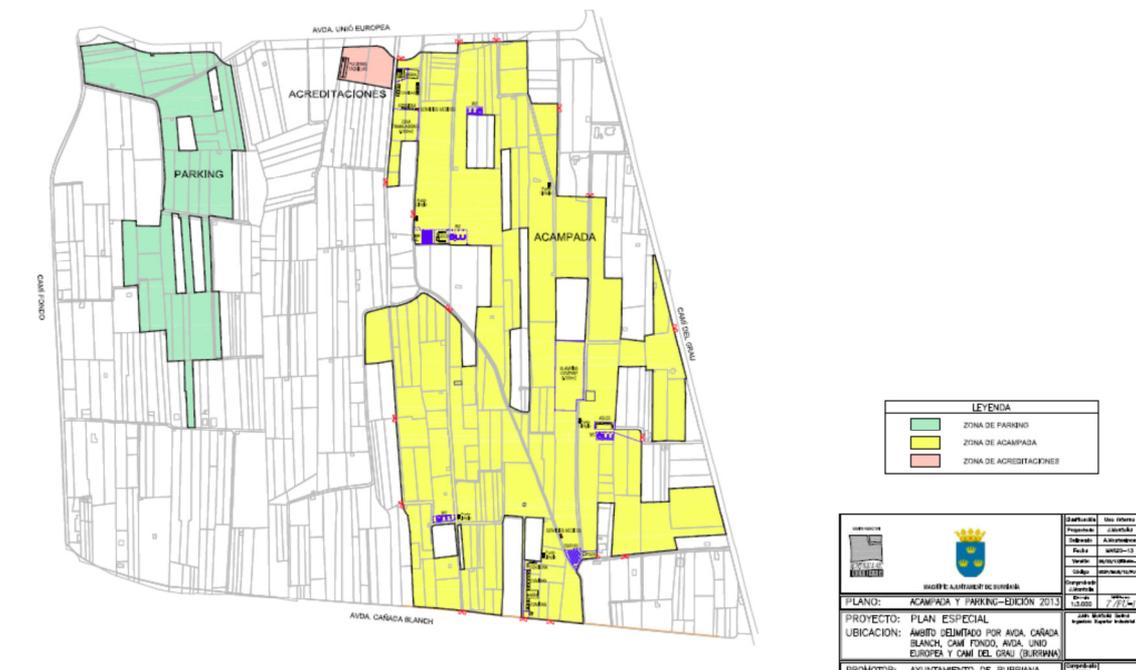
La superficie de la zona que se delimita es de 1.084.401 m<sup>2</sup> y está integrada por más de 500 fincas rústicas de las que aproximadamente un 10% están destinadas a terrenos de cultivo y el restante 90% está abandonada y sin cultivo debido a las expectativas generadas por la presentación del PAI Jardines de la Malvarrosa a principios de la década de 2000.

El Festival ARENAL SOUND en su primera edición y segunda, se realizó íntegramente con acampada en el Arenal de Burriana. Ello originó que el impacto sobre una parte de la playa fuera excesivo. Por ello, la Corporación Municipal decidió la conveniencia de tramitar los instrumentos de ordenación necesarios para posibilitar el traslado de la mayor parte de la acampada a la zona conocida como Jardines de la Malvarrosa.

La superficie que en la actualidad pretende ocupar la Acampada Jardines de la Malvarrosa para el festival Arenal Sound en su edición del 2013 es de 340.346 m<sup>2</sup> y la superficie que pretende ocuparse para el parking es de 77.516 m<sup>2</sup>, de uso exclusivo para los acampados en Jardines, esto hace un total de de 417.862 m<sup>2</sup>. Dicha superficie está compuesta por un total de 167 parcelas y pertenecen a un total de 102 propietarios diferentes.

No obstante lo anterior, el interés de esta Corporación es que el ámbito de actuación del presente Plan Especial sea para la totalidad del área conocida como Jardines de la Malvarrosa, al fin de permitir el incremento y la mejora de aparcamientos/acampada en futuras ediciones del /los Festivales.

Los usos y actividades previstos en la zona terciaria y de servicios será la actividad de acampada anexa a las actividades de tipo “cultural/recreativo y ocio” al efecto, en las fechas establecidas. En el interior de la zona vallada se dispondrá del correspondiente espacio para dotación de servicios: duchas, baños químicos, barras, puestos de restauración, espectáculos al aire libre con música en directo, venta de fichas, carga de móviles, servicios médicos, aparcamiento de unidades de bomberos y servicios de policía, puestos de información, casetas de seguridad, zonas de aparcamiento para los vehículos de los restauradores y para carga y descarga. Este uso podrá funcionar de forma independiente o anexa al uso de ocio que se pueda establecer; la otra zona será de aparcamiento.



La acampada será de uso privado, correspondiendo a la Dirección establecer las normas de régimen interno sobre uso de servicios e instalaciones. Debido que se pretende dar un uso como acampada se ajustará en la medida de lo posible al Decreto

119/2002, de 30 de julio, del Gobierno Valenciano, Regulador de los Campamentos de Turismo de la Comunidad Valenciana.

Como se ha comentado, la actividad de acampada ya se realiza de hecho en la zona de los Jardines; de hecho, en la cartografía del PE se indica que se adjuntan los planos del nº 7/PU-1 al nº11//PU-1, de ordenación orientativa con los servicios e infraestructuras de la **zona ocupada para el año 2013** con una estimación de 30.000 campistas.

Siguiendo con el examen de la cartografía, sorprende encontrar el plan de clasificación del suelo vigente según el PGOU de Homologación Global de diciembre de 2003, pues además de las categorías “habituales” de suelo no urbanizable común y protegido (que no se distingue en la leyenda del plano), aparece en dicha leyenda una nueva categoría, representada gráficamente como una sobrecarga de las anteriores, de (sic) “Suelo No Urbanizable – Vocación Urbanizable” (iii).

En la Parte con Eficacia Normativa, recoge los usos permitidos que recoge “la nueva revisión del Plan General” y que además “excepcionalmente se amplían a los siguientes”:

Acampada: en el interior de la zona vallada se permitirán los siguientes usos: duchas, baños químicos, barras, puestos de restauración, espectáculos al aire libre con música en directo, venta de fichas, carga de móviles, servicios médicos, aparcamiento de unidades de bomberos y servicios de policía, puestos de información, casetas de seguridad, zonas de aparcamiento para los vehículos de los restauradores y para carga y descarga.

Aparcamiento: en la zona habilitada para aparcamiento sólo se permitirá el uso de aparcamiento y pasillos de circulación de vehículos.

Espectáculos al aire libre: sus condiciones de uso serán reguladas mediante ordenanza municipal.

En definitiva, en realidad no nos encontramos ante un SNU donde se quiere encajar una actividad futura, sino ante un suelo urbanizable “expectante” donde ya de hecho, y aparentemente al margen del Plan vigente, se ejercita ya actualmente un uso que se quiere regularizar o legalizar de forma transitoria mientras se aprueba el Plan General que reclasifica el suelo como urbanizable residencial y no sabemos si admitirá este uso de acampada como provisional, o si es el propio Plan Especial como parece el que le da soporte antes y después.

Todo lo cual lleva a la conclusión de que en realidad no nos encontramos ante un Plan Especial en suelo no urbanizable, sino ante la regulación de un uso provisional en un suelo propuesto como urbanizable residencial mientras se desarrolla el mismo y

mientras se aprueba el nuevo Plan General que le proporcione la necesaria cobertura jurídica.

Todo ello lleva a la paradoja aparente de que tanto para pedir la exención de la evaluación ambiental como en la regulación, este PE parte del supuesto de que el nuevo Plan general ya haya sido aprobado, lo que confirma como se ha dicho de que en realidad no nos encontramos ante un PE de SNU, sino ante un PE de suelo urbanizable para un uso provisional y transitorio mientras se desarrolla el uso residencial que el Plan le asigna.

Si se observa con detenimiento el plano anterior de zonificación, se observará que se excluyen parcelas enclavadas, seguramente de propietarios con los cuales la organización del evento o festival no ha llegado a un acuerdo. ¿Es compatible esta estructura de la zonificación con el uso agrícola que el Plan vigente prevé para este suelo no urbanizable?

## **5.6. Implantación de una normativa para casetas de ocio en zona de huerta (Huesca, Aragón).**

El documento de *Plan Especial de desarrollo del PGOU respecto de las condiciones de la edificación y condiciones particulares de los usos en el régimen del suelo no urbanizable*, fue redactado para aprobación inicial en diciembre de 2013, siendo suscrito por Jesús-R. Tejada Villaverde (Arquitecto Jefe del Servicio de Urbanismo) y Vicente Sierra Campo (Oficial Mayor)

Según el artículo 3.4.8 de las Normas Urbanísticas del PGOU. “Desarrollo de las condiciones de protección”, en desarrollo de las previsiones del plan en esta clase de suelo (NU) podrán formularse, entre otros, Planes especiales para el desarrollo del plan general, referidos a los sistemas generales, o a la protección del medio ambiente, de la naturaleza y del paisaje, según lo previsto en el artículo 57 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón, (actual Art.64 de la Ley 3/2009, Urbanismo de Aragón). Los planes especiales que se formulen al amparo de lo dispuesto en el apartado anterior no podrán alterar en ningún caso los usos característicos asignados por el plan general, si bien, en la medida de su alcance, podrán regular las condiciones de los usos compatibles que éste autoriza. En todo caso deberá justificarse que se respetan las determinaciones del plan general en relación con el régimen de protección de las categorías del Suelo no Urbanizable que resulten afectadas.

Se inicia su tramitación por la demanda social y la realidad existente en relación con la necesidad de espacios de ocio y recreo particular al aire libre. La Comisión se mostró favorable a habilitar los procedimientos para que se complementara y desarrollara la

normativa urbanística municipal a la realidad existente, al mismo tiempo que favorecer un control y evitar la proliferación de construcciones no adaptadas a dicha normativa.

Queda en evidencia desde un primer momento que el objetivo primario de este PE no es en absoluto el Medio Ambiente, sino la legalización de edificaciones existentes, que se expresa en el eufemismo “habilitar los procedimientos para que se complementara y desarrollara la normativa urbanística municipal a la realidad existente”.

La asociación Vecinal “Huertos Vivos” conoció el borrador de PE y pudo hacer sugerencias al mismo, se le facilitó el texto citado y la Asociación presentó un escrito con sugerencias y acotaciones.

Hace falta llegar al apartado 2 del documento (Oportunidad y conveniencia) para que se concrete con claridad la verdadera finalidad del PE: “la demanda social de disfrute del ocio ligado a la horticultura es evidente y ha quedado manifiesta con el activo asociacionismo que, en Huesca, y en relación con este expediente urbanístico, ha estado, desde sus inicios, principalmente representado por la Asociación Huertos Vivos”.

El objeto del Plan Especial se centra en el desarrollo del Plan General en lo que se refiere a las Normas Urbanísticas que regulan las “Condiciones de la Edificación y Condiciones Particulares de los usos.” en el Suelo No Urbanizable, con vistas a preservar el medio natural y el paisaje y, a la vez, dar adecuados cauce y respuesta a una demanda social existente: La actividad de ocio y disfrute de la naturaleza, relacionada con lo que ha venido a denominarse la horticultura del ocio. Consiguientemente, no se formula de manera autónoma, sino en desarrollo del Plan General. Se trata de un Plan de iniciativa municipal. Según las disposiciones de la Ley 7/2006, de Protección Ambiental de Aragón (Art. 11.4. y Apdo. 2 del Anexo I), no es preciso someterlo al procedimiento de evaluación ambiental regulado en la misma

En el apartado 4 aparece por fin verdaderamente aclarada la finalidad del PE (el subrayado no está en el original):

*... existe una realidad social que hay que atender y que consiste en la demanda de que se posibiliten unas determinadas construcciones que, además de destinarse a la guarda de aperos propios de las labores hortofrutícolas, puedan utilizarse como elementos de ocio y recreo ligados a dichas labores.*

Eso sí, es necesario que esta regulación “evite actuaciones propias o características de las zonas urbanas, así como la consolidación de usos residenciales indebidos. Ello exige complementar las actuales determinaciones del PGOU, lo que se hace habilitando el uso de “Casetas de Ocio”, además de las ya contempladas “Casetas de Aperos”.

En este contexto, la antigua “caseta de aperos” estrictamente destinada al almacenamiento de herramientas y depósito de productos agrícolas como soporte de la actividad hortícola resulta insuficiente para dar apoyo también al disfrute familiar de la huerta en momentos de ocio; esa evolución exige un aumento de la superficie y mejora de calidades de las construcciones ligadas a este uso, además de otras instalaciones complementarias, que al no estar previstas actualmente en la normativa, han conducido en muchas ocasiones a la edificación impropia e ilegal.

Aquí se encuentra el quid de la cuestión, a saber, que ya existen y se demandan para el futuro construcciones claramente residenciales (por ejemplo, piscinas), pues nada tienen que ver con el uso agrícola stricto sensu (almacenamiento de herramientas y depósito de productos agrícolas como soporte de la actividad hortícola), sino que están destinadas al uso recreativo en familia.

Como destaca el documento, en realidad en este Plan Especial no se trata de regular un uso agrícola productivo, sino **el uso sostenible de una parte del suelo no urbanizable como un uso de ocio tradicional y activo en el medio natural**.

Para ello, “el criterio adoptado es el de adaptar la normativa urbanística municipal a la realidad social, por lo que se contempla la formulación de un documento que complementa las Normas Urbanísticas del Plan General (PGOU) en aquellos aspectos que no habían sido suficientemente tenidos en cuenta. De este modo, se asegura que la nueva normativa resultante del presente Plan Especial cumple escrupulosamente con la Ley y además mantiene las limitaciones complementarias que el PGOU impuso en su día. De esta forma se garantiza que la posibilidad de regular este tipo de actuaciones resulte compatible con las exigencias de que el suelo no urbanizable quede preservado de la urbanización. Ello conlleva la necesidad de, en algún caso, completar el texto de algún artículo de las Normas Urbanísticas del PGOU respecto del Suelo No Urbanizable”.

De lo que se deduce que nos encontramos ante un auténtico plan de legalización, en el que se va a llevar a la norma urbanística del suelo no urbanizable al límite de lo posible para encajar las demandas sociales y la edificación y construcción ilegal.

¿Cuál es el límite de esta operación para no cruzar esa frontera? “Las construcciones vinculadas a esta actividad de horticultura de ocio en ningún caso podrán albergar un uso residencial”.

A partir de esta premisa, en las Normas Urbanísticas se despliegan toda una serie de limitaciones para evitar “cruzar” la frontera: prohibición de las edificaciones características de las zonas urbanas, del uso de determinados materiales y de las soluciones arquitectónicas y los elementos ostentosos y especialmente llamativos; etc.

La regulación de las originales “Casetas de Ocio” se encuentra en el artículo 2, apartado 1.2 de las Normas Urbanísticas, destinadas a guarecer y dar servicio a los usuarios de parcelas destinadas a huerto familiar o explotaciones hortofrutícolas de autoconsumo. El uso de ocio está asociado al agrícola en los ámbitos referidos. No está permitido, en ningún caso, el uso residencial, ni temporal ni permanente, por lo que en ningún caso se podrá otorgar la cédula de habitabilidad o licencia de primera ocupación, ni podrá adquirir derecho alguno como vivienda.

¿Cuáles son los requisitos y características de estas “pseudoviviendas”? Se admiten en cualquier tamaño de parcela existente o segregable, con un tamaño máximo de 40 m<sup>2</sup>. Ya de partida admitir una edificación de estas características con independencia de la parcela pone de manifiesto que el supuesto ocio de huerto no es más que la cobertura para admitir segundas residencias camufladas, es verdad que con fuertes limitaciones: no pueden contar con compartimentaciones propias de las viviendas; se permite exclusivamente, la disposición de una pila fregadero, bancada de cocina, chimenea y un aseo; la altura máxima será de una planta. Por otro lado, se permitirá, anexa a las casetas de ocio, un recinto construido, con acceso desde el exterior, destinado a la guarda de aperos y productos del campo.

Es verdad no obstante que se impone la limitación de que pueda superarse una ocupación del 4% de la superficie de la finca, lo que significa que el máximo de superficie construida (40 m<sup>2</sup>) se alcanza con una parcela de 4.000 m<sup>2</sup>, y que por debajo de esta superficie de finca el tamaño de la caseta de ocio quizás no sea viable o interesante, sobre todo a partir de microparcels de 1.000 m<sup>2</sup>.

Otras características propias del uso residencial es que “Se permitirá la realización de un porche abierto por tres caras, con una superficie máxima de 20 m<sup>2</sup>. Se permiten, además, otras construcciones auxiliares que sirven al cumplimiento de los fines de horticultura de ocio, tales como andadores pavimentados, asadores, albercas o depósito de agua para riego, piscinas y otros similares”. **Nos preguntamos para qué horticultura es necesario un porche, asador o una piscina.**

**Es curioso que la colocación de porches es, justamente, una de las características vedadas a las casetas de aperos por ser, según dice el propio PE, propios del uso residencial<sup>112</sup>.**

¿Cómo intenta evitar el PE que esta regulación permita el tráfico de estas auténticas mini-viviendas? Creando un originalísimo régimen de autorización: “Para la autorización de una caseta de ocio, deberá acreditarse mediante declaración

---

<sup>112</sup> Pág. 12: “En dichas casetas no se admitirá ningún tipo de uso residencial, de modo que quedarán prohibidas la apertura de ventanas -salvo huecos de estricta ventilación-, las instalaciones sanitarias, el suministro de energía, la compartimentación interior, **la colocación de porches** y, en general, todas aquellas obras e instalaciones que no sean estrictamente necesarias para el uso admitido”.

responsable, no poseer en el suelo no urbanizable del término municipal ninguna otra edificación destinada al mismo uso. Los propietarios que tengan más de una finca susceptible de construirse casetas de ocio en el término municipal sólo podrán obtener autorización para una caseta de ocio en el conjunto de sus fincas. No estará permitida la explotación comercial, es decir, el uso lucrativo de este tipo de edificaciones, dado que se considera que se trata de un uso racional del medio natural asociado a una explotación agrícola u hortofrutícola de autoconsumo”.

¿Cómo intenta evitar la segregación para construir más casetas de ocio? Disponiendo unas limitaciones más originales aún si caben: “Cuando sea objeto de segregación una finca en la que ya exista una caseta de ocio o caseta de aperos consolidada o autorizada, la parte segregada que carezca de caseta de ocio o caseta de aperos no podrá ser objeto de autorización para construir otra durante el plazo de diez años, salvo que la titularidad de la finca segregada haya sido adquirida por título hereditario. Así mismo, con la salvedad que más adelante se dirá, no se podrán conceder autorizaciones para construir caseta de ocio o caseta de aperos en parcelas resultantes de una segregación o parcelación en el plazo de diez años desde la licencia de segregación o parcelación. El presente aspecto deberá reflejarse mediante nota registral una vez concedida la licencia de parcelación”.

¿Cómo intenta evitar esta Normativa que este suelo para casetas de ocio se convierta –el riesgo es fácil de advertir- en un auténtico suelo urbano residencial? La retórica de las NNUU dice que “En ningún caso las autorizaciones y licencias urbanísticas municipales que se requieran para la construcción de edificaciones de casetas de ocio, conferirán al propietario y solicitante de las mismas derecho alguno a la prestación de servicios propios del suelo urbano o urbanizable. Todas las instalaciones y servicios con que se doten las construcciones serán por cuenta del propietario de la finca, no teniendo la administración actuante ninguna obligación, de dotar o mantener las referidas instalaciones o servicios. Con el fin de evitar la formación de núcleos de población, las casetas de ocio no podrán contar con servicios urbanísticos ni dotaciones comunes.”

Retórica aparte, la única limitación realmente concreta y específica es la siguiente: “El suministro eléctrico deberá ser resuelto preferentemente desde la propia finca bien con generadores eléctricos o paneles solares fotovoltaicos. En todo caso, bien por medios propios o si se dota de fuerza eléctrica de la red, **la potencia eléctrica máxima será de 1’1 Kw.**”

Y, finalmente, llegamos al apartado que realmente da sentido a este PE: La Regularización de construcciones e instalaciones ya existentes (DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA y siguientes). En esta regularización se admite la legalización incluso de casetas que no cumplan las condiciones de las propias NNUU. Eso sí, a partir de que se regularicen (= legalicen), “no se admitirán nuevas construcciones ni

ampliaciones". Me pregunto por qué será necesario según el autor de este PE decir lo obvio. ¿O no será tan obvio?

Llama la atención que en ningún momento en este documento, en concreto en su breve Memoria, se hace ninguna descripción detallada y sistemática, estadística, de la "realidad social" a la que alude como principal justificación, es decir, la construcción ilegal ("irregular", por usar el eufemismo del documento) de viviendas o edificaciones en los huertos que rodean la ciudad, ni análisis de alternativas que examine si la opción escogida es la más adecuada. No se indica ni la superficie ocupada por las zonas de SNU a las que afecta, ni si ubicación geográfica, ni se incluyen planos en el índice. Es un documento que se centra en el resultado de la decisión adoptada (regular las casetas de ocio), con una escasísima documentación que justifique la decisión más allá de solucionar el "problema social".

También cabe preguntarse por qué se utiliza para esta legalización la modificación de las Normas Urbanísticas el PGMO a través de un Plan Especial de desarrollo del mismo. Pues en mi opinión no se trata tanto de ningún desarrollo como de una auténtica Modificación de dicho Plan General.

La respuesta está en la Operación Domus de la Guardia Civil. El Seprona de Huesca realizó esta operación en 2012 para la "detección y control de prácticas irregulares en materia de urbanismo y ordenación del territorio", habiendo registrado 304 actuaciones que han culminado con 110 infracciones administrativas en materia urbanística y de ordenación del territorio y 6 diligencias instruidas por presuntos delitos urbanísticos con el resultado de ocho personas imputadas.

## HUESCA

# Huesca permitirá casetas de hasta 40 metros en los huertos tras las denuncias del Seprona

Las construcciones existentes dispondrán de un año para adaptarse y podrán rebasar el límite en un 20%

HUESCA. Los huertos que rodean la ciudad de Huesca y que están en suelo no urbanizable podrán tener casetas de ocio, una figura que no está contemplada en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) pero que sí recogerá el plan especial que el Ayuntamiento prepara para regularizar las numerosas construcciones existentes en los alrededores de la capital oscense. Están sin cuantificar y presentan dimensiones y formas diferentes que en muchos casos incumplen, además del PGOU, la normativa de medio ambiente. Esta situación motivó hace un año la operación Domus del Seprona de la Guardia Civil, que se saldó con cientos de inspecciones y ocho detenidos por presunto delito urbanístico.

La necesidad de regular estas construcciones está pendiente desde hace 20 años, pero fue a partir de esta intervención, que llevó a la Fiscalía más de 15 casos, cuando el Ayuntamiento decidió establecer condiciones para una realidad arraigada y extendida en Huesca. El plan especial para establecer las características de las edificaciones y sus usos empezó a tramitarse en abril. Al mismo tiempo, los afectados constituyeron la asociación Huertos Vivos, que ha realizado diferentes aportaciones al borrador planteado en el área municipal de Urbanismo.

La comisión que preside Gemma Allué dio el visto bueno el viernes a un documento que pretende «adaptar esa realidad a la normativa» y que incorpora algunas de las propuestas de los cerca de 400 propietarios integrados en esta entidad y que ha considerado «importante aceptar». Fruto de ello es la posibilidad de levantar una caseta de ocio en suelo no urbanizable, donde hasta ahora solo se podía construir una caseta de aperos con un máximo de 15 metros cuadrados y sin huecos de ventilación.

Ahora se permitirá una edificación de hasta 40 metros cuadra-



JAVIER BLASCO

**Los afectados.** El presidente de la Asociación Huertos Vivos, Arturo Pueyo, que defiende el uso lúdico de los huertos de Huesca, disfrutó ayer de un día de ocio con su familia en su caseta en la zona de la ermita de Salas. Cuando comenzaron las denuncias, la dejó sin acabar por si tenía que derribarla. A falta de conocer la norma, se muestra satisfecho por la regulación. Además, cree que su casa de 25 m<sup>2</sup> puede salvarse.

dos, sin que pueda superar el 4% de la superficie de la finca y sin que tenga carácter residencial, es decir, sin compartimentos interiores. En el caso de que la caseta de ocio esté unida a la de aperos, cada una de ellas debe tener acceso desde el exterior. Además, la superficie máxima de las dos será de 50 metros. El cómputo total de las edificaciones no superará el 8% de la parcela.

Se permitirá también un porche abierto por tres caras con un máximo de 20 metros cuadrados. Estas dimensiones rebasan el umbral de edificación apuntado en el borrador de partida, que planteaba construcciones con un máximo de 30 m<sup>2</sup>, que es la superficie que el PGOU marca como mínimo para una vivienda.

El plan especial incidirá en que

todas las instalaciones y servicios serán por cuenta del propietario. Según explicó Allué, el Ayuntamiento no estará obligado a dotar, entre otras cosas, de punto de recogida de residuos o suministro eléctrico, que deberá obtenerse preferiblemente con paneles solares... La construcción de estas casetas deberá tramitarse a través de una licencia de obras, con una memoria descriptiva firmada por un técnico competente.

#### Balsas de riego

La nueva normativa para los suelos no urbanizables permitirá también la construcción de balsas de riego o piscinas en los huertos siempre que cuenten con un sistema de depuración «medioambientalmente compatible con el entorno», es decir, «sin depura-

ción ni cloración», apuntó la concejal de Urbanismo.

El plan especial establecerá un anexo con una disposición adicional que permita regular las construcciones ya existentes. Se marcará un plazo de un año desde su entrada en vigor para adecuarlas a la nueva norma a través de la oportuna licencia. Allué adelantó que «se autorizarán superficies ya construidas de casetas y otras edificaciones que superen hasta un 20% las dimensiones máximas permitidas en el plan especial», pero siempre y cuando no superen el 10% del total de la ocupación de la finca.

El borrador redactado de la comisión de Urbanismo se trasladará a los grupos políticos para que hagan sus aportaciones de manera que en la próxima reunión pue-

#### EL DATO

# 3

Los jueces han archivado las denuncias por delito urbanístico contra tres propietarios de huertos, de las más de 15 que llegaron a la Fiscalía, porque entienden que la edificación no afecta gravemente al medio ambiente. El delito, tipificado en el Código Penal, conlleva incluso penas de cárcel.

#### HA DICHO

«Somos conscientes de que es una realidad social y la idea es adaptarla a la normativa»

**GEMMA ALLUÉ**

Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de Huesca

da dejarse para su aprobación inicial, por decreto de Alcaldía. Después, habrá un periodo de información pública para la presentación de alegaciones. «También harán falta informes sectoriales del Inagua y del consejo provincial de Urbanismo antes de la aprobación definitiva», señaló la concejal. No obstante, Allué comentó que «no tiene que ser un proceso muy largo».

Mientras se tramita el plan especial, el Ayuntamiento ha paralizado los expedientes abiertos a instancias del Seprona. Asimismo, han empezado a resolverse los procesos judiciales contra los denunciados. El juez ha archivado tres casos por entender que no se producía daño al medio ambiente y, por tanto, no había delito.

**ISABEL G. MACÍAS**

## 6. Análisis de sentencias: el abuso del Plan Especial

Las características antes expuestas de la figura de Plan Especial (amplia discrecionalidad, versatilidad, flexibilidad, atipicidad, irregularidad), que son su principal ventaja y su misma razón de ser, se prestan por el contrario al abuso y a la extralimitación, latentes en los estudios y análisis consultados para el presente trabajo, en cuanto por ejemplo al alcance de los PE para la clasificación, categorización y calificación del suelo, etc.

Una de las extralimitaciones detectadas es (por razones bastante evidentes) es la tentativa de utilizar el Plan Especial como vía para subvertir el planeamiento general y la legislación misma para la calificación de usos residenciales en suelo no urbanizable.

La sentencia 00107/2014 del T.S.J.CASTILLA-LEON de VALLADOLID (Sección Segunda) desestimó el recurso contencioso-administrativo 406/2011 interpuesto por la mercantil promotora del PE aplicable, imponiendo las costas del proceso a la parte demandante por su temeridad, pues así había de entenderse según el Tribunal que pretendiera aprobarse un Plan Especial en suelo clasificado por el Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid como "rústico con protección agropecuaria" con una previsión de 235 viviendas, con clara vulneración de la normativa urbanística.

La justificación no puede ser más peregrina: en su Memoria se señala que la actividad avícola que se desarrollaba en la mayor parte de los edificios contenidos en su ámbito - en realidad en los gallineros- se ha extinguido, por lo que, al persistir olores desagradables característicos de dicha explotación así como la situación de abandono de las naves -los citados gallineros-, se contempla su "transformación en agrupaciones residenciales con condiciones equivalentes a las del uso pormenorizado Residencial 1". Este curioso mecanismo ha sido muy utilizado también en las auténticas reclasificaciones de suelo no urbanizable a urbanizable, por ejemplo, por decaimiento o fracaso de la actividad agraria, o bien por el gran impacto de dicha actividad agrícola intensiva en comparación con la urbanística o con los campos de golf asociados.

Los argumentos en que se basa el Ayuntamiento y confirma y amplía la Sala son en resumen<sup>113</sup>: a) que el suelo objeto del ámbito del Plan Especial está clasificado como "suelo rústico con protección agropecuaria", por lo que se trataría de un Plan Especial de Protección de los regulados en el art. 145 RUCyL, que tiene por objeto preservar el medio ambiente, el patrimonio cultural, el paisaje u otros ámbitos o valores socialmente reconocidos, lo que no se conseguiría si se cambiara, como se pretende, el uso a uno equivalente al Residencial 1; y b) que en suelo rústico con protección agropecuaria el art. 288 de la normativa del PGOU de Valladolid regula los usos pretendidos por el Plan Especial como "usos prohibidos", en consonancia con lo

---

<sup>113</sup> Obviamos los argumentos procedimentales, también sustanciales y no menos interesantes.

dispuesto en el art. 90 RUCyL a cuyo tenor el PGOU debe establecer normas de protección para salvaguardar la naturaleza rústica del suelo, asegurar el carácter aislado carácter de las construcciones que se permitan "y evitar la formación de nuevos núcleos de población".

La clave, como dice la Sala, está en algo tan sencillo como que tanto la Ley del Suelo de 1976 como "ahora en la LUCyL se pretende que los nuevos núcleos de población en un municipio se lleven a cabo de manera ordenada, conforme al respectivo instrumento de planeamiento urbanístico que establezca la ordenación detallada correspondiente en suelo clasificado como urbano o urbanizable. Nunca en suelo clasificado como rústico o no urbanizable, pues en ellos no se permite la formación de un núcleo de población, que es lo que se pretende por la recurrente con las 235 viviendas que se contemplan en el Plan Especial".

Entendemos pues que no sería necesario, aunque si recomendable a mayor abundamiento, ni siquiera descender –como se hace en los informes previos y en algunos de los Fundamentos de la sentencia- a las condiciones y limitaciones concretas de este SNU de Valladolid. La propia clasificación de suelo no urbanizable, en cualesquiera categorías y condiciones, veda absolutamente la creación de la ciudad, por su propia naturaleza y regulación legal, como sin duda lo hubiera sido una nueva urbanización (además aislada) de más de 200 viviendas<sup>114</sup>.

Otro ejemplo de abuso relativamente frecuente, ya no sólo en el planeamiento urbanístico especial sino en cualquier planeamiento urbanístico e incluso territorial, es la omisión de la preceptiva evaluación ambiental del plan o programa considerado, siendo la misma obligatoria, lo que deviene en nulidad de pleno derecho por ausencia total de un trámite esencial.

Así sucede según la sentencia 00297/2014 del T.S.J.CASTILLA-LEON de VALLADOLID (Sección Segunda), relativa al Plan Especial de Protección del Río Tormes y Arroyo del Zurguén de Salamanca (PEPRT), promovido por su Ayuntamiento. Este PE afectaba a un ámbito de 593,18 hectáreas, incluidas las riberas del río Tormes -que tiene a su paso por Salamanca una longitud aproximada de 9,6 km de longitud- y del arroyo del Zurguén, donde se incluyeron terrenos tanto como urbanos, urbanizables y rústicos,

---

<sup>114</sup> "Tanto en ese Texto Refundido [de 1976, de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana] como ahora en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL) se pretende que los nuevos núcleos de población en un municipio se lleven a cabo de manera ordenada, conforme al respectivo instrumento de planeamiento urbanístico que establezca la ordenación detallada correspondiente en suelo clasificado como urbano o urbanizable. Nunca en suelo clasificado como rústico o no urbanizable, pues en ellos no se permite la formación de un núcleo de población (...)". "no está de más señalar que el art. 59 de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Valladolid y entorno (DOTVAENT) se refiere a los crecimientos urbanos en forma de desarrollo compacto, continuo y articulado en torno a los núcleos de población existentes, y, evidentemente, siempre en suelo clasificado como urbanizable, lo que aquí no se cumple con el núcleo de población que pretende la recurrente en suelo rústico con protección agropecuaria". F.J. 3º.

según la clasificación prevista en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Salamanca. Dentro de la clasificación del suelo rústico de los terrenos afectados por el PEPRPT se distinguen diferentes categorías, entre ellas la de "suelo rústico con protección natural". En relación con el suelo rústico, en las Normas Urbanísticas del PE se señala éste acota las condiciones de los usos permitidos, autorizables y prohibidos con relación a los establecidos en el PGOU de Salamanca, de manera que una vez producida la aprobación definitiva del presente Plan Especial, el régimen urbanístico del suelo rústico incluido en su ámbito "será el aquí establecido". Pues bien, a tenor de lo dispuesto en el antes citado art. 52.bis.2 LUCyL115, este PE debió someterse a EIA, toda vez que lleva a cabo, entre otros aspectos, una ordenación específica en el "suelo rústico con protección natural" al que se refiere su ámbito, al establecer para ese suelo el régimen jurídico que en el mismo se contempla y al que antes se ha hecho referencia<sup>116</sup>.

Es interesante comentar varias de las "excusas" ofrecidas por el Ayuntamiento, pues se repiten con frecuencia –la imaginación no es un recurso demasiado extendido– en otros casos:

- a) Argumento de la "patada hacia atrás": Que el suelo objeto de planeamiento específico **ya había sido sometido a evaluación ambiental**, dentro de la aplicada al planeamiento general de Salamanca. El Tribunal es escueto pero tajante: *"la evaluación ambiental del planeamiento general -a la que se refiere el número 1 del citado art. 52.bis LUCyL)- no impide la evaluación ambiental de los instrumentos de desarrollo en los supuestos previstos en el núm. 2 de ese Precepto"*.
- b) Argumento de "la patada hacia adelante": serían los "proyectos concretos, donde se establezca la ordenación detallada de las actuaciones que se desarrollen en la zona de Suelo Rústico con Protección Natural (SRPN), cuando se presenten bien como proyecto de urbanización o como proyecto de obra, los que deben someterse al procedimiento de E.I.A.". También aquí el Tribunal es escueto pero inequívoco: *"Lo que es objeto de EIA<sup>117</sup> a tenor del citado art. 52.bis.2 son los "instrumentos de planeamiento" -no los proyectos- que establezcan la ordenación detallada cuando así lo dispongan la legislación ambiental o los instrumentos de ordenación del territorio, y también los que ordenen terrenos, por lo que ahora importa, "en suelo rústico con protección natural", que es lo que aquí acontece, pues el PEPRPT establece un régimen*

---

<sup>115</sup> "Serán objeto de evaluación de impacto ambiental los instrumentos de planeamiento con ordenación detallada, incluidas sus revisiones o modificaciones, cuando así lo dispongan la legislación ambiental o los instrumentos de ordenación del territorio, así como los que ordenen terrenos incluidos en la Red Ecológica Europea Natura 2000 **o en suelo rústico con protección natural**, salvo si afectan exclusivamente al suelo urbano"

<sup>116</sup> Así también lo señalaron dos informes del Servicio de Medio Ambiente de la Delegación Territorial de Salamanca de la Junta de Castilla y León, luego "corregidos" por un tercer informe que utilizó la tan socorrida técnica de la "patada para adelante" que seguidamente se describe en el texto.

<sup>117</sup> Debería decir EAE o EAPP, Evaluación Ambiental Estratégica o Evaluación Ambiental de Planes y Programas, o bien a secas "Evaluación Ambiental".

*específico para el suelo rústico con protección natural dentro de su ámbito, como se ha dicho”.*

En verdad, ambos argumentos o “patadas” están considerados por las leyes justamente al contrario: a) que el plan jerárquicamente superior precedente -del cual deriva un plan subordinado- haya sido sometido a evaluación ambiental, es un argumento no para eximir al subordinado de una nueva evaluación ambiental, sino justamente todo lo contrario; y b) la evaluación ambiental de planes es distinta a la de proyectos, no sustituyendo una a la otra; de hecho, como en el caso anterior, que un plan precedente haya sido sometido a evaluación ambiental no enerva la obligación que afecte en su caso a la evaluación ambiental de los proyectos derivados<sup>118</sup>.

Por último, haremos mención a la suspensión sin fianza, también por la Sala de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Castilla y León, del **Plan Especial de Protección de Zona Rústica "Dehesa de La Mora"**, en el municipio salmantino de Las Veguillas, a 33 kilómetros al sureste de Salamanca capital, consistente<sup>119</sup> en una urbanización de lujo de 103 hectáreas de "encinar maduro de alto valor ecológico"<sup>120</sup> para la construcción de 12 viviendas de segunda residencia sobre parcelas de 10 hectáreas, que incluían otros 4.000 metros cuadrados de instalaciones y construcciones de uso agropecuario indeterminado, la apertura de caminos y la instalación de redes de agua y otros servicios urbanísticos. El Plan fue aprobado por la Comisión de Urbanismo de Salamanca en marzo de 2013. Resulta de interés reflejar el argumentario comercial del promotor<sup>121</sup> para visualizar hasta qué punto se subvierte la normativa urbanística: se promociona la venta de la "eminencia rural": "un nuevo modelo de gestión integrada de fincas particulares con casas de un diseño maravilloso, situadas en espacios naturales protegidos", donde para nuestros selectos clientes "creamos una parque natural privado y protegido".

---

<sup>118</sup> Con la única matización de que si es posible eximir de evaluación ambiental a un proyecto derivado de un plan que si ha sido evaluado ambientalmente, mediante un trámite justificativo de selección “caso por caso” o discrecional que incluye la consulta a las Administraciones, departamentos y organizaciones no gubernamentales de defensa del medio ambiente. Este trámite o procedimiento es denominado ahora por la reciente Ley 21/2013 como evaluación ambiental “simplificada”, denominándose “ordinaria” a la evaluación ambiental completa que también incluye el Estudio correspondiente e información pública junto con la del plan o proyecto considerado.

<sup>119</sup> “Suspenden la urbanización del monte Dehesa de la Mora”. 16 abril 2014.

<http://ecologistasenaccion.org/article27820.html>

<sup>120</sup> Sometido el proyecto a Evaluación de Impacto Ambiental, el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca emitió una Declaración de Impacto Ambiental favorable (BOCyL de 12 agosto 2010) a pesar de la existencia de informes desfavorables de los técnicos de Medio Ambiente del Servicio Territorial, que alertaban sobre el impacto ambiental severo a los valores naturales del entorno en 2009 y de que concluían, en junio de 2010, que "el previsible impacto sobre la vegetación adulta y el regenerado, tanto en la fase de construcción como en la de ocupación de las viviendas e infraestructuras asociadas, es incompatible con el mantenimiento y mejora del terreno rústico y forestal, que configura el monte Dehesa de Mora”.

<sup>121</sup> <http://bosquescivilizados.net/>

## 7. La relación entre la figura del Plan Especial y los “actos y usos específicos” previstos en el art. 8.2 de la LS08 para el suelo en situación rural

En las legislaciones de algunas Comunidades Autónomas, en determinadas circunstancias, la autorización para los actos y usos específicos de interés público o social precisan de la formulación de un Plan Especial.

Así por ejemplo en la legislación murciana, el art. 85.4 TRLSRM determina que, “Cuando las actuaciones, por su carácter extensivo o complejidad, requieran una ordenación integral, se señalará expresamente en la autorización la necesidad de formular un Plan Especial, tramitado conforme al procedimiento señalado en el artículo 141”.

Nótese que no se trata de que el Plan Especial constituya el instrumento jurídico-urbanístico donde se materialice la propia autorización para los actos y usos específicos y excepcionales, sino que según está redactado (“se señalará”), su formulación es una consecuencia de la autorización, redactándose y aprobándose a posteriori.

Adviértase asimismo la importancia de la condición que desencadena la formulación del Plan Especial: el requerir una **ordenación integral**, por la **extensión o la complejidad de las actuaciones**. Actuaciones pues extensas y complejas que requieren un plan que las ordene integralmente. ¿Hay alguna diferencia en esta definición – “aparte” de la clase de suelo- con el planeamiento de desarrollo en las actuaciones sistemáticas en suelo urbanizable? Incluso su ejecución material parece se confía a un proyecto de obras de urbanización, y en todo caso debe prestarse una garantía económica “con el fin de asegurar el cumplimiento del deber de urbanizar” (art. 162, por remisión del art. 85.3).

En realidad, el art. 85 que comentamos en estas líneas se refiere en verdad a los “usos autorizables excepcionalmente en suelo urbanizable sin sectorizar”. Ahora bien, el art. 77 sobre el Régimen excepcional de edificación en suelo no urbanizable protegido por el planeamiento o inadecuado para el desarrollo urbano, en su apartado 2, determina que “Podrán autorizarse, de forma excepcional, por la Administración regional, actuaciones específicas de interés público, con las condiciones establecidas en el **artículo 85**, en lo que resulte aplicable a esta clase de suelo, (...)”.

El legislador es consciente quizás de que está en parte mezclando churras con merinas, por lo que se cuida de advertir que puede haber condiciones en el citado art. 85 sobre suelo urbanizable sin sectorizar que no sean aplicables en este supuesto de autorización excepcional en suelo no urbanizable de las citadas categorías, el problema es que como no están determinadas cuáles aplican y cuáles no, se precisa su interpretación, lo que no siempre resulta fácil.

¿Es posible también aplicar al suelo no urbanizable de protección especial la posibilidad de autorizar “actos y usos” excepcionales y específicos (“actuaciones específicas de interés público” en terminología del TRLSRM), aunque la Ley murciana no lo prevea<sup>122</sup>?

En nuestra opinión, no cabe otra interpretación si no se quiere privar a los propietarios de estos suelos de una posibilidad expresamente prevista en el derecho estatal básico, si no en la Ley de 1998 (bajo cuya vigencia fue aprobada la Ley del Suelo murciana), si desde luego en la Ley de 2007 y Texto Refundido de 2008.

En efecto, la Ley estatal del Suelo de 1998 establecía en su art. 20.1, párrafo 2º, la regulación en suelo no urbanizable de la posibilidad (“podrán”) de autorización excepcional de “actuaciones específicas de interés público”, con una sola limitación: justificar “que no concurren las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 9 de la presente Ley”, es decir, “que deban incluirse en esta clase de suelo por estar sometidos [los terrenos] a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público”.

Por tanto, en una primera interpretación “literalista”, el legislador estatal del 98 excluyó radicalmente a la categoría de especial protección del art. 9.1º de la posibilidad de autorización de actuaciones específicas de interés público.

No obstante, algún autor<sup>123</sup> parece querer interpretar de un modo mucho menos rigorista -al examinar si esta autorización en esta categoría de suelo no urbanizable requiere de autorización autonómica por afectar a intereses regionales-, que en realidad lo que la Ley estatal de 1998 exige es que se “justifique la preservación de los valores paisajísticos, etc., de esta clase (sic) de suelo”, es decir, que no existe un prohibición total y sistemática, sino que no se podrá autorizar **en la medida** (y por tanto, mediante un análisis “caso por caso”) en que la actuación concreta de que se trate afecte o perjudique a los valores, limitaciones o servidumbres, o dicho de otro modo, que no sea incompatible con lo dispuesto por el régimen especial de protección establecido en los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial<sup>124</sup> y por, en

---

<sup>122</sup> Sólo admite –en ausencia de planeamiento específico o de ordenación territorial- según el art. 76.2, los usos provisionales previstos en la Ley (art. 93), caracterizados por su no permanencia o temporalidad y sujetos a licencia municipal. Estos usos provisionales no son caracterizados legalmente como “excepcionales”, ni tampoco se concreta para nada los supuestos en que, bajo las características antes mencionadas, puedan ser autorizados (LÓPEZ PELLICER, 2002). Se trata de usos “en precario”, sometidos a “caducidad”.

<sup>123</sup> LÓPEZ PELLICER (2002), pág. 143.

<sup>124</sup> En esta interpretación, el problema se plantea si, como suele ser muy frecuente por ejemplo en los Espacios Protegidos, éstos no disponen de ningún régimen especial de protección concreto, por no existir plan de ordenación territorial o porque la legislación sectorial remita a planes (por ejemplo, los PORN o los PRUG) que no hayan sido aprobados. En este sentido, sería más coherente entender que el legislador estatal de 1998 pueda admitir actuaciones específicas de interés público incluso en ausencia

definitiva, es el que justifica la imposibilidad de su transformación urbanística y consecuente clasificación como suelo no urbanizable.

¿Ha cambiado este panorama en la Ley estatal del Suelo de 2008? Entendemos que puede interpretarse si, y a favor además de la interpretación menos rigorista del anterior texto legal.

Hay que partir de la base de que el texto legal de 2008 ya no distingue formalmente clases de suelo (aunque hay quien opina que subrepticamente están perfectamente identificadas), ni tampoco categorías, y en efecto así al menos nos parece en el suelo rústico “preservado” (=suelo no urbanizable), pues en la definición del art. 12 no se distingue ninguna condición que otorgue una “especial protección” en función del “origen” de dicha protección, ya sea la legislación sectorial (“de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural”), ya sea “la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes”.

No obstante, es verdad que en el párrafo 2º del artículo 8.2 se encuentra un atisbo de la categoría de protección especial y su regulación anterior, pues se refiere a “La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable”, en una redacción muy similar (la lista de valores es la misma, pero en otro orden) a la del art. 9.1º de la LS98, sustituyendo “legislación sectorial” por “legislación aplicable” (que es lo mismo) e ignorando a los planes de ordenación territorial.

¿Y a qué efectos aparece este “vestigio” de la categoría de especial protección? Pues para determinar dos cosas:

- a) Que su utilización “quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores”. Menuda obviedad, pues si fuera de otro modo, se pondría en riesgo el cumplimiento de los fines determinados por la legislación sectorial origen de la preservación. Además, esta determinación lleva a preguntarse si cuando el origen de la preservación sea el planeamiento territorial o urbanístico, los valores entonces acogidos no quede también su utilización “siempre” sometida a dicha preservación (a nosotros nos parece evidente que así debe ser en todo caso, sin distinciones por el origen).
- b) Que su utilización “comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación (la “aplicable”) expresamente autorice”. Bien, esto quiere decir que son posibles “actos de alteración del estado” de los terrenos preservados de su transformación por la legislación sectorial; ahora bien, ¿qué pinta aquí el término “natural”? ¿No aplica esta determinación cuando se trate de terrenos excluidos de transformación por la

---

de un régimen de protección concreto, siempre que se justifique que no se menoscaban o perjudican los valores, limitaciones o servidumbres que motivan esa “especial protección”, y además en nuestra opinión, que en todo caso, el interés público que justifique la actuación específica sea equivalente al interés de los valores, limitaciones o servidumbres en la medida en que resulten afectados, lo cual será seguramente casi inevitable.

legislación de protección o policía del dominio público o del patrimonio cultural?

¿Qué pasa entonces si la legislación aplicable no “autoriza expresamente” ningún “acto de alteración del estado (natural) de los terrenos”, por ejemplo, por remitir habitualmente dicha previsión de lo que está o no permitido, a un plan ulterior?

Este es el caso de muchos Espacios Protegidos. La legislación aplicable (Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad) no determina no ya ni la clasificación ni categorización del suelo, sino ni siquiera los concretos usos y actos autorizables en dichos Espacios Protegidos, ya que –al igual que sucede en la legislación urbanística y territorial-, dichos usos son establecidos en una planificación (PORN, PRUG, etc.)

Por tanto, si no hay definición de actos autorizables en la Ley “aplicable”, y no hay ningún plan aprobado que desarrolle y concrete dicha legislación, ¿se impide totalmente a sus propietarios aspirar a la legitimación de actos y usos específicos y excepcionales?

Dicho todo lo anterior, la clave de la cuestión está en el juego entre los párrafos 2º y 3º del artículo 8.2, que podemos exponer del siguiente modo:

- a) Las determinaciones de ambos párrafos se aplicarían **por separado** pues responderían a **dos situaciones distintas**, el suelo preservado por la legislación sectorial o “aplicable” (párrafo 2º), o bien el suelo preservado en desarrollo de la legislación de ordenación territorial o urbanística (párrafo 3º).
- b) Las determinaciones de ambos párrafos se aplican **conjunta y consecutivamente, y no responden a ninguna categorización “encubierta” o “subyacente” del suelo rural preservado.**

En nuestra opinión, si el legislador hubiese querido dejar clara la interpretación de aplicación por separado, respondiendo a categorías distintas del suelo rural preservado, hubiera debido formularlo así expresamente.

Si se examinan detalladamente ambos párrafos, no puede interpretarse en modo alguno que el legislador reconozca facultades distintas según categorías, sino que delimita dichas facultades cuando (1º párrafo) no se trate de usos urbanísticos, sino los primarios derivados de su propia naturaleza (uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales).

La primera limitación consistiría en nuestra opinión en una **excepción de carácter general<sup>125</sup> y subjetiva**, y para que fuera más comprensible, hubiera debido quedar

---

<sup>125</sup> Tan general que se aplica también al *suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado o suelo de reserva* (art. 8.3.e), aquí con el condicionante añadido sobre lo establecido en el párrafo 3º para los “actos y usos específicos”, que el ejercicio de estas facultades sea compatible con la previsión ya contenida en el instrumento de ordenación territorial y urbanística en relación con su paso a la

redactada en orden inverso, como párrafo 2º, no 3º. Es una excepción general, **para todo el suelo rural preservado**, a la regla general del párrafo 1º del artículo 8.2 (facultad de usos primarios). Definimos también el carácter subjetivo de esta limitación pues se centra en la legitimación de actos y usos, condicionada a su excepcionalidad, especialidad del procedimiento, y justificación extrínseca a los caracteres que desencadenan la situación básica de suelo rural preservado (art. 12.2.a).

En cambio, en esta interpretación, el párrafo 2º constituiría un **caso particular del anterior y tendría un carácter más objetivo**, delimitando -desde luego con una intención claramente más restrictiva y excepcional- el caso general del párrafo 3º, pues a las condiciones ya comentadas, le añade la de sometimiento a la preservación de los valores desencadenantes de la situación rural preservada (**valores que son ignorados en el párrafo 3º**), y limita los actos de alteración del estado natural de los terrenos a aquellos que la legislación aplicable expresamente autorice, condiciones que se añadirían a la existencia de interés público o social, contribución a la ordenación y el desarrollo rurales, o ausencia de alternativa a su emplazamiento en el medio rural.

---

situación de suelo urbanizado. Nótese que aunque el art. 8.3.e) remita en bloque al apartado 2, a este suelo rural de reserva no le es obviamente de aplicación la protección determinada en el párrafo 2º, que se refiere específicamente al suelo preservado en razón de sus valores.

## 8. Los Planes Especiales de Espacios Naturales y su relación con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN).

Como se comentó inicialmente (Capítulo 1), en el ámbito de los Espacios Naturales Protegidos a escala estatal es bien conocido el éxito de la figura del Plan Especial de Protección del Medio Físico, que se utilizó masivamente en algunas Comunidades Autónomas (como la Región de Murcia) con anterioridad a la Ley 4/1989 (que prevé los PORN como figura específica de planeamiento de los recursos naturales y espacios protegidos, con prevalencia sobre la ordenación territorial y urbanística), pues la Ley de 1975 se consideraba muy deficiente y con grandes carencias.

Afortunadamente, la situación actual es bien distinta a este respecto, y el desarrollo de las previsiones legales de la actualmente vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad hace innecesario el recurso al planeamiento urbanístico especial, siendo aprobados por las Comunidades Autónomas los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y los Planes Rectores de Uso y Gestión para las categorías más importantes de los Espacios Naturales Protegidos. Por su parte, los Espacios Protegidos de la Red Natura 2000 precisan de “adecuados planes o instrumentos de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo” y “apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales”. (art. 45 LPNB); indefinición ante la cual cabe incardinar el cumplimiento de estas obligaciones en un PORN o en un PRUG<sup>126</sup>; o bien en un Plan de Gestión así definido en su propia norma de aprobación; o bien cualesquiera otros “instrumentos de gestión”, incluso integrados en otro tipo de planes, que podrían ser -porqué no- planes especiales territoriales impulsados por las Ciudades y Comunidades Autónomas, si bien hasta el momento desconocemos que se haya utilizado esta posibilidad.

De Vicente considera que “debe evitarse que estos PE entren en colisión con los planes ambientales de los recursos naturales, los PORN, lo que ocurriría si bajo la denominación de un plan especial se enmascarara un PORN. Cada plan debe de mantener su peculiar autonomía”, afirmación que sostiene en STSJ de Cantabria de 23 de junio de 2000 confirmada por el TS en SSTS de 11 Y 13 de siembre de 2003, en

---

<sup>126</sup> La utilización de los PORN y/o de los PRUG como planes o instrumentos de gestión de los Espacios Protegidos Red Natura es admisible siempre que incluyan los “objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable”, tal como están definidas en la Directivas de Aves y de Hábitats y en la propia LPNB. Si no es así (como han querido hacer algunas Comunidades Autónomas), no es legalmente válido, o al menos así lo entiende la Comisión Europea (asunto C-90/10), punto 41: “a su juicio (de la Comisión), los instrumentos de ordenación existentes no pueden equipararse a un régimen de conservación adecuado para las zonas especiales de conservación de que se trata, dado que no contienen medidas apropiadas que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II de la Directiva sobre los hábitats que estén presentes en los lugares, en el sentido del artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva”.

relación con el PE de Protección de la Zona Periférica Agrícola Ganadera del Parque Natural de Oyambre. Esta sentencia indica que nada impide que sobre un mismo ámbito territorial puedan desplegar sus efectos un plan especial de los regulados en la Ley del Suelo (art. 86 y ss) y en el Reglamento de Planeamiento Urbanístico (art. 76 y ss.), con un PORN. Así el Tribunal concluye que “efectivamente, el Plan especial es un instrumento idóneo para intervenir sobre los Espacios Naturales Protegidos, dado que como puede concluirse del art. 4 de la Ley 4/1989, la competencia para la planificación medioambiental no está en manos de una sola Administración, sino que constituye una materia en la que pueden intervenir todas las Administraciones Públicas de acuerdo con sus competencias respectivas, si bien con la limitación de sus propios ámbitos competenciales”.

No obstante lo anterior, cosa distinta es que fuera preciso anular el PE de protección de la zona periférica agrícola ganadera del parque natural de Oyambre (Cantabria) por entender que es un PORN encubierto<sup>127</sup>.

Por otra parte, De Vicente<sup>128</sup> refleja la STS de 17 de enero de 2002, donde se determina que quedan al margen la jerarquía existente entre el Plan Director Territorial de Coordinación (P.D.T.C.) y el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), respectivamente, y los Planes Especiales que sean desarrollo de uno u otro, los Planes Especiales que no son desarrollo de aquellos.

¿Puede un Plan Especial de Protección de un espacio natural establecer un cambio en la clasificación del suelo? Ya vimos que no, y de hecho puede decirse que casi es lo único que un Plan Especial no puede cambiar respecto de la planificación urbanística. Un ejemplo: El Plan Especial de Protección del Medio Físico de las Sierras de Carrascoy y el Puerto (t.m. de Alhama de Murcia, Fuente Álamo y Murcia), que expresamente señala que el mismo no altera la clasificación urbanística del suelo, o por ser más exactos, que sus determinaciones se aplican con independencia de dicha clasificación y categorización.

Hasta ahora hemos visto en este capítulo el pasado. Miremos ahora hacia el futuro. ¿Puede un Plan Especial desarrollar usos no residenciales ni industriales en SNU de un Espacio Natural Protegido y/o Espacio Protegido Red Natura 2000? ¿Cuáles serían las oportunidades, limitaciones y condicionantes jurídicos, urbanísticos y ambientales para ello?

---

<sup>127</sup> «DECIMOCTAVO.-Si concluimos que nos encontramos ante un PORN encubierto, la conclusión, como ya adelantábamos, es su nulidad por el flagrante incumplimiento del procedimiento de aprobación, procedimiento que conforme a la disposición adicional quinta tiene carácter básico y que incluye, según el art. 6, trámites de «audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios del artículo 2 de la presente ley», trámites que son plenamente adecuados a lo establecido en el art. 105 de la Constitución.» STSJ Cantabria de 23 de junio de 2000, (confirmada por STS de 11 de diciembre de 2003).

<sup>128</sup> Nota a pie de página 43 (p. 54).

Nótese que, tras la investigación efectuada en Capítulos anteriores, hemos excluido a priori del ámbito de la pregunta el uso residencial, obviamente en su vertiente de “vivienda colectiva”, o como la define alguna legislación ya comentada (Cantabria), “construcciones residenciales colectivas, urbanizaciones y otras propias del entorno urbano”, definidas como aquellas “con acceso o servicios comunes para más de una vivienda”. Lo mismo podría decirse por analogía del uso industrial “colectivo”, es decir, de la parcelación del suelo para actividades industriales “con acceso o servicios comunes”.

¿Cuáles serían las condiciones *clave* que permitieran admitir potencialmente al PE como herramienta para el desarrollo sostenible de los Espacios Protegidos?

En primer lugar, debe quedar claro que en todo caso es absolutamente inadmisibles la reclasificación del suelo como urbanizable. Estamos hablando siempre de un plan especial **en suelo no urbanizable**.

En segundo lugar, debe cumplirse la condición de que **la categoría del suelo admita legalmente el uso previsto en el plan especial**. Si la categoría aplicada por el órgano competente para ello en ese Espacio Protegido o porción del mismo que se trate de ocupar se encuadra dentro de las definidas por el legislador urbanístico como “SNU de especial protección”, en el que las restricciones son extremas, evidentemente tampoco será posible, pues su propia definición lo impediría.

En tercer lugar, el planeamiento especial estaría supeditado a nuestro entender a la **previa aprobación de los instrumentos de ordenación y gestión del Espacio Protegido de que se trate**, de modo que tendrían que ser precisamente dichos instrumentos los que previeran las condiciones generales para la posible utilización del planeamiento especial<sup>129</sup>. O dicho de otro modo, estaríamos hablando en todo caso de planes especiales previstos, de desarrollo de los planes propios del Espacio Protegido.

En cuarto lugar, todo plan especial en el suelo no urbanizable de un Espacio Protegido está sujeto a **evaluación ambiental estratégica**, y en su caso a la “**evaluación adecuada**” prevista en la normativa de los Espacios Protegidos de la Red Natura 2000, que debe ser favorable, acreditándose el mantenimiento de la integridad del Espacio Protegido, la no afección a sus “objetivos de conservación” (concretados en los planes o instrumentos de gestión correspondientes), y la conservación en un estado favorable de los hábitats naturales y la especies de flora y fauna silvestres que determinaron la clasificación como LIC o ZEC y como ZEPA.

Y en quinto y último lugar, deben de satisfacerse los **requisitos establecidos por el legislador estatal para los “actos y usos” específicos**<sup>130</sup> que sean de interés público o

---

<sup>129</sup> Esto es lo que en nuestra opinión establece el artículo 8.2, párrafo 2º, de la Ley del Suelo de 2008: “La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos **que aquella legislación expresamente autorice**”.

<sup>130</sup> Artículo 8.2, párrafo 3º, de la Ley del Suelo de 2008.

social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural, y que son precisamente el objeto del Capítulo siguiente.

## 9. Reflexión sobre la paradoja de la “urbanización” del suelo no urbanizable

Antes de realizar una reflexión sobre en qué medida y cómo sería posible, en su caso, cierta “transformación” sostenible del suelo no urbanizable, presentaremos algunas opiniones al respecto de la ocupación y regulación del suelo no urbanizable por distintos autores:

- a) ROGER puede encuadrarse entre las opiniones más rigoristas o proteccionistas, criticando que aprovechando lo que denomina “amplitud” del suelo no urbanizable, así como *“los mecanismos jurídicos que regulan la edificación individualizada en él y sus menores precios, se ha ido ocupando paulatinamente de manera indiscriminada y, en la práctica mayoría de los casos, generando modelos “difusos” e incontrolados de edificaciones, sobre todo de vivienda familiar y de actividades productivas y terciarias, unas veces al amparo de forzadas interpretaciones ordenancísticas, o bien en otras sobre la base de regulaciones normativas indefendibles y en ocasiones, sencilla y lamentablemente, al margen de cualquier regulación urbanística. En definitiva, despilfarro de un activo escaso y trascendental como es el suelo natural, con las nefastas consecuencias socio-económicas y ecológicas que ello comporta para garantizar un desarrollo urbano racional y sostenible”*<sup>131</sup>. De la misma opinión son MERINO ALONSO (2011)<sup>132</sup> y PAREJA LOZANO<sup>133</sup>.

Por su parte, LÓPEZ PELLICER (2002) considera que la Ley estatal el Suelo de 1998 imposibilita que los legisladores autonómicos (como el murciano) puedan prever la autorización de usos industriales, turísticos o comerciales en el suelo no urbanizable, no tan sólo en el especialmente protegido por la legislación sectorial, sino también el especialmente protegido por el propio planeamiento

---

<sup>131</sup> ROGER FERNÁNDEZ (2003), pág. 269.

<sup>132</sup> “En lugar de someterse a tan dilatado y costoso proceso, que los mismos legisladores imponen con carácter general en el suelo urbanizable, resulta mucho más sencillo utilizar esta posibilidad de carácter discrecional como un cómodo atajo para implantar indiscriminadamente diversos usos, tanto industriales o comerciales como residenciales (en algunos casos, incluso para la construcción de viviendas protegidas!), eso sí, siempre por el interés público” (pág. 18).

<sup>133</sup> “La autorización de dichos usos puede dar lugar a una ocupación indiscriminada de la categoría de suelo que nos ocupa, al margen obviamente de las previsiones del planeamiento urbanístico (...). En otro orden de cosas, la vis expansiva de este tipo de autorizaciones constituye un precedente desalentador para aquellas otras actuaciones que puedan llevarse a cabo para la implantación de determinados usos en suelo urbanizable, a veces coincidentes con los admitidos en el suelo no urbanizable, lo que da lugar a una clara desventaja competitiva de estas actuaciones que han de asumir un conjunto de cargas urbanísticas que desde luego poco tienen que ver con los cánones establecidos por las leyes autonómicas para la autorización de determinadas modalidades de usos” (pág. 320-321)

e incluso en el que, careciendo de especial protección, es inadecuado para el desarrollo urbano<sup>134</sup>.

- b) En el otro extremo podríamos encuadrar a autores tales como BAÑO LEÓN, que con relación a la propia clasificación del suelo protegido, pide al Estado que los suelos protegidos sean sólo aquellos con especiales valores naturales o de otro tipo, pues denuncia que se está llegando a excesos clasificando suelo protegidos “que en realidad podrían no serlo” (es decir, pone en duda en realidad la motivación o justificación de los planificadores), sobre todo teniendo en cuenta que tal categorización resulta prácticamente irreversible, lo cual aconseja se reduzca a terrenos “cuyos valores aconsejen una protección permanente”<sup>135</sup>. En este mismo sentido se pronuncia PAREJA I LOZANO (2007), quien advierte que “lamentablemente no siempre sucede” (...) “la exigencia de demostración científica” (...) “de los valores que se pretendieron proteger en su momento en dichos espacios (protegidos)”<sup>136</sup>.

Los criterios del Tribunal Supremo podríamos encuadrarlos más próximos a los primeros que a los segundos, pues insisten (VARIOS AUTORES, 2007) en el carácter excepcional –y por tanto interpretable siempre en sentido restrictivo- de las construcciones no vinculadas al sector primario y la necesidad de un especial esfuerzo justificativo acreditativo en los condicionantes que hacen posible la autorización en suelo no urbanizable, tanto en cuanto al interés público como muy especialmente las razones determinantes de la necesidad de emplazarlas en el medio rural<sup>137</sup>.

La Ley del Suelo de 2008 define en su artículo 14 las actuaciones de transformación urbanística y las actuaciones edificatorias<sup>138</sup>, incluyendo entre aquellas las “actuaciones de urbanización”, de las cuales a nuestros efectos interesan las de “nueva urbanización”, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado<sup>139</sup>. Es decir, nos encontramos ante actuaciones integradas o

---

<sup>134</sup> LÓPEZ PELLICER también mantiene esta misma opinión respecto de los suelos urbanizables, pues considera que cuando el planeamiento urbanístico haya determinado dicha clasificación, “en lugar de ampliar el concepto de “interés público” a los extremos que hace el art. 83.4 del TRLSRM –hasta el punto de incluir la posibilidad de construir establecimientos turísticos, comerciales, industriales, etc. que implican usos urbanísticos en un suelo materialmente rústico sin transformar- lo que en lógica del sistema legal entero debiera hacerse es promover su transformación urbanística”, es decir, sistemática, con sectorización, pormenorización mediante plan de desarrollo, y gestión de la actividad urbanizatoria (pág. 140).

<sup>135</sup> BAÑO LEÓN (2009), pág. 115-116.

<sup>136</sup> Pág. 89. No obstante este autor también comparte las opiniones de que debe protegerse el suelo inidóneo aunque carezca de valores especiales, así como los riesgos de transformación inadecuada del suelo rústico o no urbanizable en razón de los amplios usos permitidos por las legislaciones autonómicas, que desalientan las actuaciones sistemáticas del suelo urbanizable por las desventajas competitivas que conlleva. (Op. cit., pág. 96).

<sup>137</sup> Entre otras, STS de 26 noviembre 2002 (RJ 10386) y SSTs de 26 diciembre 2001-RJ 1560- y 25 abril 2001-RJ 4677.

<sup>138</sup> Aunque para las actuaciones edificatorias no se cita la situación de suelo a que se refieren, pero del contexto de la Ley todo apunta a que se trata de actuaciones en suelo urbanizado.

<sup>139</sup> También se definen como actuaciones de transformación urbanística las de “reforma o renovación de la urbanización” de un ámbito *de suelo urbanizado*.

sistemáticas, en ejecución de un plan de desarrollo y normalmente sistemáticas, con cumplimiento de los consiguientes deberes (art. 16).

El art. 10.1.a) es aún más expresivo: el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado se realiza “mediante la urbanización”, pero no de todo el suelo, sólo de aquel “preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen” (o suelo de reserva, según algún autor, o que podemos llamar también “transitorio”), preservando “de la urbanización al resto del suelo rural”, que podemos llamar también suelo rural “permanente”.

Por tanto, en terminología legal, el suelo rural preservado (art. 12.2.a) lo es precisamente respecto de su “transformación mediante la urbanización” (tenga o no valores dignos de protección). Sólo el suelo rural “de reserva” (art. 12.2.b) puede ser objeto de transformación urbanística o urbanización **en sentido legal**.

Ahora bien, ¿quiere decir la Ley que el suelo en situación de rural en la digamos “categoría” de suelo preservado, no puede ser objeto, **materialmente**, de urbanización?

La respuesta es claramente negativa. Por supuesto que la Ley permite<sup>140</sup> materialmente la “urbanización”, o si se prefiere, las obras de urbanización (y la consecuente edificación) en el suelo preservado, y en general “actos y usos” urbanísticos, eso sí, con **cuatro condiciones**:

- a) Condición nº 1: **carácter excepcional**. ¿Cómo excepción de qué, nos preguntamos? Muy sencillo: como excepción a la regla de que los actos y usos distintos a los propios de la naturaleza del terreno (agrícola, ganadero, forestal, etc.)<sup>141</sup> y que como bien dice LÓPEZ PELLICER, “implican usos urbanísticos en suelo materialmente rústico sin transformar”, **deben** desarrollarse en el suelo que le es propio, a saber, el suelo urbanizable, mediante su transformación o urbanización, pues a ello responde “la lógica del entero sistema legal”<sup>142</sup>.
- b) Condición nº 2: “por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística”. Se determina pues un mandato al legislador autonómico para que determine concretamente procedimiento y condiciones, que deberán ser entendemos obviamente más específicas que las generales de la ley estatal.
- c) Condición nº 3: “específicos”: no puede pues tratarse de un acto o de un uso “genérico”, sino concreto, preciso y determinado. Esta especificidad así definida puede predicarse tanto del “tipo” de uso, como de su ubicación geográfica, e incluso entiendo de su promotor<sup>143</sup>.

---

<sup>140</sup> Artículo 8, apartado 2, párrafos 2º y 3º de la Ley del Suelo de 2008.

<sup>141</sup> La Ley los denomina en el art. 9.3 usos “no vinculados a su explotación primaria”.

<sup>142</sup> LÓPEZ PELLICER, 2002 (pág. 140),

<sup>143</sup> No cabría en nuestra opinión legítimamente actos o usos “específicos” cuando fueran promovidos por una colectividad de propietarios que encubriera una actuación, típicamente residencial, cuya satisfacción en su caso fuera propia del suelo de reserva, o una actuación por ejemplo que implicara a varios promotores de usos comerciales o industriales, más aún si dichos usos fueran diversos.

d) Condición nº 4: “**que** sean de interés público o social, **que** contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o **que** hayan de emplazarse en el medio rural”. En este apartado está la clave y aquí es donde en nuestra opinión debiera desplegarse la concreción del legislador autonómico, ante el enorme margen de discrecionalidad e indeterminación. No obstante pasemos a examinarlas. Son tres posibilidades alternativas: parece ser suficiente cumplir alguna de ellas, pero no necesariamente las restantes:

d.1) “de interés público o social”. Cabe pensar que no puede tratarse de cualquier interés público o social, sino de aquel tan o más importante que la preservación del medio rural afectado. Es decir, habrá que examinar “en un balanza” el peso del interés justificativo de la excepción (económico, estratégico, etc.) con la importancia de los valores, riesgos u otras circunstancias legalmente establecidas y determinantes de la preservación de la urbanización o transformación urbanística.

d.2) “que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales”

2.3) “o que hayan de emplazarse en el medio rural”.

Fijémonos en que la Ley habla de forma absolutamente genérica de “actos y usos”, es decir, de cualquier cosa: construcciones, edificaciones e instalaciones<sup>144</sup>, es decir, obras (sean mayores o menores). Respecto los usos, aparte de usos primarios, la Ley sólo distingue (en otro contexto<sup>145</sup>) los usos productivos y los usos residenciales<sup>146</sup>, pero es muy dudoso (como se explica en otros Capítulos del presente trabajo) que éstos últimos puedan tener cabida en el suelo preservado, no ya tanto los residenciales colectivos que crean ciudad (que hay que descartar directamente por razones obvias), sino incluso el uso residencial unifamiliar **si no está vinculado a la actividad primaria**, pues parece bastante difícil considerar un *chalet* en el campo como de interés público o social, ni que contribuya para nada a la ordenación y desarrollo rural, ni tampoco que hayan de emplazarse (necesariamente) en el medio rural, pues para eso ya está el suelo urbanizado (incluidos los núcleos rurales, art. 12.4)<sup>147</sup>. LÓPEZ RAMÓN (2013) defiende que precisamente la reforma de la Ley del Suelo de 2008 operada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, se ha

---

<sup>144</sup> Por ejemplo, la Ley se refiere a esta trilogía de usos en el art. 10.2 relativo a la adaptación al ambiente en que estuvieran situadas dichas instalaciones, construcciones y edificaciones.

<sup>145</sup> Artículo 10.1.b sobre destino del suelo y reserva de vivienda de protección pública. Normalmente, los usos son determinados por la ordenación urbanística o territorial.

<sup>146</sup> También en el art. 9.8 se definen como “actos” los siguientes: “a) *Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.* b) *Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.* c) *La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.* d) *La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público”.*

<sup>147</sup> Así lo entiende también, entre otro autores, Merino Alonso de Ozalla (2011)

eliminado esta restricción para la vivienda unifamiliar rústica no ligada a la actividad primaria<sup>148</sup>.

De alguna manera, los actos y usos excepcionales y específicos en el suelo rural vendrían a constituir, salvando todas las distancias, una suerte de “actuaciones asistemáticas”, por analogía con las del suelo urbano que no precisan un sistema de actuación con equidistribución.

Sin decirlo, el legislador se refiere a “actos y usos” de naturaleza **urbanística, dicho de otro modo, con “contenido” urbanístico, y que no obstante la naturaleza rural del suelo, puede ser autorizados en el mismo.**

Nótese asimismo que en este artículo no se habla de actos (o usos) públicos o privados; en principio no se distingue, pero sí como ahora veremos a la hora de determinar obligaciones al promotor privado equivalentes a las propias de las actuaciones integradas.

En efecto, “escondida” en el art. 9 relativo al contenido del derecho de propiedad del suelo y sus deberes y cargas, el apartado 3 establece el *deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales*<sup>149</sup>. El mencionado apartado 3 del artículo 9 reza como sigue:

*3. Cuando el suelo en situación rural<sup>150</sup> no esté sometido al régimen de una actuación de urbanización<sup>151</sup>, el propietario tendrá, además de lo previsto en el apartado*

---

<sup>148</sup> Pág. 128. Se refiere a la no inclusión del supuesto (de vivienda unifamiliar en el art. 13.1 del texto refundido de 2008, y su derogación y traslado de la regla limitativa al art. 8.2, ahora en referencia dice –equivocadamente– al “suelo no urbanizable especial” (art. 12.2.a), pues esa disposición se refiere a todo el suelo preservado o no urbanizable, tanto el especialmente protegido como el común o inidóneo y el inadecuado. En realidad, donde parece esconderse realmente la novedad es en la desaparición del art. 8.1 de la redacción original,

<sup>149</sup> P. ej, art. 222.1 del TRLSRM: “2. Las autorizaciones en suelo no urbanizable, excepto cuando sean de utilidad o titularidad pública, así como los usos y construcciones vinculados a la utilización rústica del suelo, incluidas las viviendas que tengan tal afección, estarán gravadas con un canon por el uso excepcional en cuantía del 1 por 100 del precio máximo de venta de vivienda de protección oficial vigente, por metro cuadrado de edificación, o del 1 por 100 del presupuesto cuando se trate de instalaciones”.

<sup>150</sup> Nótese que los actos y usos específicos excepcionales previstos en el art. 8.2 no son exclusivos del suelo preservado (aunque dicho artículo se refiera concretamente al mismo al remitirse al art. 12.2.a), sino también al suelo rural de reserva, por así determinarlo el art. 8.3, letra e), al remitirse al 8.2, si bien en este caso con la condición o limitación de que “el ejercicio de estas facultades (del derecho de propiedad) sea **compatible** con la previsión ya contenida en el instrumento de ordenación territorial y urbanística en relación con su paso a la situación de suelo urbanizado”.

<sup>151</sup> Esta mención abre la duda de si la Ley quiere decir que cuando el suelo rural esté sometido al régimen de transformación urbanística, no son ya posibles los usos privados legitimados excepcionalmente, o bien se trata meramente de la forma en que la Ley sistematiza de forma diferenciada las obligaciones derivadas del régimen sistemático de las actuaciones de urbanización, por un lado, o bien por otro, las obligaciones **análogas, sustitutivas y/o correctoras** derivadas de la legitimación excepcional de actos o usos específicos. Nos inclinamos por lo segundo, ya que el mencionado 8.3.e) establece para el suelo rural de reserva los mismos derechos previstos para el suelo preservado, eso sí, con la condición de que sea compatible con la previsión **ya contenida** en el instrumento de ordenación territorial y urbanística en relación con su paso a la situación de suelo

*primero, el deber de satisfacer las **prestaciones patrimoniales** que establezca, en su caso, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, para **legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria**, así como el de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo.*

Aunque esta disposición no se refiere expresamente a los actos y usos excepcionales del art. 8.2, es fácil observar la similitud de su redacción, pues se refiere en los mismos términos a la *legitimación* de los usos<sup>152</sup>, usos que serán “no vinculados a su explotación primaria” (o sea, la propia del medio rural), en buena lógica ya que los usos asociados a dicha explotación primaria ya están reconocidos directamente de forma ordinaria en el párrafo 1º del art. 8.2, por remisión al mismo del art. 8.3.e), que se refiere a “las facultades del derecho de propiedad” para usar, disfrutar y disponer para el “uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”, es decir, los usos propios del sector primario.

En conclusión, habíamos de diferenciar dos acepciones del término “urbanización”:

- a) La definición legal, asociada típicamente<sup>153</sup> al paso de suelo rural a suelo urbanizado o “transformación” mediante la implantación de una “nueva urbanización” (art. 14.1.a) a través de las actuaciones de urbanización o de transformación urbanística.
- b) La definición material, que como hemos visto con anterioridad, incluiría la “urbanización”, excepcional y específica, del suelo en situación rural, tanto preservado como de reserva.

La Ley utiliza indistintamente los términos “urbanización” y “transformación urbanística”, en el contexto de las “actuaciones urbanísticas”.

¿Cuándo hay legalmente -no sólo materialmente- “transformación urbanística” o “urbanización”? La Exposición de Motivos nos lo aclara: la Ley establece “*el régimen de las **actuaciones urbanísticas de transformación del suelo**, que son las que generan **las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución**”.* Plusvalías que a su vez forman parte del mecanismo de equidistribución, o reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del planeamiento y de la acción urbanística, principio elemental en el que se asienta el Derecho urbanístico español<sup>154</sup>.

---

urbanizado. Ese instrumento (= plan) de ordenación territorial o urbanística es precisamente donde se define la actuación de urbanización, véase por ejemplo el art. 14.4.

<sup>152</sup> No menciona aquí expresamente a los “actos”, pero cabe entenderlos incluidos, como derivada de los citados usos; además, sí se refiere más adelante a las “instalaciones y construcciones autorizables”.

<sup>153</sup> También se definen como “actuaciones de transformación urbanística” o “actuaciones de urbanización” (que se emplean indistintamente) las de “reforma o renovación de la urbanización” en el suelo en situación básica de urbanizado, que también tienen carácter integrado o sistemático.

<sup>154</sup> JIMÉNEZ DE CISNEROS CID (1997).

Así lo aclaran por ejemplo los artículos 8.5.c y 9.4<sup>155</sup>. No hay tampoco pues, fuera de la “transformación urbanística”, aplicación alguna ni tiene sentido el instrumento del “aprovechamiento urbanístico”, pues éste nace al servicio de la equidistribución de beneficios y cargas, pero si pudiera tener sentido y aplicación el concepto de “edificabilidad”, por ejemplo aplicado a los usos específicos y excepcionales en suelo rural preservado.

También por otro lado puede haber cesiones (incluso obligatorias) como requisito de los actos y usos específicos del suelo preservado (incluidos por ejemplo en el correspondiente plan especial).

No obstante, y aquí se encuentra una de las paradojas del “urbanismo del suelo no urbanizable”, sí es posible la aparición de un plan urbanístico (justamente, el plan especial objeto del presente trabajo) precisamente para el establecimiento por ejemplo de una ordenación interior de la parcela, de las cesiones que puedan corresponder, de las infraestructuras necesarias (incluso externas al ámbito), etc.

En definitiva, de los tres deberes básicos asociados a las actuaciones de transformación urbanística (VARIOS AUTORES, 2008)<sup>156</sup>, a saber, cesión, urbanización y equidistribución, hemos llegado a la conclusión de que podemos encontrar en los actos y usos del suelo rural preservado tanto la cesión como la urbanización, pero nunca la equidistribución.

En los actos y usos específicos del suelo preservado no hay como hemos visto aprovechamientos urbanísticos ni por tanto cesión de una parte del mismo ni de suelo para su materialización, en orden a la participación de la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística. Ahora bien, si que encontramos un concepto en cierto modo análogo, a saber, las “prestaciones patrimoniales” (siempre lógicamente para usos privados del suelo), que pueden consistir en el pago de determinados importes o la cesión de suelo.

En definitiva, aunque la Ley defina el suelo rural preservado (art. 12.2.a) precisamente por ser imposible en el mismo la “transformación mediante la urbanización” en los términos legalmente definidos en el art. 14.1.a.1 (pues entonces pasaría a ser por definición suelo urbanizado), sí que permite materialmente usos y actos que implican necesariamente la urbanización material del ámbito concernido, eso sí, sin transformación en el sentido como se ha dicho de una actuación sistemática e integrada que genere plusvalías que se inserten en mecanismos de equidistribución.

Cuando se refiere a conceptos que implican “cambio”, la Ley utiliza además del término “transformación”, el de “ocupación” del suelo, por ejemplo en el art. 2.4: “Los poderes públicos (...), adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo,

---

<sup>155</sup> “Cuando el suelo en situación rural esté sometido al régimen de una actuación de transformación urbanística, el propietario deberá asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, **en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, (...)**”.

<sup>156</sup> Pregunta redactada por Felipe Iglesias González.

según proceda, los **procesos de ocupación y transformación del suelo**". Nótese que en este contexto se trata de "ocupación del suelo", no de la "ocupación de terrenos" por ejemplo para la expropiación.

Esta "urbanización" del suelo rural preservado sin transformación urbanística del mismo está estructurada de acuerdo con una cierta analogía con respecto al modelo de la auténtica transformación en sentido legal (la que convierte el suelo en situación básica de urbanizado) –con excepción de la equidistribución–, a saber: urbanización en sentido material, cesión de infraestructuras, y una contraprestación económica, pero que en vez de responder al concepto de "participación en las plusvalías", entendemos que se basaría en el de "compensación por las minusvalías" producidas por el acto o uso de que se trate en un suelo no destinado en principio a ello de forma regular o normal<sup>157</sup>.

Algunos autores, cuando tratan los actos y usos específicos y excepcionales en suelo rural, lo describen como "el ejercicio del **derecho a edificar** en suelo rural"<sup>158</sup>. Disentimos totalmente de esta interpretación: ni es un derecho estricto sensu, ni se refiere solamente a la edificación.

En efecto, entendemos que una cosa son las "facultades del derecho de propiedad" relativas al uso, disfrute y disposición de los terrenos de conformidad con su naturaleza –lo que conlleva que deban dedicarse al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales"; y otra cosa muy distinta, la posible ("podrán") legitimación de actos y usos específicos y, muy importante, excepcionales.

Asimismo, tampoco se trata exclusivamente de la posible edificación del suelo rural, pues como vimos con anterioridad, la Ley utiliza la expresión "actos y usos" (del suelo), que comprende tanto obras mayores y menores (ya sean instalaciones, construcciones o edificaciones), como usos, así como -añadimos nosotros-, cuando sea necesario, las obras de urbanización precisas, que pueden incluir en su caso las conexiones o

---

<sup>157</sup> VARIOS AUTORES (2007) –pág. 24, de la pregunta redactada por Ignacio Pérez Dapena- se refiere a que las actuaciones (actos y usos) en suelo rural están sujetas a "ciertos límites y obligaciones similares a los del suelo urbanizado, siendo lo más significativo que la LS/07 ofrece expresa cobertura a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas impongan la obligación de satisfacer prestaciones patrimoniales para legitimar usos privados en suelo rural que no estén vinculados a su explotación primaria, es decir, el pago de determinados importes o la cesión de suelo. De esta forma, la LS/07 zanja la polémica doctrinal existente sobre la constitucionalidad de los cánones urbanísticos previstos en algunas normas autonómicas para la ejecución de edificaciones en suelo rústico, dejando abierto el debate acerca de cuándo existe esa "vinculación a la explotación primaria", tema que no es pacífico en relación a determinadas instalaciones que no explotan directamente los recursos naturales del suelo, pero sí otros estrechamente conectados con él, como los parques eólicos, huertas solares, saltos de agua, etc."

<sup>158</sup> VARIOS AUTORES (2007), pág. 24. Hay que señalar no obstante que la redacción objeto de la publicación anterior es la anterior al Texto Refundido de 2008, en la cual precisamente su artículo 8 relativo a las facultades que comprende el derecho de propiedad del suelo ha sufrido un amplísimo cambio, con reubicación del texto relativo a la "facultad de edificar" en el art. 8.1.b. (que no se refería específicamente a ninguna situación básica de suelo), y su aparición en el Texto Refundido como art. 8.5.b, que se refiere al derecho a edificar como facultad en el suelo en situación de urbanizado.

infraestructuras externas, así como también las internas derivadas de la propia ordenación de la parcela considerada.

## 10. Conclusiones y propuestas

### I. **El plan especial en la bibliografía urbanística y territorial, en particular en el suelo no urbanizable**

1. La literatura urbanística ha dedicado relativamente escasa atención a la figura del plan especial. De hecho, al menos en las dos últimas décadas, sólo se ha publicado una obra específicamente dedicada a esta figura de planeamiento urbanístico y territorial, y muy escasos artículos en revistas u obras colectivas (tan sólo tres). Con excepciones (tal como Valencia), tampoco los legisladores autonómicos le han dedicado una especial atención.
2. Si reducimos el ámbito del planeamiento especial al suelo no urbanizable, la carencia de estudios específicos para esta clase de suelo en concreto es aún más acentuada, por no decir total, pues no hay ninguna obra completa al respecto, ni siquiera artículos en revistas especializadas u obras colectivas.
3. En España no hay un registro oficial de instrumentos de planeamiento urbanístico ni a nivel estatal ni al parecer en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, y donde existe algún sistema al respecto, resulta extremadamente gravoso deslindar los planes especiales más frecuentes (PERI y otros planes especial en suelo urbano y urbanizable) de los del no urbanizable.
4. Es necesario pues prestar más atención a la investigación en este ámbito, tanto desde el análisis conceptual y hasta filosófico como desde la vertiente de su aplicación práctica, en el convencimiento de que ello puede ayudar a un uso más correcto y adecuado con el objetivo de garantizar que la transformación material del suelo no urbanizable se desarrolle de modo sostenible y coherente con el resto del sistema de planeamiento, previniendo agravios comparativos y abusos si lo se pretende en realidad precisa de una actuación sistemática en suelo urbanizable.

### II. **Existencia de posturas doctrinales enfrentadas: la dicotomía entre la preservación casi absoluta del SNU y su transformación material limitada y severamente condicionada.**

5. En el sistema de utilización del suelo se plantea la dicotomía de establecer clases extremas o rígidas, de “todo o nada”, basadas casi exclusivamente en la clasificación del suelo (suelo urbano y urbanizable, de uso intensivo; suelo no

urbanizable, limitado a actividades primarias), con el inconveniente de desatender la realidad económica, social y territorial, que raramente se adapta a planteamientos tan sencillos; o bien, por otro lado, posibilitar un abanico más amplio y flexible de posibilidades, que tenga en cuenta con mayor énfasis la categorización y calificación del suelo, así como la posibilidad de los usos específicos y excepcionales, y dentro de los mismos, a través la planificación especial asistemática -que es la tesis que defendemos en esta investigación-, con lo que ello supone no obstante de mayores riesgos y deterioros ambientales o de enfoques insostenibles del crecimiento (por ejemplo, la dispersión de viviendas unifamiliares o de industrias), tanto en el suelo con especiales valores ambientales como el suelo rústico común, que no por ello carece totalmente de los mismos; sin olvidar el agravio comparativo con aquellos que desarrollen actuaciones sistemáticas por sus mayores costes y dificultades.

6. Con cierta frecuencia se desvirtúa la función del PE o no es adecuada a la finalidad de este instrumento. Tiene su lógica y es "esperable" que con frecuencia los planes especiales puedan ser polémicos o ser incluso utilizados hasta abusivamente, pues precisamente están ideados para esas situaciones "especiales", ya sean legítimas y razonables, ya no lo sean. Si en el urbanismo "sistemático" o integrado ya son desgraciadamente bastante frecuentes las polémicas, cuanto más en el urbanismo "especial" y expresamente ad hoc.
7. Las características de la figura de Plan Especial (amplia discrecionalidad, versatilidad, flexibilidad, atipicidad, irregularidad), que son su principal ventaja y su misma razón de ser, se prestan por el contrario al abuso y a la extralimitación, latentes en los estudios y análisis consultados para el presente trabajo, en cuanto por ejemplo al alcance de los PE para la clasificación, categorización y calificación del suelo, etc. Una de las extralimitaciones detectadas es (por razones bastante evidentes) la tentativa de utilizar el Plan Especial como vía para subvertir el planeamiento general y la legislación misma para la calificación de usos residenciales en suelo no urbanizable.
8. Los inconvenientes inherentes a la utilización urbanística del suelo no urbanizable, en particular a través del planeamiento especial, podrían ser eficazmente mitigados mejorando la concepción y la aplicación práctica los instrumentos actualmente disponibles, o bien alternativamente generando nuevas herramientas.
9. Entre los instrumentos disponibles estarían la reducción de la discrecionalidad en la autorización de los actos y usos específicos (por ejemplo, a través de la

aplicación de criterios concretos en la legislación y en la ordenación urbanística y territorial); la evaluación ambiental estratégica sistemática de todos los planes del suelo urbanizable, incluso también de los actos urbanísticos, a través de la evaluación ambiental de proyectos, ya sea ordinaria o simplificada, como ya se hace en algunas Comunidades Autónomas<sup>159</sup>; el incremento sustancial de la cuantía de las prestaciones complementarias o cánones; o la obligatoriedad de la cesión de suelo. En particular, es absolutamente inadmisibles que la comunidad se haga cargo en la práctica, en numerosas ocasiones, del coste de los servicios urbanos (tal como recogida de los residuos urbanos); el promotor de los usos específicos debe responsabilizarse de asumir completamente dichos costes.

10. Una participación pública intensa es esencial para evitar el abuso del PE del SNU (y en general de los actos y usos específicos) y procurar su legitimación social. Debería ser obligatorio disponer a través de internet la consulta de la documentación de las solicitudes de dichos actos. Aunque para los planes la Ley de Suelo de 2008 la hace obligatoria, en la práctica con mucha frecuencia no se cumple, lo que no puede considerarse sino deliberado pues el uso de estas nuevas tecnologías es extremadamente sencilla y barata.

### **III. Caracterización conceptual del plan especial: discrecionalidad, afección al derecho de propiedad, versatilidad, flexibilidad, sectorialidad, ámbito territorial, carácter residual, y atipicidad.**

11. La figura del plan especial, en particular en el suelo no urbanizable, posee un auge creciente, por su utilidad y por los importantes servicios que, mediante un uso proporcionado y honesto, puede rendir en el sector del urbanismo, la economía y del medio ambiente, considerándose un instrumento clave de la ordenación urbana que debe ser objeto de mayor atención por la doctrina. En particular, se echan en falta a este respecto –y en general para todas las figuras de planeamiento- disponer de estadísticas adecuadas, que permitan análisis cualitativos y cuantitativos.
12. Los PE son instrumentos de carácter territorial y/o urbanística para la ordenación de aspectos singulares del ámbito espacial al que se refieran y que “en vez de atender a todos los extremos del ordenamiento, solo se extienden a una materia concreta o especial” de entre la diversidad de objetivos que puede

---

<sup>159</sup> Incluso alguna legislación directamente sustituye el procedimiento de autorización especial por el de evaluación ambiental, cuando esta sea preceptiva, debiendo informar de forma vinculante en cuanto a sus competencias urbanísticas Consejo Provincial de Urbanismo (art. 35.2 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón).

tener, a modo de instrumento de ordenación polivalente. Lo que los define es su especialidad o especificidad: no hacen una ordenación integral del territorio, sino “sólo” de alguna o algunas de sus determinaciones.

13. La versatilidad de los PE, opera según la jurisprudencia no sólo respecto de su autonomía con relación a los planes territoriales y generales, sino también en conexión con la perspectiva temporal, en el sentido de que estos PE sirven entre sus objetivos para actualizar determinaciones obsoletas del planeamiento general, ajustándolo a la realidad social específica.
14. En coherencia con sus peculiaridades (diversidad e importancia de su finalidad específica como justificación de su existencia), los PE son fuente de discrecionalidad y márgenes de apreciación, en particular cuando se utiliza el PE como instrumento de ordenación de las “actuaciones urbanísticas singulares”, concepto jurídico indeterminado que conecta con las “actuaciones específicas de interés público” de la Ley 6/1998 y “los actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural” de la Ley de Suelo de 2008.
15. Los planes generales son claves para, al igual que en el suelo urbanizable, condicionar y concretar el uso urbanístico del suelo no urbanizable, pero se precisa cambiar las prioridades de los Ayuntamientos y los equipos redactores, volcados habitualmente en el análisis del urbanismo integrado y sistemático.

#### **IV. La regulación del planeamiento especial en las Comunidades Autónomas: de la apuesta valenciana a la contrarreforma cántabra.**

16. la LSNU de Valencia otorga una importancia decisiva al planeamiento, con la exigencia de que el planeamiento tenga un mayor rigor de análisis y de contenido de la ordenación, en coherencia con la minuciosidad con que la ley regula esta clase de suelo –ofreciendo una concepción positiva de la misma-, importancia que se encuentra ausente en la mayor parte –por no decir todas- de las normativas autonómicas, que no disponen de ley específica para el suelo no urbanizable.
17. El PE es una de las tres figuras de planeamiento que la LSNU de Valencia establece como instrumentos de ordenación del territorio en el suelo no urbanizable. Los planes especiales, conforme a su naturaleza, pueden ordenar usos, subsidiariamente del PG, en caso de ausencia, mejora o complemento, pero no para su sustitución completa). Como regla general, el plan especial no

podría albergar zonificaciones integrales del suelo no urbanizable, función que estaría reservada al plan general. Es decir, como señala DE VICENTE, al plan especial le correspondería acometer de forma singularizada, y dentro de su posición en el sistema de planeamiento, alguna de las determinaciones que fueran necesarias, excluyendo una ordenación global de este suelo.

18. De las finalidades establecidas por la LUV para los PE se encuentra la definición de las condiciones de urbanización y edificación de ámbitos concretos sujetos a actuaciones urbanísticas singulares, enlazando con las "actuaciones específicas de interés público, previstas en el art. 20 de la Ley 6/1998 para el suelo no urbanizable y con el artículo 13 de la Ley de Suelo de 2008 para el suelo en situación rural. Otros tipos de PE referidos en el resto de la LUV son los PE para el desarrollo de suelos edificados clasificados, o reclasificados, como no urbanizable; PE con la finalidad de proteger el paisaje, rural o urbano, o con el fin de realizar obras públicas de apoyo al Programa de Actuación Integrada (PAI); y PE de reservas de patrimonios públicos de suelo.
  
19. Fuera del ámbito normativo de la ordenación territorial y urbanística, la Ley 11/1994 de Espacios Naturales Protegidos establece el Plan Especial como instrumento de ordenación de una de las categorías que la ley establece: el paraje natural municipal. Por otro lado, la Ley 9/2006 sobre campos de golf prevé específicamente dos instrumentos urbanísticos de ordenación: la figura del plan especial para la implantación de campos de golf de titularidad pública en suelo clasificado como no urbanizable (artículo 11); y la declaración de interés comunitario si la ejecución del campo de golf fuera de titularidad privada (artículo 12).
  
20. En la Región de Murcia la regulación es bastante parca: se definen el plan especial como “el instrumento adecuado para la implantación de usos y actuaciones urbanísticas especiales en las distintas clases y categorías de suelo, en desarrollo del planeamiento general o, en el caso de no estar previsto en el mismo, cuando se justifique su procedencia”. En el suelo no urbanizable se admite el Plan Especial de complejos e instalaciones turísticas. Para el suelo no urbanizable protegido por el planeamiento, cuando las actuaciones por su carácter extensivo o complejidad, requieran una “ordenación integral”, se señalará expresamente en la autorización la necesidad de formular un Plan Especial. A diferencia de Andalucía, no se tasan los criterios y además extrañamente parece diferirse la aprobación del PE a un momento posterior a la autorización del uso excepcional específico. En la legislación murciana no se contempla el PE como instrumento de ordenación territorial. En general, esta

legislación es bastante pobre e inconcreta en la regulación del planeamiento especial, es evidente que estos planes no interesan demasiado al legislador autonómico.

21. En Cantabria se definen en cambio con gran acierto hasta cuatro tipos de Planes Especiales legalmente previstos: de desarrollo del PROT; de desarrollo del PGOU; Planes independientes municipales en casos y materias tasados y limitados; y Planes derivados o impuestos por normas sectoriales. Es evidente que el legislador cántabro si da gran importancia al PE, pues deja claro que en determinadas circunstancias (art. 30.2), “prevalecen y se imponen a los Planes Generales de Ordenación Urbana”: a) cuando desarrollen directamente, o completen, el planeamiento territorial, y b) vengan impuestos por Leyes sectoriales de prioritaria aplicación.
22. La D.T. Novena de la Ley de Cantabria 2/2001, en su redacción original permite al Gobierno Regional sustituir al Plan Regional de Ordenación del Territorio por uno o varios planes especiales de protección del medio rural en su función de contemplar expresamente en suelo no urbanizable de protección ordinaria las instalaciones vinculadas a actividades de ocio y turismo rural y las viviendas aisladas de carácter unifamiliar.
23. Podemos por tanto hablarse claramente del fracaso en la aplicación por el Gobierno cántabro de la figura de los planes especiales de protección del medio rural, concebidos como presupuesto planificador previo inexcusable de las actividades de ocio y turismo rural y viviendas aisladas en el SNU de protección ordinaria, que pueden ser ahora autorizadas directamente cumpliendo las condiciones de la propia Ley. Mientras por un lado se entierran los planes especiales de protección del medio rural, por otro se crean los Planes Especiales de Suelo Rústico, engañosa denominación bajo la cual se esconde un auténtico plan de recategorización (ilegal) del suelo y la expansión urbanística de los suelos urbanos y núcleos rurales.
24. La Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía establece los PE como una categoría de plan de desarrollo del planeamiento general, destacando expresamente su función para implantar –en determinadas condiciones– aquellas otras actividades caracterizadas como Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.

**V. La categorización del SNU condiciona la viabilidad y alcance del planeamiento especial, incluso impidiéndolo en casos concretos.**

25. ¿Es la categorización del suelo no urbanizable presupuesto condicionante de la viabilidad y alcance del planeamiento especial, urbanístico o territorial? La conclusión relativa a las Comunidades analizadas es que, en efecto, la categoría del suelo condiciona en términos relativos el uso del planeamiento especial: en primer lugar, porque como cabría esperar, en el suelo especialmente protegido el abanico de usos posibles con frecuencia se reduce sustancialmente; en segundo lugar, porque a veces se tasan los usos posibles en el suelo común, mientras que para el especialmente protegido se fía su concreción a la previa planificación especial, territorial o urbanística (p. ej., Andalucía), con lo que – paradójicamente- en potencia la situación es más abierta en el segundo caso que en el primero; y en tercer lugar, también en ocasiones se tasan los tipos de planes especiales en cada categoría (p. ej., Valencia).
26. En la Comunidad Valenciana, la regulación específica del suelo no urbanizable especialmente protegido<sup>160</sup> determina subsidiariamente los PE (pues se refiere en primer lugar a los Planes Generales) como los instrumentos apropiados que, “en coordinación con la legislación o planeamiento sectorial determinantes de su protección específica, **establecerán** las normas de utilización, conservación y aprovechamiento que garanticen la consecución de los fines determinantes de dicha protección”.
27. Así pues, se confía al Plan General o en su caso a un Plan Especial la regulación **general** de esta categoría, siendo la finalidad principal “garantizar la consecución de los fines determinantes de la protección”, hasta el extremo incluso de admitir el establecimiento, en su caso, de una prohibición absoluta de construir, si ello fuera preciso para asegurar tal protección.
28. Ahora bien, ¿sería posible plantear un Plan Especial de implantación de algunas de las instalaciones, obras, construcciones o usos acogidos por el art. 17 de la LSNU de Valencia? Nada en la Ley valenciana lo impide. El mero hecho de que, a diferencia del SNU común, para el suelo protegido no se tasan los tipos de PE posibles, no sería en nuestra opinión más que el reflejo de que en el suelo común las actividades posibles están tasadas, y en el protegido, no.
29. Por otro lado, en la LSNU, los usos y aprovechamientos que sean objeto de asignación mediante planes especiales no requieren su posterior declaración de interés comunitario legitimadora, y en concreto en el suelo no urbanizable protegido, para aquellos usos y aprovechamientos que excepcionalmente

---

<sup>160</sup> Que la LSNU denomina “protegido” a secas, mientras que el resto de SNU se incluye en la categoría “común”.

vengan atribuidos en los instrumentos de ordenación ambiental previstos en la normativa de espacios naturales protegidos. Ahora bien, hay mucho suelo protegido que no es “espacio natural protegido”, de modo que en nuestra opinión al menos en ese caso nada impide, en potencia, la utilización del plan especial en suelo protegido para un uso específico, uso que en ese caso no precisaría de declaración de interés comunitario.

30. En la normativa de la Región de Murcia no se plantea ninguna diferenciación expresa en cuanto a la utilización del planeamiento especial en función de la categoría de suelo no urbanizable, si bien es cierto que para el suelo protegido por el planeamiento se concreta el posible uso del plan especial cuando las actuaciones, por su carácter extensivo o complejidad, requieran una ordenación integral.
31. En Cantabria, hasta fechas recientes, la aprobación de planes especiales de protección del medio rural eran requisito previo –en ausencia de Plan Regional de Ordenación del Territorio- para la autorización de cualesquiera construcciones de viviendas unifamiliares e instalaciones vinculadas a actividades de ocio y turismo rural en el actual suelo rústico o no urbanizable de protección ordinaria, quedando hasta entonces estos usos de algún modo “suspendidos”.
32. La Ley 3/2012 de Cantabria ha configurado un régimen transitorio, hasta la aprobación de los correspondientes Planes Especiales, que permite de forma inmediata la construcción de vivienda unifamiliar aislada, así como de instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural, cumpliendo una serie de límites recogidos directamente en la Ley, estableciendo un modelo de crecimiento en torno a los núcleos existentes, orientado el crecimiento en los ámbitos próximos al suelo urbano, en las tradicionalmente denominadas corolas, mediante viviendas unifamiliares aisladas (sic).
33. La nueva D.A. Quinta de dicha Ley establece la Normativa aplicable a los Planes Especiales de Suelo Rústico, establecidos para la regulación y ordenación de la construcción de viviendas aisladas de carácter unifamiliar, así como de las instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural en el suelo rústico, en terrenos próximos a los suelos clasificados como urbanos o a los núcleos tradicionales.
34. Ahora bien, si la reforma legal ya se encarga de que las viviendas unifamiliares y las construcciones e instalaciones vinculadas a actividades artesanales,

culturales, de ocio y turismo rural sea autorizables directamente sin necesidad de Plan Especial, como hemos visto con anterioridad, ¿para qué establecer en la nueva D.A. Quinta la figura del Plan especial de suelo rústico del entorno de los núcleos rurales? No se entiende muy bien, dado que la D.T. Novena admite esos usos y actividades directamente por Ley, sin necesidad de Plan Especial alguno en determinadas circunstancias del entorno del suelo urbano. Nuestra hipótesis, por confirmar, es que como la Ley no admite el uso de vivienda aislada unifamiliar en suelo de especial protección, se habilita subrepticamente a los Planes especiales de suelo rústico a recategorizar el suelo de especial protección como suelo de protección ordinaria para facilitar el crecimiento de los núcleos rurales que presenten esta situación.

35. En Andalucía, el Plan Especial puede legitimar usos específicos tanto en los suelos no urbanizables de especial protección como los protegidos “no especialmente”, sin que se aprecien diferencias debido a la categoría del suelo en el uso del planeamiento especial, sin perjuicio lógicamente del más restrictivo régimen de usos del suelo especialmente protegido. Los Proyectos de Actuación en Andalucía deben tramitarse como Plan Especial en determinadas circunstancias perfectamente tasadas, a diferencia por ejemplo de la legislación murciana, totalmente indeterminada a este respecto.

## **VI. Los planes especiales territoriales: la sectorialidad en la ordenación del territorio.**

36. La Base de Datos de Instrumentos de Ordenación del Territorio comprende un total de 352 instrumentos, diferenciando cuatro categorías: Regional OT (31), Regional sectorial (76), Subregional OT (116), y Subregional sectorial (129). no encontramos en razón de su denominación ningún instrumento de OT propio del suelo no urbanizable. Ahora bien, si por analogía con los planes especiales urbanísticos, atendemos a la “sectorialidad” anteriormente definida, cabría calificar como “planes especiales territoriales” al menos la entera clase de instrumentos “Subregionales sectoriales” (129), y gran parte de la clase “Regionales sectoriales” (76), es decir, hasta un total de 205. Por tanto, parece que en el planeamiento territorial, a diferencia del planeamiento urbanístico, en términos cuantitativos lo que predomina precisamente es el planeamiento especial, sectorial o “residual”, siendo menos frecuente en cantidad el planeamiento integral. Tiene sentido. El planeamiento urbanístico está construido con un sistema más elaborado, rígido y sistemático, por no hablar de las peculiaridades únicas en el mundo del urbanismo español. En cambio, el planeamiento territorial puede ser considerado más abierto y flexible, más propicio a las soluciones innovadoras y específicas, y también más abierto a su

uso por la legislación sectorial para la ordenación a escala supramunicipal, como una forma más o menos disimulada de intervención de las Comunidades Autónomas en el urbanismo municipal, a veces incluso en extremo intentando sustituirlo. Si atendemos por otro lado a la denominación de los instrumentos de OT como “planes especiales” en su propio título, aparecen un total de tan sólo 36, la mayor parte de ellos –como cabría esperar- de la clase “Subregional sectorial”.

37. Los instrumentos de OT “Subregionales sectoriales”, al afectar a ámbitos geográficos más reducidos, se aproximan (a veces hasta solaparse) con el ámbito de ordenación municipal, incluso en ocasiones por debajo del mismo, ordenando de modo específico, ad hoc, sectores concretos de un municipio. Es por ello que pensamos que se aproximan aún más al concepto de “plan especial territorial”, en el sentido de abordar desde la OT situaciones específicas que requieren una flexibilidad que el planeamiento urbanístico no ofrece.

## **VII. Análisis pormenorizado de casos prácticos de planes especiales territoriales.**

38. En Valencia como ejemplo podemos considerar como PE territorial el Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial de Corredores de Infraestructuras de la Comunidad Valenciana, cuya finalidad es mantener la base territorial por la que hubiera discurrido el trazado del Proyecto de Traspase del Ebro, con una superficie de 155 km<sup>2</sup> de la cual cerca del 99% de la misma es suelo no urbanizable. En lo esencial, esta Plan recategoriza la franja necesaria para el citado Traspase como Suelo No Urbanizable de Protección de Infraestructuras, estableciendo las correspondientes limitaciones al uso del suelo y la edificación que faciliten la construcción de dicho Traspase.

39. En la Región de Murcia la Región de Murcia no se ha formulado ningún Plan Especial Territorial que desarrolle específicamente el suelo no urbanizable.

40. En Cantabria se identifican nominalmente como planes especiales territoriales los siguientes: Plan Especial de la Bahía de Santander, Plan Especial de Protección y ordenación del territorio Pasiego, y Plan Especial de la Red de Caminos y Sendas del Litoral, además de cuatro “proyectos singulares”. Al analizar el Plan Especial de Protección y Ordenación del Territorio Pasiego , aprobado inicialmente, se pone enseguida de manifiesto que para nada nos encontramos ante un instrumento de ordenación “sectorial” , sino que se trata de una auténtica ordenación integral de territorio de los municipios afectados,

eso sí, excluido el suelo urbano y urbanizable ya clasificado. Es decir, nos encontramos pues ante un auténtico y genuino “plan especial territorial del suelo no urbanizable”.

41. La paradoja es que en su regulación legal, estos planes especiales territoriales vienen referidos (art. 59.1. letra g) a la Protección del paisaje, la riqueza etnográfica, los recursos naturales y el medio rural, mientras que el Plan Especial analizado entendemos supera con mucho esas funciones, pues no sólo establece determinaciones proteccionistas, sino que impone, según su propio tenor “un modelo de ordenación coherente que contenga los criterios básicos para la organización del territorio y que constituya un referente fundamental para el planeamiento urbanístico”. De hecho, se prevé incluso la transformación urbanística del suelo no urbanizable. Por tanto, en realidad nos encontramos, materialmente, ante unas auténticas directrices de ordenación territorial de ámbito subregional, con la particularidad de que expresamente excluyen de su alcance el suelo urbano. Lo que se pone de manifiesto es un fallo clamoroso en la Ley de Cantabria, a saber, que no se prevén instrumentos de OT subregionales, pues únicamente identifica el Plan Regional de Ordenación Territorial, las Normas Urbanísticas Regionales y los Proyectos Singulares de Interés Regional.
42. En Andalucía, las denominadas Actuaciones de Interés Supramunicipal se desarrollan con frecuencia mediante planes especiales, tales como el Plan especial supramunicipal del curso medio y bajo del río Palmones, el Plan especial de ordenación de las zonas de regadíos ubicadas al norte de la corona forestal de Doñana, y el Plan especial de ordenación de la Vega de Granada. Este último, iniciado en 2008, aborda la ordenación pormenorizada del ámbito del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada (POTAUG), aprobado por Decreto 244/1999. El ámbito territorial tiene una superficie aproximada de unos 150 km<sup>2</sup>. Por tanto, nos encontramos ante un auténtico plan especial territorial, cuya finalidad es complementar y actualizar un anterior Plan de Ordenación Territorial.
43. En el País Vasco, consideramos los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), del cual tomamos como ejemplo el Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica, que determina que en los emplazamientos seleccionados en el PTS, la implantación de un parque eólico y todos sus elementos auxiliares y conexos será un uso o actividad admisible, cualquiera que sea la clasificación o calificación del suelo y dentro de todas las categorías de ordenación previstas en la Directriz del medio físico de las DOT. El suelo de los emplazamientos eólicos seleccionados está clasificado en todos los municipios, en la Ordenación

Urbanística respectiva, como suelo no urbanizable, y en diversas categorías, predominado los suelos especialmente protegidos por sus valores ambientales, paisajísticos, forestales, etc., incluso en un Parque Natural.

44. En Asturias, el Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias (POLA), que tiene la particularidad de tratarse del único instrumento de ordenación territorial de ámbito regional costero en España que incluye en su denominación el término “plan especial”. La principal decisión del POLA fue la clasificación, como mínimo, de la Zona de Influencia de la Ley de Costas (500 metros desde la ribera del mar) como Suelo No Urbanizable de Costas (SNUC). En realidad, se trató de una recategorización del suelo no urbanizable, pues el POLA no afectó para nada a los suelos urbanos y urbanizables ya clasificados en dicha franja de 500 metros. El propio POLA establece su desarrollo a través de diversos de rango inferior que requieren mayor detalle, tal como el Plan territorial especial del suelo de costas (en tramitación, avance de 2010), que reestudia la categoría del Suelo de Costas en un documento unitario que afectara a los 165,86 km<sup>2</sup> de suelo así categorizado, proponiendo crear una serie de subcategorías para adaptarse a las diferentes situaciones de las construcciones litorales existentes.
45. En Castilla y León, los Planes Regionales suponen la planificación y desarrollo de pequeñas actuaciones e intervenciones en el suelo rústico, como el Plan Regional del Camino de Santiago, mientras otras han permitido el desarrollo de operaciones de gran calado, algunas muy controvertidas como “las Cúpulas del Duero”, dentro del Plan Regional de Ámbito Territorial “Valle del Duero”. Dentro de los Programas de Actuaciones, las llamadas Cúpulas del Duero constituyen una de las apuestas esenciales para la dinamización de este eje territorial. La Cúpula de la Energía en Soria, Garray, se vincula a la denominada Ciudad del Medio Ambiente, aprobada mediante Proyecto Regional Territorial, que se aprueba mediante la Ley 6/2007, declarada inconstitucional por impedirse así que los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa pudieran controlar la legalidad de la nueva clasificación del suelo, la adecuación del proyecto a la evaluación de impacto ambiental y la legalidad misma de la evaluación ambiental.

#### **VIII. Análisis pormenorizado de casos prácticos de planes especiales urbanísticos.**

46. El Centro Hípico Integrador del Valle de Arana tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad del Territorio Foral de Álava a

través de la aplicación de terapias ecuestres, donde el caballo es utilizado como elemento principal de comunicación entre los profesionales terapéuticos y la persona con discapacidad. El modelo para el desarrollo y explotación del Centro Hípico Integrador es mediante FUNDACIÓN. El Plan Especial, promovido por el propio Ayuntamiento, tiene por objeto la ordenación urbanística pormenorizada según el art. 28 “Usos y Actividades en Suelo No urbanizable” de la Ley 2/2006, de 30 de junio. El área afectada es SUELO NO URBANIZABLE afectando a la Zona 13 S.N.U. Agrícola, colindante con un polígono industrial. El USO GLOBAL CARACTERISTICO es Equipamiento Comunitario Genérico. Se considera una ACTUACIÓN AISLADA con un SISTEMA DE GESTIÓN DIRECTA. Este Plan Especial ha sido sometido a Evaluación Ambiental Estratégica y dispone de Memoria Ambiental favorable, habiendo sido informado favorablemente por la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco. La valoración de este Plan Especial es muy positiva, tanto por la calidad del documento técnico como por el proceso de tramitación, así como por la naturaleza de la actuación, que encaja perfectamente en los supuestos legales de excepcionalidad de usos en el suelo no urbanizable.

47. El Plan Especial de Ordenación de Usos de la Finca Almoraima (Castellar de la Frontera, Cádiz) propuesto por su propietario público, el Ministerio competente en materia de Medio Ambiente, pretende adaptar y rehabilitar para usos turísticos 14 pequeñas edificaciones existentes (antiguos cortijos y viviendas para los guardas) dentro del parque natural. Se trata de seis antiguos cortijos y ocho viviendas para los guardas. Fuera del espacio protegido, se contemplan las acciones de más envergadura: un hotel de cinco estrellas "gran lujo", un centro ecuestre, campos de golf y un aeródromo "para uso turístico, deportivo y recreativo", y "posiblemente, también uno de polo", según la sociedad pública. El Ayuntamiento y la Junta se oponen. Lo que se pretende con este Plan Especial (tampoco se oculta) es un auténtica “recalificación” de los usos actualmente previstos (imaginamos que en el Plan General de este municipio) para incrementar sustancialmente su valor de venta y contribuir así a la “reducción del déficit público”, según nota de prensa oficial.
48. El Plan Especial en Suelo No Urbanizable Común para la creación de un suelo dotacional mixto, de uso público recreativo-ocio y uso privado de venta al por menor no sedentaria, en Catral (Valencia). Bajo tan pomposa y sin duda deliberadamente inextricable denominación no se encuentra otra cosa que un nuevo mercado de nada menos que 45.000 m<sup>2</sup>, a base de casetas prefabricadas fijas, que inició su ejecución de manera ilegal antes incluso de la información pública del plan especial. La base legal es el artículo 38 apartado d) de la Ley 16/2005 de 30 de Diciembre de la Generalitat Valenciana, Ley Urbanística

Valenciana (LUV), que establece los PE para definir las condiciones de urbanización y edificación de ámbitos concretos sujetos a actuaciones urbanísticas singulares, así como los artículos 25 y 27 de la Ley de Suelo No Urbanizable, que recogen los supuestos de implantación de una actividad terciaria o de servicios. El Plan propuesto incluye una calificación y zonificación de los terrenos comprendidos, pero sin normativa alguna reguladora. No hay manera de encontrar verdaderamente justificados y concretados en este PE los motivos por los cuales deba emplazarse un mercadillo fuera del suelo urbano actualmente clasificado en Catral. Todo es espeso y oscuro. La suma de vicisitudes políticas y decisiones poco comprensibles desde la buena administración pública, mala gestión privada, deficiente planificación y pésima ejecución hacen que este plan especial haya acabado como el “rosario de la Aurora”, con amenazas de querellas, denuncias de la Guardia Civil, expediente de anulación del trámite de PE por el Ayuntamiento, etc.

49. El Plan Especial en suelo no urbanizable común de delimitación de zona para uso terciario y de servicios en Burriana, aprobado definitivamente, planifica la implantación de una acampada como actividad aneja para la celebración de actividades recreativas y de ocio o terciarias en suelo no urbanizable, de titularidad privada, con la misma exactamente base legal que el ejemplo anterior. Es de iniciativa pública y aquí si se encuentran verdaderamente concretados y justificados los criterios que lo sostienen, no obstante incurrir en su denominación en la misma deriva eufemística, ya que en verdad se trata concretamente de procurar un área de acampada temporal al festival Arenal Sound que se celebra en verano, atrayendo a 60.000 personas durante seis días, de las cuales 45.000 personas acampan en recintos habilitados a tal efecto. La superficie total de es de 417.862 m<sup>2</sup>, con un total de 167 parcelas. Como se aprecia, lo que se propone es la legalización y mejora de la actividad actual en un área donde la propuesta anterior de un PAI dio lugar al abandono de la agricultura, y ahora en espera de su reclasificación como suelo urbanizable residencial en el nuevo Plan. En definitiva, en este PE en realidad no nos encontramos ante un SNU donde se quiere encajar una actividad futura, sino ante un suelo urbanizable “expectante” donde ya de hecho, y aparentemente al margen del Plan vigente, se ejercita ya actualmente un uso que se quiere regularizar o legalizar de forma transitoria mientras se aprueba el Plan General que reclasifica el suelo como urbanizable residencial, hasta cuya ejecución –que se promete muy lejana- seguirá la fiesta.

50. El *Plan Especial de desarrollo del PGOU respecto de las condiciones de la edificación y condiciones particulares de los usos en el régimen del suelo no urbanizable* de Huesca se formula en apariencia como Plan especial para el

desarrollo del plan general, referido a la protección del medio ambiente, de la naturaleza y del paisaje, pero no es verdad. Se trata en realidad, una vez más, de la legalización de construcciones irregulares en suelo no urbanizable, por un lado, y de contemplar el uso de edificaciones “cuasi” o “para-residenciales” denominadas “Casetas de Ocio” –incluso con piscina-, aparte de las ya bien conocidas “casetas de aperos”. Se trata de “pseudoviviendas” en cualquier tamaño de parcela existente o segregable, con un tamaño máximo de 40 m<sup>2</sup>. Otras características propias del uso residencial es que se permite un porche abierto por tres caras, así como otras construcciones auxiliares tales como andadores pavimentados, asadores, albercas o depósito de agua para riego, piscinas y otros similares. En definitiva, se trata de forzar el sistema al límite – transgrediéndolo- para transformar el suelo no urbanizable mediante el viejísimo mecanismo evolutivo del autoengaño, pues sólo así se puede explicar que alguien en su sensato juicio se pueda creer que estas “casetas de ocio” no sean un uso residencial, muy particular pero residencial. ¿Cuál es el motivo para racionalizar tan grosero autoengaño? Una operación de la Guardia Civil contra los presuntos delitos urbanísticos. Nombre: “Domus”.

#### **IX. El fracaso judicial de planes especiales que encubren una reclasificación o prescindiendo de la preceptiva evaluación ambiental.**

51. La sentencia 00107/2014 del T.S.J.CASTILLA-LEON de VALLADOLID (Sección Segunda) anuló un Plan Especial en suelo clasificado por el Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid como "rústico con protección agropecuaria", donde se pretendía construir 235 viviendas, bajo el peregrino argumento de que la actividad ganadera preexistente estaba abandonada y causaba molestias. La propia clasificación de suelo no urbanizable, en cualesquiera categorías y condiciones, veda absolutamente la creación de la ciudad, por su propia naturaleza y regulación legal, como sin duda lo hubiera sido una nueva urbanización (además aislada) de más de 200 viviendas. El argumento del deterioro previo para “pegar el pelotazo” (reclasificaciones) es ya un clásico de la picaresca urbanística española. Es un “clásico” el argumento del decaimiento o fracaso de la actividad agraria (como en los Planes especiales de Catral y Burriana antes comentados); o el contrario, según conveniencia, el gran impacto ambiental de dicha actividad agrícola intensiva en comparación con la urbanística o con los campos de golf asociados (por ejemplo, caso de Novo Carthago, en Murcia, uno de los mayores resorts previstos en el litoral mediterráneo).

52. Otro abuso frecuentísimo, ya no sólo en el planeamiento urbanístico especial sino en cualquier planeamiento urbanístico e incluso territorial, es la **omisión de la preceptiva evaluación ambiental del plan o programa considerado**, siendo la misma obligatoria, lo que deviene en nulidad de pleno derecho por ausencia total de un trámite esencial. Así, por ejemplo, la sentencia 00297/2014 del T.S.J.CASTILLA-LEON de VALLADOLID (Sección Segunda), relativa al Plan Especial de Protección del Río Tormes y Arroyo del Zurguén de Salamanca (PEPRT), promovido por su Ayuntamiento, en un ámbito de 593,18 hectáreas. Este PE debió someterse a EIA, toda vez que lleva a cabo, entre otros aspectos, una ordenación específica en el "suelo rústico con protección natural" al que se refiere su ámbito. Las excusas, las típicas, expresamente contrarias a las disposiciones legales: **"ya lo hice"** (el suelo objeto de planeamiento específico **ya había sido sometido a evaluación ambiental**, dentro de la aplicada al planeamiento general de Salamanca); y **"ya lo haré"** (serán los *"proyectos concretos, donde se establezca la ordenación detallada de las actuaciones que se desarrollen en la zona de Suelo Rústico con Protección Natural (SRPN), cuando se presenten bien como proyecto de urbanización o como proyecto de obra, los que deben someterse al procedimiento de E.I.A.)*).

**X. El plan especial como herramienta para el desarrollo de actos y usos específicos.**

53. En las legislaciones de algunas Comunidades Autónomas, en determinadas circunstancias, la autorización para los actos y usos específicos de interés público o social precisan de la formulación de un Plan Especial (p. ej., Andalucía o Murcia). En esta última el Plan Especial no parece constituir el instrumento jurídico-urbanístico donde se materialice la propia autorización para los actos y usos específicos y excepcionales, sino que según está redactado ("se señalará"), su formulación parece una consecuencia de la autorización, redactándose y aprobándose a posteriori.

54. En la Región de Murcia es dudoso aplicar al suelo no urbanizable de protección especial la posibilidad de autorizar "actos y usos" excepcionales y específicos ("actuaciones específicas de interés público" en terminología del TRLSRM), pues la Ley murciana no lo prevé. Si bien de modo obviamente más limitado, estas actuaciones deben ser posibles si no se quiere privar a los propietarios de estos suelos de una posibilidad expresamente prevista en el derecho estatal básico, si no en la Ley de 1998 (bajo cuya vigencia fue aprobada la Ley del Suelo murciana), si desde luego en la Ley de 2007 y Texto Refundido de 2008.

## **XI. La categorización subyacente del suelo no urbanizable o suelo rústico preservado o permanente en la legislación estatal.**

55. No obstante, es verdad que en el párrafo 2º del artículo 8.2 se encuentra un *atisbo* de la categoría de protección especial y su regulación anterior, pues se refiere a “La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable”, en una redacción muy similar (la lista de valores es la misma, pero en otro orden) a la del art. 9.1º de la LS98, sustituyendo “legislación sectorial” por “legislación aplicable” (que es lo mismo) e ignorando a los planes de ordenación territorial. O sea, lo que podríamos llamar “suelo preservado”. Ahora bien, aunque condicionado a la preservación de sus valores, el párrafo tercero prevé la legitimación de actos y usos específicos.

56. El problema surge cuando la legislación aplicable no “autoriza expresamente” ningún “acto de alteración del estado (natural) de los terrenos”, por ejemplo, por remitir habitualmente dicha previsión de lo que está o no permitido, a un plan ulterior, que no existe. Este es el caso de muchos Espacios Protegidos. La legislación aplicable (Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad) no determina no ya ni la clasificación ni categorización del suelo, sino ni siquiera los concretos usos y actos autorizables en dichos Espacios Protegidos, ya que –al igual que sucede en la legislación urbanística y territorial-, dichos usos son establecidos en una planificación (PORN, PRUG, etc.). Por tanto, si no hay definición de actos autorizables en la Ley “aplicable”, y no hay ningún plan aprobado que desarrolle y concrete dicha legislación, ¿se impide totalmente a sus propietarios aspirar a la legitimación de actos y usos específicos y excepcionales?

57. El legislador de 2012 efectuó con la reforma de la Ley de las tres R una extraña operación de derogación del artículo 13 relativo a la Utilización del suelo rural. No deja de resultar curioso que todas las otras reformas, alguna de cierto calado, no han requerido en ningún caso la derogación de un artículo completo. Eso sí, como se asegura desde sus autores, sus contenidos se encuentran dispersos en otros lugares de la Ley reformada. Entonces, ¿para qué? Hay quien afirma que se pretende facilitar el supuesto de autorización de vivienda unifamiliar no ligada a la explotación. Para ello interpretan que el suelo preservado a que se refiere el artículo 12.2.a TRLS08 es un suelo no urbanizable especial, lo cual no es cierto, pues el “suelo preservado” incluye todo el “suelo no urbanizable”, ya sea especialmente protegido, ya sea el suelo no urbanizable protegido “a secas” o suelo “común” o “genérico”, que en la Ley estatal pasa

desapercibido bajo la rúbrica “y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística”.

58. La clave para entender lo anterior no parece estar en el traslado de todas las disposiciones del art. 13 a otras ubicaciones, sino en lo que ha desaparecido de otros artículos en el “trasiego”. Es así que precisamente que ha desaparecido la redacción del artículo 8.1.a), a saber, “La de realizar las instalaciones y construcciones necesarias para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza que, estando expresamente permitidas, **no tengan el carácter legal de edificación**”, relativa claramente al suelo rural preservado o permanente, y cuyo hueco se cubre hábilmente con las disposiciones del art. 13 hoy desaparecido.

59. Recapitulando, la Ley del Suelo de 2008 incluye un atisbo de categorización en la definición del suelo rural permanente o preservado (suelo no urbanizable) – véase la tabla adjunta-:

los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural,	Suelo no urbanizable de protección específica o especialmente protegido por la legislación sectorial
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	Suelo no urbanizable especialmente protegido por el planeamiento
sí como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves	Suelo no urbanizable inadecuado para el desarrollo urbano
y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.	Suelo no urbanizable común o genérico (categoría RESIDUAL, inidóneo)

60. Ahora bien, respecto de estas categorías *subyacentes*, en cuando a la delimitación del derecho de la propiedad, sólo puede apreciarse que para el suelo preservado “con valores especiales”, se determina que (art. 12.2.2º párrafo) su utilización “quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice”.

## **XII. Los Planes Especiales de Espacios Naturales y su relación con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN).**

61. El desarrollo de las previsiones legales de la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad hace innecesario el recurso (masivo hace décadas) al planeamiento urbanístico especial, siendo aprobados por las Comunidades Autónomas los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y los Planes Rectores de Uso y Gestión para las categorías más importantes de los Espacios Naturales Protegidos. Por su parte, los Espacios Protegidos de la Red Natura 2000 precisan de “adecuados planes o instrumentos de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo” y “apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales”. (art. 45 LPNB); indefinición ante la cual cabe incardinar el cumplimiento de estas obligaciones en un PORN o en un PRUG; o bien en un Plan de Gestión así definido en su propia norma de aprobación; o bien cualesquiera otros “instrumentos de gestión”, incluso integrados en otro tipo de planes, que podrían ser -porqué no- planes especiales territoriales impulsados por las Ciudades y Comunidades Autónomas, si bien hasta el momento desconocemos que se haya utilizado esta posibilidad.

62. Según una jurisprudencia ya antigua, el Plan especial es un instrumento idóneo para intervenir sobre los Espacios Naturales Protegidos, dado que como puede concluirse del art. 4 de la Ley 4/1989, la competencia para la planificación medioambiental no está en manos de una sola Administración, sino que constituye una materia en la que pueden intervenir todas las Administraciones Públicas de acuerdo con sus competencias respectivas. Sin embargo, los PE no deben entrar en colisión con los planes ambientales de los recursos naturales, los PORN, lo que ocurriría si bajo la denominación de un plan especial se enmascarara un PORN sin cumplir sus requisitos. Ahora bien, tampoco lo contrario es legítimo, y los PORN no deben en particular clasificar ni categorizar expresa y directamente el suelo, ni determinar su regulación urbanística detallada, sin perjuicio de que el órgano competente para ello resulte más o menos constreñido (con frecuencia totalmente) por los límites impuestos por el plan ambiental).

### XIII. El plan especial en los espacios protegidos.

63. ¿Puede un Plan Especial desarrollar usos no residenciales ni industriales en SNU de un Espacio Natural Protegido y/o Espacio Protegido Red Natura 2000? ¿Cuáles serían las oportunidades, limitaciones y condicionantes jurídicos, urbanísticos y ambientales para ello?

64. ¡Depende! Siendo conscientes de que es llevar al límite el sistema, y de que en la práctica puede ser muy poco frecuente, podría ser posible si y sólo si:

- a) La propuesta es honesta, socialmente participada y no es una legalización.
- b) Es absolutamente inadmisibles la reclasificación del suelo como urbanizable. Estamos hablando siempre de un plan especial en suelo no urbanizable.
- c) La categoría del suelo admita legalmente el uso previsto en el plan especial. Si la categoría aplicada por el órgano competente para ello en ese Espacio Protegido o porción del mismo que se trate de ocupar se encuadra dentro de las definidas por el legislador urbanístico como “SNU de especial protección”, en el que las restricciones son extremas, evidentemente tampoco será posible, pues su propia definición lo impediría.
- d) el planeamiento especial estaría supeditado a la **previa aprobación** de los instrumentos de ordenación y gestión del Espacio Protegido de que se trate, de modo que **tendrían que ser precisamente dichos instrumentos los que previeran las condiciones generales para la posible utilización del planeamiento especial**. O dicho de otro modo, estaríamos hablando en todo caso de planes especiales previstos, de desarrollo de los planes propios del Espacio Protegido.
- e) Todo plan especial en el suelo no urbanizable de un Espacio Protegido está sujeto a evaluación ambiental estratégica, y en su caso a la “evaluación adecuada” prevista en la normativa de los Espacios Protegidos de la Red Natura 2000, que debe ser favorable, acreditándose el mantenimiento de la integridad del Espacio Protegido, la no afección a sus “objetivos de conservación” (concretados en los planes o instrumentos de gestión correspondientes), y la conservación en un estado favorable de los hábitats naturales y la especies de flora y fauna silvestres que determinaron la clasificación como LIC o ZEC y como ZEPA.
- f) deben de satisfacerse los requisitos establecidos por el legislador estatal para los “actos y usos” específicos que sean de interés público o social,

que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

#### **XIV. La paradoja de la “urbanización” del suelo “no urbanizable”.**

65. Es difícil encontrar un autor que, al referirse a los procesos de ocupación del suelo no urbanizable, no critique ásperamente el abuso y descontrol en esta materia, incluso poniendo en duda que muchas regulaciones autonómicas sean compatibles con los principios de la Ley del Suelo de 2008 (pues la regulación concreta es más bien ambigua) e incluso con la Constitución (art. 45). Los criterios del Tribunal Supremo insisten en el carácter excepcional –y por tanto interpretable siempre en sentido restrictivo- de las construcciones no vinculadas al sector primario y la necesidad de un especial esfuerzo justificativo acreditativo en los condicionantes que hacen posible la autorización en suelo no urbanizable, tanto en cuanto al interés público como, muy especialmente, las razones determinantes de la necesidad de emplazarlas en el medio rural.
66. En terminología legal, el suelo rural preservado o permanente (art. 12.2.a) lo es precisamente respecto de su “transformación mediante la urbanización” (tenga o no valores dignos de protección). Sólo el suelo rural “de reserva” o “transitorio” (art. 12.2.b) puede ser objeto de transformación urbanística o urbanización en sentido legal. Ahora bien, ¿quiere decir la Ley que el suelo en situación de rural en la digamos “categoría” de suelo preservado, no puede ser objeto, materialmente, de urbanización?
67. La Ley permite materialmente la “urbanización”, o si se prefiere, las obras de urbanización (y la consecuente edificación) en el suelo preservado, y en general “actos y usos” urbanísticos, eso sí, con cuatro condiciones:
- a) carácter **excepcional**, como excepción a la regla de que los actos y usos distintos a los propios de la naturaleza del terreno (agrícola, ganadero, forestal, etc.) deben desarrollarse en el suelo que les es propio, a saber, el suelo urbanizable, mediante su transformación o urbanización, pues a ello responde “la lógica del entero sistema legal”.
  - b) “por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística”. Se determina pues un mandato al legislador autonómico para que determine concretamente procedimiento y condiciones, que deberán ser entendemos obviamente más específicas que las generales de la ley estatal.
  - c) “específicos”: no puede pues tratarse de un acto o de un uso “genérico”, sino concreto, preciso y determinado, algún autor dice –quizás con

segundas- individual. Esta especificidad así definida puede predicarse tanto del “tipo” de uso, como de su ubicación geográfica, e incluso entiendo de su promotor.

- d) “que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”. En este apartado está la clave y aquí es donde en nuestra opinión debiera desplegarse la concreción del legislador autonómico, ante el enorme margen de discrecionalidad e indeterminación. Son tres posibilidades alternativas: parece ser suficiente **cumplir alguna de ellas, pero no necesariamente las restantes:**

d.1) “de interés público o social”. Cabe pensar que no puede tratarse de cualquier interés público o social, sino de aquel tan o más importante que la preservación del medio rural afectado. Es decir, habrá que examinar “en un balanza” el peso del interés justificativo de la excepción (económico, estratégico, etc.) con la importancia de los valores, riesgos u otras circunstancias legalmente establecidas y determinantes de la preservación de la urbanización o transformación urbanística.

d.2) “que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales”

2.3) “o que hayan de emplazarse en el medio rural”.

68. Es muy dudoso que los usos residenciales puedan tener cabida en el suelo preservado, no ya tanto los residenciales colectivos que crean ciudad (que hay que descartar directamente por razones obvias), sino incluso el uso residencial unifamiliar si no está vinculado a la actividad primaria, pues parece bastante difícil considerar un chalet en el campo como de interés público o social, ni que contribuya para nada a la ordenación y desarrollo rural, ni tampoco que hayan de emplazarse (necesariamente) en el medio rural, pues para eso ya está el suelo urbanizado (incluidos los núcleos rurales, art. 12.4)

69. De alguna manera, los actos y usos excepcionales y específicos en el suelo rural vendrían a constituir, salvando todas las distancias, una suerte de “actuaciones asistemáticas”, por analogía con las del suelo urbano que no precisan un sistema de actuación con equidistribución. Sin decirlo, el legislador se refiere a “actos y usos” de naturaleza urbanística, dicho de otro modo, con “contenido” urbanístico, y que no obstante la naturaleza rural del suelo, puede ser autorizados en el mismo.

70. Cabe diferenciar dos acepciones del término “urbanización”:

- a) La definición legal, asociada típicamente al paso de suelo rural a suelo urbanizado o “transformación” mediante la implantación de una “nueva urbanización” (art. 14.1.a) a través de las actuaciones de urbanización o de transformación urbanística.
- b) La definición material, que como hemos visto con anterioridad, incluiría la “urbanización”, excepcional y específica, del suelo en situación rural, tanto preservado como de reserva.

71. Como paradoja del “urbanismo del suelo no urbanizable”, es posible la aparición de un plan urbanístico (justamente, el plan especial) precisamente para el establecimiento por ejemplo de una ordenación interior de la parcela, de las cesiones que puedan corresponder, de las infraestructuras necesarias (incluso externas al ámbito), etc. Ahora bien, lo peculiar es que en este caso, el plan especial no es desarrollo del plan general, sino que “desarrolla” por así decirlo, o contiene, la decisión de legitimar el acto o uso, excepcional y específico, en el suelo rural preservado.

72. En definitiva, de los tres deberes básicos asociados a las actuaciones de transformación urbanística, a saber, cesión, urbanización y equidistribución, puede encontrarse en los actos y usos del suelo rural preservado tanto la cesión como la urbanización, pero nunca la equidistribución. En los actos y usos específicos del suelo preservado no hay como hemos visto aprovechamientos urbanísticos ni por tanto cesión de una parte del mismo ni de suelo para su materialización, en orden a la participación de la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística. Ahora bien, si que aparece el concepto en cierto modo análogo, a saber, las “prestaciones patrimoniales” (siempre lógicamente para usos privados del suelo), que pueden consistir en el pago de determinados importes o la cesión de suelo.

## **XV. Conclusiones finales.**

73. La urbanización del suelo no urbanizable es viable legalmente en el sistema urbanístico español, como excepción al sistema general de actuaciones sistemáticas e integradas; ahora bien, los legisladores y planificadores urbanísticos deben acotarlo con una mayor pormenorización y establecer mucho mayores exigencias urbanísticas, económicas, sociales y económicas que eviten agravios respecto al desarrollo del suelo urbanizable e incidan en la insostenibilidad de su utilización a largo plazo.

74. El plan especial es la figura más apropiada para la urbanización, cuando resulte viable, de esta clase de suelo, recomendándose como instrumento preceptivo

para estas actuaciones, salvo aquellas de pequeña dimensión que pueden resolverse con la autorización o con un proyecto de actuación.

75. El PE del SNU es en general admisible tanto en los suelos rústicos comunes como en los suelos especialmente protegidos, si bien en estos últimos el elenco de usos posibles es obviamente mucho más reducido. Algunas legislaciones autonómicas remiten “en blanco” a instrumentos específicos, lo que plantea un importante problema cuando esos planes específicos (por ejemplo, Planes de Espacios Naturales) no están aprobados.
76. Son inadmisibles bajo cualquier circunstancia los usos residenciales colectivos e industriales agrupados en el suelo no urbanizable, que deben ser siempre orientados al suelo urbanizable y urbano.
77. Lamentablemente, en la práctica resulta demasiado frecuente el abuso en la autorización de usos excepcionales en el SNU, y concretamente a través del plan especial, que suele utilizarse para la legalización de situaciones irregulares preexistentes.
78. Todos los planes especiales del suelo no urbanizable deben someterse, como mínimo, a una evaluación ambiental estratégica simplificada, y con frecuencia a una evaluación ambiental ordinaria o completa en función de su naturaleza y las características del potencial impacto; en todo caso, cuando se ubiquen en SNU categorizado como especialmente protegido y/o en Espacios Naturales Protegidos y Espacios Protegidos Red Natura 2000.
79. Los planes especiales territoriales son instrumentos muy útiles en el suelo no urbanizable, tanto para una ordenación supramunicipal básica de esta clase de suelo como para actuaciones concretas.

## 11. Bibliografía

ARRANZ MARINA, Teófilo (2009). “Planes Especiales. Normas comunes (1ª parte)”. En *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Nº. 82, 2009, págs. 71-94.

ARRANZ MARINA, Teófilo (2010). “Otros Planes Especiales Urbanísticos (5ª y última parte)”. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, ISSN 1579-4911, Nº. 92, 2010 , págs. 61-75

BARREDA BARBERÁ, Juan (2008). *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*. Editorial: Tirant lo Blanch Colección: Monografías. 1ª Edición / 350 págs. / Rústica /

CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, ÁNGEL. *La figura del proyecto de actuación en suelo no urbanizable en Andalucía*. Bufete Génova<sup>161</sup>.

CARRERO DE ROA, Manuel (2007). “Paisaje y ordenación del territorio en Asturias”. En: *Civilización y Paisaje, V Congreso Rehabilitación Sostenible del Patrimonio Cultural*; Salas, Principado de Asturias.

EZQUERRA HUERVA, Antonio (2009). “Planes especiales”. En: *Fundamentos de derecho urbanístico*. Luis Martín Rebollo, Roberto O. Bustillo Bolado (Coord.). Vol. 1, págs. 467-477.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier (1997). “Las técnicas urbanísticas de equidistribución y la doctrina del Tribunal Constitucional. Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional y sus efectos sobre el planeamiento adaptado al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992”. En *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Núm. 153, Abril 1997, págs. 73-106.

LOPEZ RAMON, Fernando (2013). *Introducción al derecho urbanístico* (4ª ed.) Marcial Pons. 255 págs.

LÓPEZ PELLICER, José Antonio (2002). *Comentarios a la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia (modificada por la Ley 2/2002, de 10 de mayo)*. DM editor. 574 págs. Murcia.

MERINO ALONSO DE OZALLA, José Javier (2011). *Naturaleza y clasificación del suelo rústico o no urbanizable: usos posibles y autorizaciones necesarias*. XXXIII Curso Superior de Estudios Territoriales y Urbanísticos. Tutor: D. Guillermo Ruiz Arnaiz. Segundo Año Madrid, 24 de enero a 18 de noviembre de 2011

---

<sup>161</sup> Descargado en la web

[http://www.bufetegenova.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=79:la-figura-del-proyecto-de-actuacion-en-suelo-no-urbanizable-en-andalucia&catid=3:articulos&Itemid=8](http://www.bufetegenova.com/index.php?option=com_content&view=article&id=79:la-figura-del-proyecto-de-actuacion-en-suelo-no-urbanizable-en-andalucia&catid=3:articulos&Itemid=8)

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María. *Medioambiente y uso del suelo protegido: régimen jurídico civil, penal y administrativo*. Iustel Publicaciones. 2010. Madrid. España

PAREJA i LOZANO, Carles (2006). "La evolución del Derecho Urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable". En *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 40, págs.295-322.

PAREJA i LOZANO, Carles (2007). "El suelo en situación rural". En *Revista Aragonesa de la Administración Pública*, núm. IX, 2007, pp. 81-110.

PÉREZ ALCARAZ, Salvador (2004). "La reciente reforma de la Ley del Suelo de la Región de Murcia". En *Revista jurídica de la Región de Murcia*, Nº. 35, págs. 83-102

PORTO REY, Enrique (2006). "Los Planes Especiales". En: *Derecho urbanístico de Andalucía*. Fernando Otonín Barrera, Alfonso J. Vázquez Oteo, Enrique Sánchez Goyanes (Coord.), págs. 325-342.

ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo (2003). "La gestión del suelo en las distintas Comunidades Autónomas". En *Colección Mediterráneo Económico*, nº 3: "Ciudades, arquitectura y espacio urbano". Horacio Capel (Coord.). Caja Rural Intermediterránea, Sdad. Coop. Cdto.

VARIOS AUTORES (2008). "Claves de La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo". Uría Menéndez. 164 páginas. Coord: Felipe Iglesias González.