

CONECTIVIDAD DE ESPACIOS NATURALES Y URBANISMO EN EL DERECHO ESPAÑOL

GERARDO GARCÍA-ÁLVAREZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA CONECTIVIDAD DE LOS ESPACIOS NATURALES COMO ELEMENTO NECESARIO DE LA DIVERSIDAD ECOLÓGICA.– II. EL SUELO NO URBANIZABLE EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL.– III. EL SUELO NO URBANIZABLE COMÚN COMO PORTADOR DE VALORES DIGNOS DE PROTECCIÓN.– IV. EL SUELO NO URBANIZABLE ESPECIALMENTE PROTEGIDO COMO CATEGORÍA REGLADA.– V. CONCLUSIONES: EL CONTROL JURISPRUDENCIAL DE LA EXPANSIÓN URBANA COMO ELEMENTO DE PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL.– VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN: La protección de la biodiversidad exige la existencia de conectividad entre diversas poblaciones naturales como requisito para que estas puedan mantenerse a medio y largo plazo. El intercambio genético entre poblaciones naturales es una condición necesaria para su viabilidad. Puede avanzarse hacia estos objetivos a través de mecanismos específicos, como los corredores ecológicos, o mediante una adecuada instrumentación de bienes demaniales como ríos y riveras o vías pecuarias, pero estos medios son insuficientes. La incorporación de principios comunitarios y constitucionales por la jurisprudencia ha llevado al control judicial de las expansiones urbanas innecesarias o insuficientemente motivadas. En esta doctrina jurisprudencial destaca el valor reconocido por sí mismo al suelo rústico o no urbanizable, reconocimiento considerablemente reforzado en el caso del suelo no urbanizable protegido, que se convierte así en un elemento esencial de conectividad ecológica y preservación de valores ambientales.

Palabras clave: conectividad ecológica, suelo rústico; suelo no urbanizable; suelo no urbanizable de protección especial; suelo rural preservado de la urbanización; control judicial de la discrecionalidad; control judicial del planeamiento urbanístico.

ABSTRACT: *The genetic exchange between natural populations is a necessary condition for its viability. Consequently, ecological connectivity is mandatory for the conservation of biodiversity. The rural land preserved of the urbanization has a great value as an element of connection between natural parks and other protected natural spaces. The Supreme Court of Spain has considered the protected rural land as a non-discretionary category. This outcome is not the product of a decision of the legislature, but the application of general constitutional principles and principles of the European Union Law. Among the favourable consequences of this evolution is the greater control of the rationality of*

the decisions contained in the urban planning and the maintenance of land dedicated to traditional agricultural activities as a very valuable tool for the ecological connectivity.

Key words: ecological connectivity; land-use planning; urban planning; rural land; rural land protection from urbanization; judicial review of discretionary powers.

I. INTRODUCCIÓN: LA CONECTIVIDAD DE LOS ESPACIOS NATURALES COMO ELEMENTO NECESARIO DE LA DIVERSIDAD ECOLÓGICA

Por debajo de un determinado umbral de diversidad genética, la endogamia puede hacer inviable la población de una determinada especie (1). En consecuencia, el mantenimiento de la biodiversidad requiere de relaciones entre los diferentes espacios naturales, lo que tuvo ya un reflejo implícito en la Directiva Hábitats de 1992, (2) contemplando como mecanismo de coherencia de la red Natura 2000 la protección de espacios lineales o intermedios que permitan «la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres». Esta preocupación por la conectividad de los hábitats ha sido finalmente incorporada a la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, con explícitas referencias a la conectividad y a un específico espacio natural destinado a su materialización, los «corredores ecológicos», que son objeto de definición legal (art.3.8), y cuyo establecimiento y consolidación se atribuye a los planes de ordenación de los recursos naturales (art. 21), particularmente en la red Natura 2000 (art. 47) (3).

La conectividad tiene también una vertiente negativa, que debe plasmarse en las evaluaciones de impacto ambiental, especialmente de las grandes infraestructuras lineales, como carreteras y vías férreas, en cuyos proyectos

(1) GURRUTXAGA SAN VICENTE, Mikel y LOZANO VALENCIA, Pedro José (2006): «Efectos de la fragmentación de hábitats y pérdida de conectividad ecológica dentro de la dinámica territorial», *Polígonos. Revista de Geografía* núm. 16, pp. 35-54.

(2) Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, art. 10:

«Cuando lo consideren necesario, los Estados miembros, en el marco de sus políticas nacionales de ordenación del territorio y de desarrollo y, especialmente, para mejorar la coherencia ecológica de la red Natura 2000, se esforzarán por fomentar la gestión de los elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y la flora silvestres.

Se trata de aquellos elementos que, por su estructura lineal y continua (como los ríos con sus correspondientes riberas o los sistemas tradicionales de deslinde de los campos), o por su papel de puntos de enlace (como los estanques o los sotos) resultan esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres».

(3) Vid. LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2016): «Conectividad y corredores ecológicos en la experiencia española», en Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ (dir.), *Instrumentos territoriales para la protección de la biodiversidad*, en Monografías de esta REVISTA, pp 35-62.

deberán preverse mecanismos para atenuar el efecto barrera. Por otra parte, no sólo depende de los corredores ecológicos: riberas de los ríos (4) y vías pecuarias (5) tienen también un importante papel en la conexión de hábitats.

Al contrario que las figuras anteriores, estructuras lineales que pueden permitir la comunicación de poblaciones naturales, pero en flujos muy restringidos, el suelo en situación rural que, de acuerdo con el planeamiento urbanístico tenga la consideración de no urbanizable, incluso intensamente humanizado, pero dedicado a formas no intensivas de agricultura o ganadería, juega también un papel fundamental en la conexión entre hábitats protegidos. La conciencia creciente del valor ambiental de esos suelos se ha reflejado tanto en la legislación urbanística como en la jurisprudencia aplicativa de esa legislación desarrollada por la Jurisdicción contencioso-administrativa.

II. EL SUELO NO URBANIZABLE EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL

En el ordenamiento español, el Derecho urbanístico actúa como el «Derecho territorial común» especialmente en relación con el suelo rústico o no urbanizable. Este carácter de ordenamiento común se plasma fundamentalmente en

(4) De acuerdo con el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, las riberas son «las fajas laterales de los cauces públicos situadas por encima del nivel de aguas bajas» (art. 6.1). Físicamente forman parte de los álveos o cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas, que comprenden «el terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias» (art. 4), integrándose en el dominio público hidráulico del Estado (art. 2.b), con el máximo nivel de protección demanial.

Se han establecido también *limitaciones sobre las propiedades colindantes, es decir, sobre las márgenes que lindan con los cauces y que normalmente serán de propiedad privada*. Así, conforme a la Ley de Aguas (art. 6.1), las márgenes están sujetas, «en toda su extensión longitudinal»: a) a una zona de *servidumbre* de 5 metros de anchura, para uso público, entre cuyos fines se incluye la protección del ecosistema fluvial; y b) a una zona de *policía* de 100 metros de anchura en la que se controlan las alteraciones sustanciales del relieve natural, las extracciones de áridos, las construcciones de todo tipo y, en general, cualquier uso o actividad que, entre otras circunstancias, pueda ser causa de degradación o deterioro del ecosistema acuático y del dominio público hidráulico.

Entre los objetivos legalmente establecidos de la protección del dominio público hidráulico está «prevenir el deterioro, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales» (art. 92.a).

(5) Integradas por los itinerarios por donde ha discurrido tradicionalmente el tránsito ganadero, son bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas de acuerdo con la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, art. 1 y 2). En España las vías pecuarias suponen 125.000 km de rutas para la trashumancia, ocupando unas 450.000 hectáreas, equivalentes al 1% del territorio. La tipología comprende, cañadas, con anchura de 75 metros; cordeles, 37,50 metros; veredas, 20 metros; y coladas, cuya anchura se determina en el acto de deslinde.

un instrumento, el Plan General de Ordenación Urbana, que cubre la totalidad de al menos un término municipal completo y como consecuencia no es sólo un mecanismo de ordenación de la ciudad existente y de su expansión futura, sino un instrumento central en la ordenación de la ocupación y los usos del suelo también en los terrenos clasificados en el propio Plan como rústicos o no urbanizables. Es además un instrumento de naturaleza normativa en cuya elaboración y aprobación colaboran autoridades locales y regionales, operando de facto como instrumento de coordinación de distintas políticas con relevancia territorial. En ese sentido, no hay otra rama del ordenamiento jurídico-administrativo en los ámbitos territorial o ambiental ni otros instrumentos de planificación más adecuados para una protección de conjunto de los valores del suelo rural, rústico o, desde la perspectiva urbana, no urbanizable.

Ciertamente, la planificación urbanística municipal no cubre todo el territorio, no existiendo en buena parte de los municipios de pequeña población, y aunque no pueda despreciarse la planificación urbanística supramunicipal, de carácter subsidiario, en especial respecto al suelo no urbanizable, su eficacia es indiscutiblemente menor (6). Sin embargo, siendo la aprobación de un plan general de ordenación urbana un requisito necesario para la existencia misma de «suelo urbanizable» y, por tanto, siendo imprescindible la aprobación de un plan para una expansión urbana realmente relevante, la función de ese planeamiento en la protección del suelo rústico o no urbanizable, precisamente en los ámbitos en los que está en mayor peligro de transformación, no puede de ninguna manera infravalorarse.

No todo el suelo no urbanizable está sometido al mismo régimen. Sin embargo, la distinción entre suelo no urbanizable común y suelo no urbanizable de protección especial, aunque relevante, no debe sobrevalorarse. Las legislaciones autonómicas, al igual que el TRLS de 1976 (7), contienen un régimen de uso del suelo clasificado como no urbanizable común y habilitan al planificador urbanístico para establecer regímenes con restricciones agravadas, incrementando la protección de partes de ese suelo no urbanizable. Por lo demás, el régimen del suelo no urbanizable común es en sí mismo de carácter dispositivo, siendo posible que el plan general incorpore restricciones de los usos posibles. Cuando tales normas —como las relativas a la edificación de vivienda unifamiliar aislada en suelo no urbanizable, por poner un ejemplo habitual—, se «endurecen» para todo el término municipal, seguimos hablando

(6) Un estudio en un ámbito regional concreto, pero que se corresponde con nuestra tradición urbanística en esta materia, en GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo (2011): «El planeamiento urbanístico supramunicipal en Aragón: de las Normas Subsidiarias Provinciales a la Directriz de Urbanismo», en esta REVISTA, núm. 38, pp. 59-122.

(7) Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

de un suelo no urbanizable común, pero cuando los regímenes exorbitantes se limitan a partes del suelo no urbanizable, estaremos ante un suelo no urbanizable de protección especial. Además, los regímenes de los distintos suelos no urbanizables de protección especial son enormemente diversos entre sí: suele haber grandes diferencias entre los regímenes de los suelos de valor ecológico y los de los suelos preservados por su valor agrícola, por poner dos ejemplos habituales. Ello aparte de los casos en que la protección especial, tanto en su delimitación como en su régimen, tiene carácter imperativo por aplicación de legislaciones que tienen el carácter de especiales desde una perspectiva urbanística, en los que sí existe en todos los casos un régimen de edificación y uso que se aparta netamente del propio del suelo no urbanizable común. En resumen, el régimen de suelo no urbanizable de protección especial es enormemente diverso. Ahí reside uno de los elementos de crítica que puede hacerse a la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo, centrada en la defensa del suelo no urbanizable de protección especial frente a su «desclasificación»: la de pecar de un cierto nominalismo que en ocasiones lleva al maximalismo, a una rigidez que una parte de la doctrina, globalmente favorable en su apreciación de la doctrina jurisprudencial, percibe como negativa (8).

Desde una perspectiva histórica, hasta fechas recientes el régimen jurídico del suelo no urbanizable había sido una de las asignaturas pendientes del Derecho urbanístico español, una cuestión de interés secundario frente a preocupaciones más acuciantes (9). En la seminal Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, se introdujo una clasificación tripartita de los suelos, con el entonces denominado «suelo rústico» como una clase autónoma, pero sin categorías específicas dentro de esta clase de suelo. Se establecía como «limitaciones urbanísticas» de los «terrenos de suelo rústico» que los «terrenos cuyas características, según el Plan, deban ser objeto de conservación y defensa no podrán ser dedicados a utilizaciones que implicaren transformación de su destino propiamente agrícola o forestal, según la ordenación», aunque a continuación se establecía con carácter general una edificabilidad mínima — 1 m³

(8) Vid. ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (2012): «Discrecionalidad del planificador, reclasificaciones urbanísticas y control judicial», *Revista española de Derecho Administrativo* núm. 153, pp. 111-130, por el cuál se cita, p. 130, en que habla de «encorsetamiento» del planificador. También publicado en el vol. col. *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber Amicorum Tomás Ramón Fernández*, Madrid, Civitas, vol. I, pp. 449 y ss.; BERMEJO LATRE, José Luis (2012): «La clasificación del suelo no urbanizable ante la justicia contencioso-administrativa (comentario a la STS de 21 de febrero de 2011)», en el vol. col. *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Madrid, Civitas, vol. 1, pp. 599-612, pp. 610-611.

(9) PAREJA I LOZANO, Carles (2006): «La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* núm. 225, pp. 295-322.

por cada 5 m²— susceptible de excepciones al alza —en una serie de supuestos previstos en el propio art. 69—, pero también implícitamente a la baja, en cuanto que en otro artículo de la propia Ley de 1956 se establecía, que «las ordenaciones que redujeran el volumen mínimo edificable [...] conferirán *derecho a indemnización* mediante expropiación o imposición de servidumbre» (art. 70.2), lo que ha de entenderse como una remisión a los mecanismos de la entonces novedosa Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, entre ellos la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública regulada por primera vez con carácter general en el Derecho español en el art. 121 de esa Ley. Subyacía claramente en esa regulación una concepción general del suelo rústico como un recurso natural abundante y barato, utilizable en la mayor parte de los casos para ubicar instalaciones y edificaciones, aunque con limitaciones derivadas de la falta de servicios, más que de la necesidad de proteger valores propios de esta clase de suelos (10).

(10) Para entender los orígenes de la regulación y su aplicación durante la vigencia de la Ley del Suelo de 1956 y, posteriormente, del TRLS de 1976, vid. PAREJA I LOZANO, Carles (1990): *Régimen del suelo no urbanizable*, Madrid, Marcial Pons, 1990.

La concepción del suelo no urbanizable como recurso de utilidad limitada, dada su falta de servicios, pero barato, está de alguna manera presente incluso en pronunciamientos judiciales recientes, como la STS de 28 de diciembre de 2005, Ar. RJ 2006/2043, ponente Rafael Fernández Valverde. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco había estimado el recurso de una empresa papelera contra la aprobación del proyecto básico de una depuradora de aguas residuales. La cuestión debatida era la interpretación de la norma que prevé la posibilidad de establecer determinadas construcciones e instalaciones de interés público en suelo no urbanizable. La norma aplicable al caso era el art. 20.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, muy similar al art. 85 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (en adelante, TRLS de 1976). En términos similares, en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (en adelante, TRLS de 2008), art. 13.1, párrafo segundo, ahora Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLS de 2015), art. 13.2, párrafo tercero, se establece lo siguiente: «Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse 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». En la sentencia de instancia, aunque se consideraba evidente el interés público de la estación depuradora de aguas residuales, no sucedía lo mismo con la necesidad de su emplazamiento en el medio rural, que el TSJ consideró insuficientemente justificada. Sin embargo, el Tribunal Supremo casa la sentencia y desestima el recurso contencioso-administrativo. De acuerdo con su razonamiento, *no resulta dudoso que una instalación de las características de las estaciones depuradoras deba ubicarse en suelo no urbanizable. Es más, el Alto Tribunal afirma que como regla general, urbanísticamente, la ubicación natural de las depuradoras será el suelo no urbanizable*. Es significativo que el Tribunal Supremo entiende que, al hacer esta afirmación, está aplicando una *doctrina jurisprudencial consolidada*, citando supuestos como la ubicación de un centro penitenciario, en los que se liga la necesidad de emplazamiento en el medio rural no sólo a

Fue en la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en la que aparece *la primera referencia normativa al suelo no urbanizable de «especial protección»*. Con ello se abría la puerta para la evolución de la concepción general del denominado —hasta entonces- suelo rústico o — a partir de 1975- no urbanizable desde su uso como un recurso barato aunque, por su falta de servicios, sólo apto para determinados usos, hacia una mayor valoración de los aspectos ambientales, lo que se hace especialmente patente en la clase de suelo no urbanizable de protección especial, cuyo régimen jurídico se iría paulatinamente del aplicable al ordinario o común. Según la doctrina, esta evolución se inicia con el art. 65 de la Ley de reforma de 1975, en el que se establecían las dos componentes que siguen presentes en el «suelo no urbanizable», como categoría residual —terrenos «que el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores»—, pero también los que se hayan integrado en esa clase de suelo en función de una *decisión específica de protección*:

«Los espacios que el Plan determine para otorgarle una *especial protección*, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional *valor agrícola, forestal o ganadero*, de las posibilidades de explotación de sus *recursos naturales*, de sus *valores paisajísticos, históricos o culturales* o para la *defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico*».

La previsión anterior se completaba con el régimen genéricamente previsto en el art. 69 bis.2:

«Los espacios que por sus características, según el Plan General, deban ser objeto de una *especial protección* a los efectos de esta Ley, no podrán ser dedicados a utilizaciones que impliquen *transformación de su destino o naturaleza* o *lesionen el valor específico que se quiera proteger*».

los casos en que la naturaleza de la actividad a desarrollar está conectada a los fines propios del suelo rústico, sino también, «por una vía indirecta, negativa o por consecuencia, cuando las características de la actividad de utilidad pública o interés social sean rechazadas por el suelo urbano» (STS de 22 de abril de 1992, recurso núm. 1622/1988, Ar. RJ 1992\3837, ponente Francisco Javier Delgado Barrio). No obstante, el Tribunal Supremo en los últimos años ha mostrado una sensibilidad creciente, expresada por ejemplo en materia de *residuos*, en la que el Tribunal Supremo ha seguido afirmando la necesidad de un plan integrado de residuos como requisito previo para la validez de la autorización de plantas individuales (SSTS, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 6 de junio de 2014, recurso de casación núm. 88/2012, Ar. RJ 2014\3603, ponente Eduardo Calvo Rojas; de 17 de octubre de 2014, recurso de casación núm. 4493/2012, Ar. RJ 2014\5815, ponente José Juan Suay Rincón; de 3 de marzo de 2015, recurso de casación núm. 3890/2012, Ar. RJ 2015\1923, ponente Francisco José Navarro Sanchís), plan de residuos que además deberá contener con suficiente precisión la previsión de los emplazamientos individuales (STS, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 16 de enero de 2015, recurso de casación núm. 711/2013, Ar. RJ 2015\444, ponente José Juan Suay Rincón).

Preceptos que se integraron en el todavía vigente, como norma estatal supletoria, Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, como art. 80 y 86.2. Como ha señalado MENÉNDEZ REXACH, con la Ley de reforma de 1975 y el TRLS de 1976 aparece por primera vez la subdivisión del suelo no urbanizable en dos categorías, residual o común, aplicable a los suelos no incluidos en las otras clases, y de especial protección, aplicable a los espacios merecedores de ella en función de sus valores agrícola, forestal, ganadero, paisajísticos, culturales, históricos u otros: «se refleja así, por primera vez, la procedencia de excluir del proceso urbanizador determinados terrenos en atención a sus características reales, lo que debería acreditarse en el plan. En este caso, *la clasificación como no urbanizable debía basarse, como en el urbano, en la situación real de los terrenos*» a diferencia de lo que sucede con la aplicación del criterio residual no necesitaría justificación en principio (11). En todo caso, no se trata de dos categorías preconfiguradas en la legislación aplicable, sino que la jurisprudencia ha considerado los términos legales como una *habilitación en términos amplios al planificador para articular regímenes específicos de protección* (12). En este sentido, AGUDO pone de relieve como el dualismo en que aparecía el suelo no urbanizable «no excluía una ponderación original por el propio planificador urbanístico de los valores identificados por los conceptos jurídicos indeterminados citados en el art. 80.b) del TRLS de 1976 (o en el art. 12 del TRLS de 1992), otorgando una protección especial a tales terrenos», régimen que sería especialmente cualificado para lo que el autor denomina «espacios intermedios» (13). En todo caso, parece haber existido un consenso en considerar que la habilitación al planificador

(11) MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2006): «La clasificación del suelo en la Ley de 1956: precedentes y secuelas», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 225, pp. 160-184, pp. 177-178.

(12) Como se señala en la STS de 28 de septiembre de 1998 (Recurso de Casación núm. 184/1992, Ar. RJ 1998\6948, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero), fundamento tercero: «El primero de los motivos de casación, de fondo, se sustenta en que la denominación «Especial Protección de Bordes Urbanos» es una terminología inexistente en la ley y de creación del Plan, es patente que no puede prosperar. Efectivamente, con la denominación combatida se está aludiendo al «Suelo No Urbanizable», aunque empleando denominación diferente, sobre los que la edificación sólo es posible en los términos establecidos en los artículos 85 y 86 TRLS. El demandante en su recurso no especifica la naturaleza de dicho Suelo No Urbanizable; del expediente y alegaciones se infiere que se está en presencia de un Suelo No Urbanizable de Especial Protección con el régimen jurídico que al efecto establece el artículo 86.2 del texto antes citado. Pues bien, siendo esto así es evidente que en la Memoria del Plan, y en la documentación que a éste acompaña, se ofrecen razones suficientes, derivadas de la especial topografía de Alcoy, que hacen procedente la protección especial que se acuerda tanto por razones de «orden paisajístico», como de equilibrio ecológico y ambiental».

(13) AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2010 a): «La «intercambiabilidad» del suelo urbanizable y no urbanizable», en esta REVISTA, núm. 136, pp. 123-175, p. 130.

para proteger de forma especial determinados suelos no urbanizables se hace sobre la base de conceptos jurídicos indeterminados, como por ejemplo, los «valores agrícolas» (14).

Durante la vigencia del régimen del TRLS de 1976 se producen los primeros pasos en la evolución en la consideración de las facultades del planificador respecto al suelo no urbanizable de especial protección de discrecionales a regladas, por lo que la reforma del régimen urbanístico que tuvo lugar entre los años 1990 y 1992 no parece haber tenido una relevancia determinante para el régimen actual. La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo —y, por consiguiente, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, citado también como TRLS de 1992- no aportaron sustanciales novedades en este específico campo. De acuerdo con la Ley, los terrenos clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo no urbanizable «no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales» (art. 5), debiendo en todo caso de «garantizarse la preservación del mismo del proceso de desarrollo urbano» (art. 6) y, finalmente, en el «planeamiento territorial y urbanístico» se podrán establecer «áreas de especial protección en las que estará prohibida cualquier utilización que implique transformación de su destino o naturaleza, lesione el valor específico que se quiera proteger o *infrinja el concreto régimen limitativo establecido por aquel*» (art. 7), lo que probablemente deba entenderse como una habilitación al planificador en términos muy amplios para construir distintos regímenes específicos dentro de la categoría genérica del suelo no urbanizable de especial protección. Lo anterior se completa con la exclusión del suelo no urbanizable sujeto a especial protección de la posibilidad de establecer reservas de terrenos para su posible adquisición con destino al Patrimonio Municipal del Suelo, limitando por consiguiente la posibilidad de estas eventuales reservas al «suelo clasificado como urbanizable no programado o no urbanizable no sujeto a especial protección» (art. 99.1). Preceptos de la Ley de 1990 que en el Texto refundido de 1992 pasaron a ser los art. 12, 17 y 278.1.

(14) Se pone el «valor agrícola» como ejemplo de aplicación de conceptos jurídicos indeterminados en la clasificación de un suelo como no urbanizable de protección especial en un estudio sobre el control de la discrecionalidad en el planeamiento urbanístico en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2015): «Normas de conducta y normas de control: un estudio metodológico sobre la discrecionalidad planificadora, la ponderación y su control judicial», en ARROYO JIMÉNEZ, Luis, BELADÍEZ ROJO, Margarita, ORTEGA CARBALLO, Carlos y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (coords.), *El juez del Derecho administrativo. Libro homenaje a Javier Delgado Barrio*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa-UAM, Marcial Pons, pp. 149-187, p. 152.

No obstante, sobre la base de estas previsiones, el Tribunal Constitucional —en la Sentencia 61/1997, de 20 de noviembre, FJ 16— confirmó la constitucionalidad de la previsión en la legislación básica de un tipo de suelo no urbanizable especialmente protegido con base en el art. 149.1.23ª de la Constitución, en el que se reserva al Estado la legislación básica sobre medio ambiente. Sin embargo, el Tribunal Constitucional declaró que las previsiones sobre el suelo no urbanizable común excedían de lo estrictamente medioambiental, reconduciendo esa categoría de suelo a la competencia del Estado ex art. 149.1.1º CE, es decir, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. (15)

Desmantelado el Texto refundido de 1992 y revivido el de 1976 por la peculiar Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, tras la fugaz vigencia de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales —que contenía medidas relativas al suelo urbanizable y, sobre todo, al suelo urbano, pero ni mencionaba el suelo no urbanizable—, se reconstruye el Derecho urbanístico estatal por medio de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, *de la que desaparece cualquier referencia directa al suelo no urbanizable de especial protección*. (16) Es por ello curioso que la jurisprudencia actual sobre esta clase específica de suelo, que le otorga una sustantividad que nunca había tenido con anterioridad, se desarrolle en gran medida durante su vigencia.

El cambio fundamental de la Ley de 1998 respecto a los textos refundidos de 1976 y 1992, cambio que muy probablemente haya impulsado el desarrollo jurisprudencial actual, es que se prescinde de la anterior consideración del suelo no urbanizable como categoría residual —condición de residual que el legislador pasa a atribuir en ese momento al suelo urbanizable (art. 10)—, pasando a construirse con base en conceptos positivos de acuerdo con el art. 9:

«Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes:

1.º Que *deban* incluirse en esta clase por estar sometidos a algún *régimen especial de protección incompatible con su transformación* de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus *valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales* acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la *protección del dominio público*.

(15) Esta posición fue reiterada en la STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 14 y 32.

(16) Sobre el régimen previsto en la Ley de 1998 y su evolución hasta su derogación definitiva en 2007, así como sobre las polémicas doctrinal y constitucional que suscitó, por todos vid. JORDANO (2009: 27 y ss.).

2.º Que el *planeamiento general* considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su *valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales*, así como aquéllos otros que considere *inadecuados para un desarrollo urbano*».

Respecto a este último punto debe tenerse en cuenta que en la exposición de motivos, 2, se hacía referencia a una «*justificada inadecuación para el desarrollo urbano*», haciendo así referencia a la necesidad de motivar —ha de suponerse que en la memoria del plan general— las razones de la inadecuación de determinados terrenos (17).

El inciso final del art. 9, 2º («así como aquéllos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano») desaparecería en virtud de la modificación realizada por medio del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, pero volvería a aparecer, matizado, con la aprobación del texto legal producto de su tramitación como proyecto de ley, la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, estableciendo una habilitación condicionada a favor del planificador urbanístico general:

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

La razón de que durante la tramitación parlamentaria de la futura Ley 10/2003 se introdujese —o, más bien, se reintrodujese— ese inciso final, está en los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 164/2001, de 11 de julio, sobre los límites de la competencia estatal para determinar el modelo urbanístico (18).

Estos cambios vienen a ser una de las manifestaciones principales de la pretendida transformación de los criterios de clasificación intentada por el legislador estatal, lo que viene a ser la impropia llamada «liberalización»

(17) Sobre el carácter no discrecional de la clasificación bajo la vigencia de la Ley de 1998, por la necesidad de ponderar los criterios y valores legales, vid. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2000): *La ponderación de intereses en el Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, pp. 99 y ss.

(18) Sobre la incidencia que hubiera podido tener la doctrina establecida en la STC 164/2001 de no haberse operado la modificación legal, vid. TEJEDOR BIELSA, Julio (2001): «Propiedad urbana y urbanismo como competencias estatales de imposible ejercicio en la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio», en esta REVISTA, núm. 19, pp. 257-327, p. 299.

urbanística» en un seguidismo doctrinal acrítico con la designación de algunos de estos cambios normativos como «liberalización en el sector inmobiliario» por el legislador (19). Es evidente que no hubo ninguna «liberalización», tipo de actuación entendida ordinariamente por la doctrina como una reducción, objetivación, incluso desaparición de los controles administrativos *a priori* que dificultan el acceso a una actividad, incrementando los costes de oportunidad, en favor de los controles *a posteriori*, considerados menos lesivos para la libertad de empresa. Sin embargo, los pasos legales necesarios para urbanizar y edificar un suelo siguieron siendo exactamente los mismos. En cuanto al cambio en el criterio de clasificación que supuso el paso de la consideración de residual del suelo no urbanizable al suelo urbanizable, no parece que supusiese mucho más que un cambio en la organización y contenido de la memoria que debe acompañar a cualquier plan general de ordenación urbana. Pese a ello, un sector cualificado de la doctrina ve en estos cambios una causa directa de la proliferación de suelo no urbanizable de especial protección que se habría producido con ocasión de la revisión de diversos planes generales entre el 1998 y el 2007 (20).

En el art. 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, el legislador optó por un concepto reglado de suelo no urbanizable con la finalidad de convertir el suelo urbanizable en la clase residual, regulación posteriormente reforzada por medio del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, en cuyo art. 1 se contenía una modificación parcial de la Ley 6/1998, dando nueva redacción al art. 9.2, entre otros, con la finalidad de reforzar las facilidades de transformación del suelo urbanizable, aumentando la oferta de suelos urbanizados. Con este fin, entre otras cosas, se daba un carácter todavía más reglado a la clasificación del suelo no urbanizable, eliminando el inciso final que anteriormente figuraba en el art. 9.2, en el que se contenía aquel de los criterios que concedía mayor discrecionalidad en la práctica al planificador urbanístico («así como aquellos otros que [el planeamiento general] considere *inadecuados para un desarrollo urbano*»). El Real Decreto-ley 4/2000 se convertiría en la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, con algunas modificaciones derivadas en buena medida de la toma en conside-

(19) Por ejemplo, en los dos números monográficos dedicados a *Liberalización del suelo en España I. Antecedentes y marco jurídico*, Revista del Instituto de Estudios Económicos núm. 3/1997, y *Liberalización del suelo en España II. La futura Ley del Suelo*, Revista del Instituto de Estudios Económicos núm. 4/1997.

(20) TEJEDOR BIELSA, Julio (2011): «La protección del suelo no urbanizable ¿Un camino sin vuelta atrás?», 1 y 2, El Blog de Espublico, 12 y 18 de julio de 2011. Accesible en <http://www.administracionpublica.com/suelo-no-urbanizable/> y <http://www.administracionpublica.com/la-proteccion-del-suelo-no-urbanizable-¿un-camino-sin-vuelta-atras-2/>.

ración de la STC 164/2001, de 11 de julio, entre ellas la relativa al criterio de la «inadecuación» para el desarrollo urbano, que se reintroduce aunque intentando reforzar su carácter de concepto jurídico, no de habilitación discrecional al planificador. De acuerdo con la redacción dada por medio de la Ley 10/2003 al inciso final del apartado 2º del art. 9, tendrían también la consideración de suelo no urbanizable:

«... aquellos otros [terrenos] que considere inadecuados [el planeamiento general] para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística».

Esta fórmula prolongaría su vigencia hasta la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, antecedente del posterior Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, texto legal en el que se prescindió de las clases de suelo, (21) y por tanto del suelo no urbanizable (22), que ha desaparecido de la legislación básica, actualmente contenida en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

El citado Real Decreto-ley 4/2000 fue recurrido por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, por razones formales, materiales y competencias: falta del presupuesto habilitante e infracción de los límites materiales del Decreto-ley, exceso respecto de las competencias estatales en materia urbanística delimitadas por la STC 61/1997, y lesión de la garantía institucional de la autonomía local (art. 137 CE), del mandato de protección del medio ambiente (art. 45 CE) y del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Este recurso daría lugar a la STC 137/2011, de 14 de septiembre, en la que, sin embargo, el Tribunal Constitucional se limitó a enjuiciar los límites constitucionales del Decreto-Ley, que consideró sobrepasados al haber utilizado una norma excepcional para hacer frente a una situación estructural, soslayando una interesante cuestión competencial que sí fue objeto del voto particular presentado por los magistrados Delgado Barrio y Aragón Reyes (23).

(21) Vid. DE GUERRERO MANSO, Carmen (2008): «Las situaciones básicas y la clasificación urbanística del suelo. Las adaptaciones autonómicas al nuevo contexto normativo», *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 140, pp. 747-777. La autora examina en que medida persisten las clases de suelo en las nuevas «situaciones de suelo» (pp. 754-758) y las equivalencias genéricas entre las tradicionales clases, que subsisten en todas las legislaciones autonómicas, y las nuevas situaciones de la legislación básica (pp. 760-761).

(22) Sobre el cambio que supuso el cambio desde el tradicional suelo no urbanizable al suelo en situación rural, vid. C. PAREJA (2008: p. 81-110).

(23) Sobre esta sentencia, vid. VALENCIA MARTÍN, Germán (2012): «Jurisprudencia constitucional: agua, ruido y cautelares», *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, Cizur Menor,

Desde un plano general, las normas citadas son muestra de un intento más de hacer política urbanística desde el Gobierno de la Nación, limitando para ello hasta el límite de lo admisible la libertad del planificador urbanístico. Aunque la clasificación del suelo era considerada hace relativamente poco tiempo el núcleo de la discrecionalidad del planificador urbanístico, la introducción de parámetros de control de esa discrecionalidad es una exigencia elemental, no sólo para la protección de valores de los que el legislador básico o autonómico no pueden desentenderse, sino por razones de seguridad jurídica y lucha contra la corrupción.

Discrecionalidad cuya primera reducción sustantiva se había producido ya con anterioridad gracias a la acuñación jurisprudencial del concepto de suelo urbano como categoría reglada: esa clasificación sería el mero reconocimiento de un dato fáctico, unas determinadas características de un suelo ya transformado urbanísticamente, de tal manera que su clasificación como urbano es —en muchos casos— un acto debido para la Administración Pública. Pues bien, una consideración análoga ha sido introducida por el Tribunal Supremo para el suelo no urbanizable especialmente protegido, en dos fases: el interés público en el mantenimiento de la protección llevó en un primer momento a establecer un elevado estándar de motivación cuando el planificador optaba por *desproteger* porciones de esa clase de suelo, para pasar posteriormente a entrar a controlar los aspectos sustantivos de la clasificación, con referencia expresa en algunos casos al principio de no regresión de la protección ambiental, que ha encontrado un nuevo campo de aplicación. Esta segunda exigencia jurisprudencial, que inicialmente se apoyaba en la letra de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, ha sobrevivido a su vigencia, fundamentándose en sentencias posteriores en el *principio de sostenibilidad aplicado al urbanismo o urbanismo sostenible*, incorporado al TRLS de 2008, de donde ha pasado al vigente TRLS de 2015.

En todo caso y aunque la «memoria aplicativa», la interiorización de la distinción entre suelo no urbanizable común y de protección especial de los planificadores urbanísticos pudiese haberles llevado en muchos casos a asimilar los terrenos portadores de valores dignos de protección —en virtud de legislaciones sectoriales, planes territoriales o del propio criterio del planificador urbanístico—, de riesgos naturales o de limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público, a suelo no urbanizable de especial protección, mientras que los terrenos simplemente inadecuados para un desarrollo urbano

Aranzadi, pp. 203-231, pp. 219-222; BASSOLS COMÀ, Martín (2012): «Inconstitucionalidad final de la normativa sobre liberalización del suelo y reapertura del debate sobre la competencia del Estado en materia urbanística: a propósito del Voto particular a la STC 137/2011, de 14 de septiembre», en *Cuadernos de Derecho Local (QDL)* núm. 30, p. 37-57.

serían un mero suelo no urbanizable común, lo cierto es que *tal criterio de distinción no aparecía en la legislación básica*.

El nuevo modelo urbanístico que se pretendió introducir con la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, se basó en la expulsión de la legislación básica de las «clases» de suelo —pese a su relevancia para el estatuto de la propiedad inmobiliaria—, sustituidas por las «situaciones», concepto relevante a efectos de la valoración, pero mucho menos a efectos de ordenación. En consecuencia, en la legislación estatal las «clases» de suelo han quedado confinadas a la normativa supletoria, fundamentalmente el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Se señalaba en la exposición de motivos de la Ley del suelo de 2007, luego del TRLS de 2008 —y que ha desaparecido del vigente TRLS de 2015—, con reminiscencias de la británica Town and Country Planning Act de 1947 y toda la posterior doctrina de la planificación, que «el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado...» (24). Esta afirmación tiene diversas consecuencias, entre ellas, que en el art. 2.2, b) se estableciese como objetivo de la ordenación territorial y urbanística «la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística».

Pese a su evicción de la legislación básica, la clase de suelo no urbanizable aparece claramente comprendida dentro de la *situación básica de suelo rural*. Se puede deducir del art. 12 la existencia de un *suelo rural «residual»* —el que no reúna los «requisitos» del suelo urbanizado—, pero además se distingue un *suelo rural «transitorio»* —el que se encuentra en tal situación «hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización»- y un *suelo rural «preservado»* (art. 12.2, a), que es el exacto equivalente del suelo rústico o no urbanizable:

«En todo caso, *el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación* mediante la urbanización, que *deberá incluir*, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la *legislación* de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que *deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y*

(24) Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, exposición de motivos, II. Desde una perspectiva cercana, la inspiración de la cita en cuestión probablemente haya que situarla en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Hacia una estrategia temática para el uso sostenible de los recursos naturales», Bruselas, 1.10.2003 COM(2003) 572 final, p. 18: «... la tierra debe considerarse un recurso escaso lo cual, debido en parte a un desarrollo urbano poco racional, repercute en la calidad del medio ambiente en su conjunto».

urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística».

En consecuencia, desaparece de la legislación básica la mención expresa al suelo no urbanizable «inadecuado para el desarrollo urbano» —el legislador autonómico deberá decidir si permite al planificador esta posibilidad u otras de preservar determinados terrenos de su transformación urbanística—, pero se mantienen las otras dos categorías que aparecían en la Ley de 1998: la derivada de la *legislación especial* —es decir, de dominio público, protección ambiental o patrimonio cultural— y la derivada de los *criterios que el planificador territorial y urbanístico establezca* respecto a valores a preservar —«ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos»— o *riesgos* a evitar, que a partir de la Ley de 2007 pueden ser no sólo «naturales», sino también «tecnológicos», con una alusión específica a los «accidentes graves» de naturaleza industrial, es decir, a la normativa nacional de transposición y desarrollo de las conocidas como Directivas Seveso (25).

Los requisitos materiales citados, incluidos en el art. 12.2, a) de la Ley de 2007 para el suelo preservado de su transformación, coinciden sustancialmente con los que habían sido establecidos a los mismos efectos en el art. 9 de la Ley 6/1998 para el suelo no urbanizable. Ello puede deberse a que unos y otros constituyen una «simple constatación» de que, cuando concurren determinados valores u elementos objetivables en un terreno, no es posible su transformación urbanística, lo que tampoco excluirá que adicionalmente deba preservarse de la urbanización el suelo que resulte inidóneo o innecesario (26). Concurrentemente, en la Ley de 2007 se remitió el uso de los terrenos afectados por la legislación especial —lo que en muchos casos significará una clasificación como suelo no urbanizable de protección especial para la protección de valores naturales, culturales o del dominio público— a lo que en ésta se determine (art. 13.4):

(25) Actualmente la conocida como Directiva Seveso III, es decir, la Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE. Esta norma comunitaria ha sido transpuesta mediante determinados preceptos de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil y, fundamentalmente, mediante la aprobación del Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

(26) PAREJA I LOZANO, Carles (2007): «El suelo en situación rural», en G. GARCÍA-ÁLVAREZ, El nuevo régimen del suelo, en Monografías de esta REVISTA, núm. IX, Zaragoza, Gobierno de Aragón, pp. 81-110, p. 88. En sentido similar, AGUDO (2010 a: 145).

«No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, 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.

Sólo podrá alterarse la delimitación de los *espacios naturales protegidos* o de los *espacios incluidos en la Red Natura 2000*, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación. El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable».

Referencia a los espacios naturales protegidos y a los espacios incluidos en la Red Natura 2000 que también figura en la legislación ambiental. (27).

Los preceptos mencionados se incorporarían, con igual numeración y contenido, al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. Posteriormente, con cambios de ubicación, al Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en cuyo art. 21 se contemplan las situaciones básicas de suelo. El Texto refundido de 2015 se caracteriza además por un énfasis mucho mayor en los principios de sostenibilidad ambiental y económica, especial y específicamente en el art. 3 del TRLS de 2015, lo que debe concurrir en las acciones de protección del suelo no urbanizable, especialmente de determinadas porciones del mismo.

Como ya se ha recordado, la doctrina ha constatado como, con referencia al suelo no urbanizable, «las cosas no han cambiado tanto con la Ley 8/2007» (28). No obstante, no parece aceptable, en aplicación de los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 164/2001, una traslación automática del suelo rural preservado a la clase suelo no urbanizable: una imposición de tal clasificación como reglada incurriría en los mismos vicios que el Tribunal Constitucional achacó al art. 9.2 de la Ley 6/1998 tras su

(27) Incluida en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, concretamente en el art. 51 (junto con el art. 47, relativo únicamente a la descatalogación de espacios de la Red Natura 2000), preceptos que han pasado a ser los arts. 52 y 48 tras la entrada en vigor de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

(28) AGUDO (2010 a: 145).

reforma por el Real Decreto-Ley 4/2000 (29). Y, en todo caso, aunque un suelo rural preservado pueda hacerse corresponder fácilmente en una mayoría de casos con un suelo no urbanizable, no tiene en absoluto que entenderse como el equivalente necesario de un suelo no urbanizable de especial protección.

En el mismo sentido, del tenor legal literal, sea de la Ley 8/2007, el TRLS de 2008 o el TRLS de 2015, no se deduce el carácter reglado en todos los casos de suelo rural preservado, ni siquiera del suelo no urbanizable de protección especial. Tendrá inequívocamente carácter reglado la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección que sea consecuencia automática de la legislación sectorial —la ambiental, territorial o de patrimonio cultural fundamentalmente—, pero no puede trasladarse una rigidez similar al resto de los terrenos en situación básica rural preservada, cuya categorización dependerá de la *apreciación del planificador* sobre la concurrencia de determinados valores dignos de ser preservados, en los términos que «prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística» de cada Comunidad Autónoma. En estos supuestos, la legislación básica permite amplios márgenes de valoración y apreciación al legislador autonómico y, en la medida en que el legislador autonómico no lo impida, al planificador urbanístico. Esto ha llevado a afirmar que «la categorización de estos otros terrenos en situación básica rural preservada sigue dependiendo de una *decisión discrecional*, exactamente igual que en relación con el SNU común protegido por decisión del planificador urbanístico» (30).

III. EL SUELO NO URBANIZABLE COMÚN COMO PORTADOR DE VALORES DIGNOS DE PROTECCIÓN

El suelo no urbanizable común es en sí mismo portador de determinados valores, reconocidos por el legislador: en la exposición de motivos de la Ley de Suelo de 2007, origen de la normativa substantivamente vigente, se afirmaba que «el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural,

(29) En este sentido, AGUDO (2010 a: 146). Una convincente argumentación en esta dirección, referida a las servidumbres de protección del dominio público marítimo-terrestre, cuyos requerimientos pueden cumplirse con una clasificación de suelo no urbanizable especialmente protegido, pero también con la previsión en el plan general de determinados sistemas generales, equipamientos o zonas verdes y espacios libres, en SÁNCHEZ LAMELAS, Ana (2012): «El suelo no urbanizable y el suelo rural: la clasificación urbanística de los terrenos comprendidos en la zona de servidumbre de protección de costas (Comentario a la STS de 13 de mayo de 2011, Sala de lo Contencioso, Sección 5, nº de recurso de casación 5212/2007, ponente E. Calvo Rojas)», en el vol. col., *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, vol. 1, pp. 2125-2146.

(30) AGUDO (2010 a: 147). El subrayado es mío.

escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, *todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado*. Lo que concuerda con la previsión como objetivo de la ordenación territorial y urbanística de «la *protección, adecuada a su carácter, del medio rural* y la preservación de los valores del suelo *innecesario o inidóneo* para atender las necesidades de transformación urbanística». (31) La conclusión lógica es que el legislador considera que todo el suelo rural permanente debe recibir una protección «adecuada», plasmada en el planeamiento urbanístico.

En consonancia con ello, el Tribunal Supremo ha venido afianzando dos consecuencias. Primero, considerando ilegal la previsión en el planeamiento de desarrollos expansivos no suficientemente justificados. Segundo, ha confirmado varias sentencias de instancia anulatorias de planes urbanísticos que contemplaban nuevos *núcleos separados* e incluso el mero *desarrollo de apéndices o formas alargadas de desarrollo*, con continuidad con el casco urbano existente, pero que alteran la expansión urbana en «mancha de aceite», que parece entenderse como la lógica o natural. Es un ejemplo la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Ávila, a cuya anulación condujeron varios motivos: no haber justificado la necesidad de nuevos desarrollos, puesto que no habían llegado a edificarse la mitad de las viviendas ya previstas en la anterior revisión del plan; y la vulneración del modelo de «ciudad compacta», al planificar una extensión lineal que buscaba conectar un núcleo separado, previamente existente, con el núcleo principal (32). En la legislación de Castilla y León, aplicable al caso, se enfatiza el modelo de ciudad compacta, pero el Tribunal Supremo liga sus conclusiones a los principios constitucionales y la legislación básica: se refiere textualmente al «principio de «modelo de ciudad compacta» que se reivindica tanto en el TRLS de 2008 como en la LUCyL con los mayores costes que ello supone desde el punto de vista del impacto ambiental como por los mayores costes de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos» (fundamento octavo). Por tanto, existe un principio de ciudad compacta aplicable en todo el territorio nacional. También puede citarse como ejemplo la confirmación de la legalidad

(31) Art. 2.2, b) de la Ley, actualmente art. 3.2, b) del TRLS de 2015

(32) STS, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 18 de junio de 2015, recurso de casación núm. 3436/2013, Ar. RJ 2015\3412, ponente César Tolosa Tribiño. Concurren en pronunciarse en el mismo sentido sobre la Sexta Modificación del PGOU de Ávila, de 2011, las SSTs, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 24 de junio de 2015, recursos de casación núm. 3784 y 3657/2013, Ar. RJ 2015\3570 y 4817, ponente Francisco José Navarro Sanchís. Un esclarecedor comentario de la primera sentencia en RAMOS MEDRANO, José Antonio (2015): «Sentencia del Tribunal Supremo de dieciocho de Junio de dos mil quince (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: César Tolosa Tribiño)», Actualidad Jurídica Ambiental de 10 de septiembre de 2015. Accesible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/_juris_tribunal-supremo-castilla-leon-urbanismo-ciudad-compacta-avila/

de la decisión de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de denegar la aprobación de un plan general que comportaba un crecimiento desmesurado de un pequeño municipio (33).

El Tribunal Supremo se alinea con la tendencia contraria a la creación de nuevos núcleos de población, propugnando articular el crecimiento urbanístico con mecanismos menos gravosos ambientalmente (34). La creciente prevención contra la formación de nuevos núcleos de población se refiere incluso a iniciativas públicas para la promoción de vivienda protegida, muestra de lo cuál es la anulación del proyecto de una «ecociudad» en las inmediaciones de Logroño, aprobada por el Ejecutivos regional, en la Sentencia de 5 de julio de 2012 (35), alegando la inidoneidad del suelo no urbanizable para

(33) STS, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 7 de mayo de 2015, recurso de casación núm. 1991/2013, Ar. RJ 2015\2414, ponente Jesús Ernesto Peces Morate. También las SSTS de 21 de abril y 29 de julio de 2015 confirman acuerdos de la Junta de Castilla y León que rectifican aprobaciones provisionales de revisiones urbanísticas que incrementaban el suelo urbanizable (STS, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 29 de julio de 2015, recurso de casación núm. 3715/2013, Ar. RJ 2015\3710, ponente Mariano De Oro-Pulido López y STS, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 21 de abril de 2015, recurso de casación núm. 1589/2013, Ar. RJ 2015\2175, ponente César Tolosa Tribiño).

(34) Vid European Environment Agency (2006): *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, Office for Official Publications of the European Communities.

Entre nosotros, el impulso de la concepción actualmente dominante, que pone el énfasis en un urbanismo sostenible desde un punto de vista ambiental, aunque también económico, es claramente europeo. En este sentido, vid. GALERA RODRIGO, Susana (2006): «Urbanismo sostenible: la política europea del medio ambiente urbano», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 224, pp. 155-182. También, de la misma autora, GALERA RODRIGO, Susana (2007): «Urbanismo sostenible. Instrumentos jurídicos para su ejecución», en G. GARCÍA ÁLVAREZ (coord.), *El nuevo régimen del suelo*, Monografías de esta REVISTA, núm. IX, Zaragoza, Gobierno de Aragón, pp. 15-48. Desde una perspectiva más amplia, MORENO MOLINA, Angel (2008): *Urbanismo y medio ambiente. Las claves del planeamiento urbanístico sostenible*, Valencia, Tirant lo Blanch. Recientemente, GÓMEZ MANRESA, María Fuensanta (2015): *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*, Madrid, Dykinson.

No obstante, para una posición crítica con la ortodoxia dominante, vid. AMENÓS ÁLAMO, Joan (2015): *El mito legal de la ciudad compacta*, Barcelona, Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona.

(35) La ecociudad de Logroño ha generado tres pronunciamientos del Tribunal Supremo, de la misma fecha, en que éste casa las correspondientes sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja y anula diversos aspectos del proyecto. Se trata de las siguientes sentencias: STS 5191/2012 de 5 de julio de 2012, recurso de casación núm. 4066/2010, ponente Rafael Fernández Valverde, cuyo origen es el recurso presentado por la Asociación de Empresarios de la Construcción, Promoción y Afines de La Rioja contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma por el que se declara el interés supramunicipal de la zona de interés regional para el desarrollo de una ecociudad; STS 5189/2012 de 5 de julio de 2012, recurso de casación núm. 3869/2010, ponente Rafael Fernández Valverde, cuyo origen es el recurso del Ayuntamiento de Logroño contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de La Rioja

tal tipo de actuaciones (fundamento sexto), lo que derivaría no sólo de las previsiones de la legislación autonómica, sino de la necesidad de interpretarlas a la luz del art. 12.2, a) del TRLS de 2008, aplicable al caso por razones temporales, de lo que resulta según el Tribunal Supremo: «... está *prohibida en suelo no urbanizable —no solo en el especial- la formación de núcleos de población*, razón por la cual se prohíben [...] las parcelaciones urbanísticas que den lugar a ellos».

La posición del Tribunal Supremo aparece incluso más claramente expresada en otra sentencia, también de 5 de julio de 2012 (36), a propósito de la impugnación por una asociación empresarial del mismo proyecto de «ecociudad», cuando se examina la alegación de una insuficiente valoración de la prueba aportada por la parte impugnante sobre la inexistencia de necesidad de vivienda en Logroño:

«... efectivamente, la sentencia de instancia no valora la prueba pericial practicada como se alega en el primer y tercer motivo de impugnación y tampoco analiza la cuestión planteada referida a la *falta de justificación del Acuerdo impugnado por haberse desvirtuado, mediante esa prueba pericial a juicio de la recurrente, que no hay insuficiencia de viviendas en el PGM de Logroño, que cuenta con suelo clasificado para ubicar más de 38.000 viviendas, como resulta de esa prueba pericial, que no se valora*» (fto cuarto).

La cifra se extrae de un informe pericial de arquitecto aportado por la parte impugnante, que estima en esa cantidad el número de viviendas que el plan general vigente permitía construir (algo más de 14 mil en suelo urbano y urbanizable delimitado y el resto en urbanizable no delimitado). La conclusión del Tribunal Supremo es que, con independencia de que el suelo no urbanizable fuese de especial protección, debe anularse el acuerdo de creación de un nuevo núcleo en suelo no urbanizable (fto sexto). El punto de partida del argumento que sirve de fundamento al fallo es meridiano: «*el suelo en situación rural —incluso el llamado tradicionalmente no urbanizable común—, al que se refiere el artículo 12.2 TRLS08, tiene un valor ambiental*». Es decir,

por el que se declara el interés supramunicipal de la zona de interés regional para el desarrollo de una ecociudad; y la STS 5192/2012 de 5 de julio de 2012, recurso de casación núm. 4543/2010, ponente Rafael Fernández Valverde, cuyo origen el recurso del Ayuntamiento de Logroño contra el Convenio urbanístico para el desarrollo de una ecociudad suscrito por la Administración de la Comunidad Autónoma y dos empresas promotoras. Los números del Repertorio Aranzadi son RJ 2013\2343, RJ 2012\7732 y RJ 2012\8282.

(36) Este aspecto es acertadamente destacado en SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2012): «La acreditación de la necesidad de vivienda como requisito para la transformación del suelo rural (comentario a las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 sobre la 'ecociudad' de Logroño)», en *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja* (REDUR) núm. 10, pp. 193-206, pp. 199-201 y *passim*.

que si bien en el art. 10.1, a) del TRLS de 2008 —art. 20.1, a) del TRLS de 2015— se permite que el planeamiento territorial o urbanístico establezcan la urbanización de terrenos en situación rural, ello está subordinado a que se trate únicamente del «suelo preciso para satisfacer necesidades que lo justifiquen». En consecuencia, la ausencia de necesidad de vivienda impediría los nuevos desarrollos encaminados a su satisfacción, incluso si destinados a vivienda de protección oficial, pues la legislación básica ya prevé el destino a vivienda protegida de una parte muy relevante de las que se edifiquen en los nuevos desarrollos, incluidos los pendientes para la completa ejecución del plan general vigente. Tampoco los restantes objetivos señalados en el acuerdo impugnado serían motivación suficiente (fto sexto):

«Los demás objetivos previstos en el Acuerdo impugnado para la llamada “ecociudad”, como son la optimización de los recursos necesarios, contribuir a la mejora de la calidad de vida, mejorar el sistema ambiental, la utilización de los recursos de forma eficiente, la promoción del reciclaje y la reutilización, también pueden conseguirse con el desarrollo y ejecución del propio PGM de Logroño, pues esos objetivos no vienen impedidos por ese instrumento de planeamiento y tampoco por los que se puedan aprobar en su desarrollo».

Por lo demás, la idea de que suelo no urbanizable común por sí mismo presenta valores dignos de protección, de tal manera que una reclasificación de suelo no urbanizable rústico común insuficientemente justificada será contraria al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y, por tanto, contrario a Derecho, ha sido reafirmada en otros pronunciamientos del Tribunal Supremo (37).

IV. EL SUELO NO URBANIZABLE ESPECIALMENTE PROTEGIDO COMO CATEGORÍA REGLADA

La discrecionalidad del planificador urbanístico tiene, entre otros límites, la existencia de dos categorías regladas de suelo: el suelo urbano —en función de la edificación consolidada o de la existencia de servicios urbanísticos— y el suelo no urbanizable especialmente protegido.

En la jurisprudencia sobre el suelo no urbanizable de protección especial hay dos elementos: el interés público en el mantenimiento de la protección llevó primero a establecer un elevado *estándar de motivación* cuando el planificador optase por *desproteger* porciones de esa clase de suelo, para posteriormente enfatizar el carácter reglado de la clasificación y, por tanto, susceptible de

(37) STS, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 17 de junio de 2015, recurso de casación núm. 3367/2013, Ar. RJ 2015\2955, ponente César Tolosa Tribiño.

control judicial pleno de sus *aspectos sustantivos*, lo que llevó finalmente a la referencia expresa al principio de no regresión de la protección ambiental. El carácter reglado se apoya en varias sentencias en el texto literal de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, pero ha sobrevivido a la vigencia de ese texto legal, fundamentándose en otras sentencias del Tribunal Supremo en el principio de sostenibilidad aplicado al urbanismo o *urbanismo sostenible*, incorporado al TRLS de 2008, de donde ha pasado al vigente TRLS de 2015. Puede apuntarse que, en ocasiones de forma un poco confusa, el Tribunal Supremo no ha prescindido de la exigencia de motivación —un mecanismo típico de control de la discrecionalidad— pese a adherirse a la concepción del suelo no urbanizable especialmente protegido como categoría reglada.

En su trabajo sobre el control judicial de la planificación urbanística, DELGADO BARRIO establecía un doble elemento de control de la decisión de la Administración, en ambos casos reconducible a la interdicción de la arbitrariedad contenida en el art. 9.3 de la Constitución. Primero, la verificación de la suficiencia y adecuación de la motivación, que en el caso de los planes urbanísticos ha tenido un desarrollo normativo bastante preciso. Segundo, la aplicación de un estándar mínimo de racionalidad en el resultado (38). Aunque con carácter general se haya señalado que la segunda regla de control, relativa al resultado, resultaba más primitiva y menos incisiva, en la medida en que comportaría que se hace recaer sobre el recurrente la carga de probar la irracionalidad del resultado (39), no parece haber sido así respecto a la clasificación por el planeamiento urbanístico del suelo no urbanizable de protección especial, en la medida en que del énfasis inicial en la motivación se ha evolucionado a una posición en la que el Tribunal Supremo considera que, aunque se motive, el resultado en sí mismo puede ser inaceptable desde el punto de vista del control de la arbitrariedad y, por tanto, inválido.

Esta doctrina jurisprudencial tiene su origen en un pronunciamiento de 2003 (40), aunque a mi juicio su consolidación se produce sólo en 2007.

(38) DELGADO BARRIO, Javier (1993): *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Madrid, Civitas, pp. 41 y ss., 103 y ss. y *passim*.

(39) RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2015: 181-182).

(40) La STS de 17 de febrero de 2003, Recurso de Casación núm. 6221/1999, Ar. RJ 2003\2891, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero. Como todas las demás reseñadas en el presente trabajo, emanada de la Sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

Esta sentencia fue comentada, junto con las SSTS de 25 de octubre de 2006 (Recurso de Casación núm. 3713/2003, Ar. RJ 2007\764, ponente Segundo Menéndez Pérez), de 3 de julio de 2009 (Recurso de Casación núm. 909/2005, Ar. RJ 2009\5902, ponente Pilar Teso Gamella) y de 12 de febrero de 2010 (Recurso de Casación núm. 365/2006, Ar. RJ 2010\1513, ponente Pilar Teso Gamella), por ALEGRE ÁVILA (2012: 111-130).

Inicialmente, el Tribunal Supremo formulaba una su posición en unos términos que, pese a la formulación de la clasificación del suelo no urbanizable de protección especial como reglado, se aproximaba mucho al control de los hechos determinantes. A diferencia de la anterior, en pronunciamientos posteriores Sentencia de 16 de abril de 2015, (41) el carácter reglado se considera una consecuencia necesaria del principio de no regresión en la protección ambiental.

En la Sentencia de 3 de julio de 2007 (42) se examinaban varios supuestos de cambio de la clasificación de ámbitos de suelo no urbanizable especialmente protegido, que pasaron a convertirse en urbanizables en virtud de la revisión del plan general. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid había estimado parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la revisión de 1997 del Plan General de Madrid, anulando la reclasificación como urbanizable de ámbitos clasificados en el Plan General de 1985 como Suelo No Urbanizable de Especial Protección. En la sentencia de instancia se argumentó que el art. 45 de la Constitución impone a los poderes públicos los deberes de defender y restaurar el medio ambiente y que toda la legislación debe interpretarse de acuerdo con estos deberes constitucionales, lo que comporta que la alteración por el planeamiento de las clasificaciones preexistentes

Existe un pronunciamiento previo que puede traerse a colación, la Sentencia de 15 de noviembre de 1995 (Recurso núm. 3849/1990, Ar. RJ 1995\8333, ponente Pedro Esteban Alamo), pero en ella la referencia al carácter reglado del suelo no urbanizable de protección especial en aplicación del TRLS de 1976 aparece en los fundamentos de la sentencia apelada, ciertamente incorporados a la sentencia del Tribunal Supremo, que los transcribe, pero en sus fundamentos propios la Sala tercera afirma simplemente la falta de prueba por los recurrentes de que no concurrían los hechos determinantes de la decisión administrativa, además de la existencia de una serie de decisiones administrativas coincidentes en el valor ecológico de los terrenos que se remontaban al Plan General de Madrid de 1963 y diversas directrices de la COPLACO. Por otra parte, en pronunciamientos posteriores, como la Sentencia de 3 de noviembre de 1998 (Recurso de Apelación núm. 7296/1992, Ar. RJ 1998\8004, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero), el Tribunal Supremo afirmaría contundentemente la discrecionalidad del planificador a la hora de clasificar un suelo como no urbanizable de especial protección como fundamento del fallo, la confirmación como legal de la protección de los terrenos.

(41) Recurso de casación núm. 3068/2012, Ar. RJ 2015\2167, ponente César Tolosa Tribiño.

(42) Recurso núm. 3865/2003, ponente Segundo Menéndez Pérez. Sobre esta sentencia, que toma como referencia de la entera línea jurisprudencial, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2015): «Normas de conducta y normas de control: un estudio metodológico sobre la discrecionalidad planificadora, la ponderación y su control judicial», en ARROYO JIMÉNEZ, Luis, BELADÍEZ ROJO, Margarita, ORTEGA CARBALLO, Carlos y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (coords.), *El juez del Derecho administrativo. Libro homenaje a Javier Delgado Barrio*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa-UAM, Marcial Pons, pp. 149-187, especialmente pp. 169 y 174-177.

de suelo que supongan un régimen de protección para el suelo no urbanizable no queda amparada por una genérica discrecionalidad, sino que *debe recibir una motivación expresa apoyada en motivos de interés público*. En el recurso se aducen varios argumentos: que la normativa urbanística en ningún momento establece que unos terrenos clasificados en determinado momento como suelo no urbanizable deban considerarse inmutable; en la discrecionalidad del planificador para determinar el modelo de desarrollo urbano; el carácter de la Memoria de la revisión de un Plan General, que no tiene que contener una motivación minuciosa de cada novedad introducida, sino una motivación amplia de los cambios; o, finalmente, que el carácter discrecional de la potestad de planeamiento comporta que sea el recurrente quien haya de probar que los límites de la discrecionalidad se han sobrepasado.

El Tribunal Supremo ya había afirmado en diversas ocasiones que la clasificación del suelo no urbanizable especialmente protegido no es puramente discrecional ya que «prima el criterio real en la clasificación» (43). También había afirmado que la reversión de la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección requiere una motivación reforzada, como en la Sentencia de 17 de febrero de 2003 (44). En un sentido similar la Sentencia de 25 de octubre de 2006 (45) respecto a un suelo clasificado por su valor paisajístico (fundamento segundo): «no le será posible al planificador modificar esa clasificación por otra que permita, ya o en el futuro, incluirlo en el desarrollo urbano, sin justificar antes, de modo razonado y suficiente, que aquel o aquellos valores, o no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos, allí, en aquel suelo, por causas jurídicamente atendibles».

En consecuencia, en la Sentencia de 3 de julio de 2007 se sigue la doctrina anterior, pero *se refuerza con una consideración de carácter general: cuando las fuentes de prueba se encuentran en poder de una de las partes, la obligación de colaboración con jueces y tribunales en el curso del proceso* (art. 118 de la Constitución), *determina que esa parte esté obligada a aportarlas, para que el órgano judicial pueda descubrir la verdad* (fundamento 13). Ade-

(43) Sentencia de 15 de noviembre de 1995, recurso de apelación núm. 3849/1990, ponente Pedro Esteban Alamo; en el mismo sentido, Sentencia de 3 de noviembre de 1998, recurso de apelación núm. 7296/1992, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero.

(44) Recurso de casación núm. 6221/1999, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero: «El punto de partida es el de que se está en presencia de un suelo «especialmente protegido», naturaleza otorgada en virtud de una decisión administrativa, cuya necesidad de modificación es necesario justificar. No ha de olvidarse que el «suelo especialmente protegido» tiene unas características propias que motivan esa clasificación. La modificación de esa clasificación es posible, pero exige acreditar que han desaparecido aquellas condiciones y características que dieron lugar, en su día, a la clasificación de «especialmente protegido» de un determinado suelo» (fundamento quinto).

(45) Recurso de casación 3713/2003, ponente Segundo Menéndez Pérez.

más, *no basta con afirmaciones genéricas* respecto al modelo urbano cuando se restringen los ámbitos de suelo no urbanizable especialmente protegido (fundamento 17):

«La duda, como ya hemos dicho, perjudica a la Administración autora del Nuevo Plan General, pues en su Plan anterior consideró necesario proteger suelos que ahora desprotege y no debe, por no disponer ahí de una potestad meramente discrecional y sí, más bien, reglada, ampararse sólo en la presunción de racionalidad del nuevo planeamiento en su conjunto, que hubiera de ser combatida y destruida por el impugnante, sino justificar que aquella desprotección no conculca las normas jurídicas que rigen la clasificación de los suelos no urbanizables protegidos».

Sin embargo, el incremento de la protección y defensa del paisaje se considera un argumento suficiente para legitimar el paso de un suelo no urbanizable de común a especial protección en la Sentencia de 14 de febrero de 2007 (46). Ciertamente, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana había desestimado el recurso y confirmado la legalidad de la Modificación Puntual del Plan General de Benicarló que dio una nueva clasificación a los terrenos de la recurrente, de suelo no urbanizable «común» a no urbanizable de «especial protección». Las razones parecen haber sido la protección de un yacimiento arqueológico ibero y, en lo que afectaba a la finca de la recurrente, la protección paisajística de un cerro rodeado por un extenso llano, configuración geográfica infrecuente en la provincia de Castellón. Pese a la existencia de informes que cuestionaban la necesidad de esa protección por debajo de una determinada cota, se confirma la decisión administrativa. La sentencia de instancia, en argumento recogido por el Tribunal Supremo, parte del carácter reglado de la clasificación del suelo no urbanizable de especial protección, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1995. Aunque la decisión de la Administración iba más allá de lo indispensable para la finalidad perseguida, la importancia de la protección del paisaje llevaría a no aplicar criterios de afección mínima a los derechos de los particulares (fundamento cuarto). En tal sentido cita la Convención de la UNESCO para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972, aunque no parece directamente aplicable al caso, y el Convenio Europeo del Paisaje (47), que promueve la implantación de políticas integrales de protección del paisaje que no se limiten a los parajes de especial valor o a la tutela indirecta a través de instrumentos ambientales, sino la introducción instrumentos y medios necesarios para una política directa e integrada de «protección, gestión y

(46) Recurso núm. 5559/2003, ponente Rafael Fernández Valverde.

(47) Hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000, ratificado por España el 26 de noviembre de 2007, no entró en vigor hasta el 1 de marzo de 2008.

ordenación de los paisajes». También se invoca la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (48) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (49).

Consolidado el régimen de la «desclasificación», en un primer momento la doctrina del carácter reglado no se aplica a la «clasificación» que suponga incremento de la protección: coetáneamente, el Tribunal Supremo confirmó la decisión de clasificar un suelo como no urbanizable de especial protección paisajística y ambiental, frente a la pretensión del recurrente de que se considerase suelo no urbanizable de uso minero, con la argumentación de los valores ambientales a preservar y la *discrecionalidad de la Administración para adoptar las decisiones más convenientes para su preservación* (50). Aunque en decisiones posteriores el Tribunal Supremo ha afirmado el carácter reglado de la potestad de planeamiento también cuando se trata de clasificar *ex novo* un suelo no urbanizable de protección especial, subsiste una cierta asimetría: las sentencias del Tribunal Supremo en esta materia siguen teniendo un carácter más contundente cuando se enfrentan a supuestos de «desclasificación», en los la Sala tercera concibe su doctrina como una manifestación del *principio de no regresión en materia ambiental* (51), conexión manifestada expresamente en diversos pronunciamientos (52). Puede afirmarse que no es un criterio «legal»,

(48) Sentencia 102/1995, de 26 de junio.

(49) Sentencia de 25 de septiembre de 1996, Buckley contra el Reino Unido, y las cinco Sentencias de 18 de enero de 2001, asuntos Coster, Beard, Chapman, Lee y Jane Smith contra el Reino Unido.

(50) STS, Sala de lo contencioso-administrativo, sección 5ª, de 21 de julio de 2008, recurso de casación 5380/2004, ponente Eduardo Calvo Rojas.

(51) Sobre este principio, vid. PRIEUR, Michel (2010): «El nuevo principio de «no regresión» en Derecho Ambiental», Zaragoza, Prensas Universitarias, discurso de investidura como Doctor Honoris Causa. Para una visión internacional y comparada, vid. PRIEUR, Michel y SOZZO, Gonzalo (2012): *La non régression en droit de l'environnement*, Bruselas, Bruylant. En este volumen, en particular, desde una perspectiva general, PRIEUR, Michel: «Le nouveau principe de «non régression» en droit de l'environnement», pp. 5-46. Para el ordenamiento español, en el mismo volumen, LÓPEZ RAMÓN, Fernando: «Le principe de non régression dans le déclassement des zones protégées en droit espagnol», pp. 307-332. Para un estudio comparado de los ordenamientos colombiano y español, AMAYA ARIAS, Ángela María (2016): *El principio de no regresión en el Derecho Ambiental*, Madrid, Iustel.

(52) Puede citarse en este sentido, entre otras, las SSTS de 10 de julio de 2012, recurso de casación núm. 2483/2009, Ar. RJ 2013\2346, ponente Rafael Fernández Valverde o de 16 de abril de 2015, recurso de casación núm. 3068/2012, Ar. RJ 2015\2167, ponente César Tolosa Tribiño. De acuerdo con esta última sentencia: «tratándose de la clasificación como suelo urbanizable no sectorizado de cuatro ámbitos que el anterior planeamiento clasificaba como suelo no urbanizable de especial protección, nos movemos en el ámbito de aplicación del *principio de no regresión planificadora para la protección medioambiental* (Cfr. STS de 30 de septiembre de 2011 [Casación 1294/2008]; de 29 de marzo de 2012 [Casación 3425/2009]; 10 de julio de 2012 [Casación 2483/2009] y 29 de noviembre de 2012 [Casación 6440/2010] y de 14 octubre 2014 [Casación 2488/2012] que, por

directamente derivado de la aplicación literal de un texto legal, sino construido sobre el reconocimiento del medio ambiente como valor constitucional y del principio jurídico de sostenibilidad.

La novedad en la posición actual del Tribunal Supremo no reside tanto en considerar el suelo no urbanizable de especial protección como categoría reglada, sino en considerar reglada la clasificación de «todo» el suelo no urbanizable protegido.

Tradicionalmente se distinguía entre: primero, un suelo no urbanizable de protección especial de clasificación reglada, impuesta por la legislación sectorial de dominio público, ambiental o de patrimonio cultural o los planes de ordenación del territorio; segundo, un suelo no urbanizable protegido discrecionalmente por iniciativa del planificador urbanístico; y tercero, suelo no urbanizable común de clasificación discrecional (53). Actualmente la jurisprudencia considera reglada de la clasificación del suelo no urbanizable protegido incluso en ausencia de previsiones aplicables de la legislación sectorial o los planes territoriales. Además, se ha pasado de una exigencia de ponderación que debía plasmarse en una motivación expresa y específica, a considerar que el planificador está vinculado por la presencia de valores naturales, paisajísticos, agrícolas o similares, de tal manera que sólo la degradación natural de los terrenos legitimaría el cambio de clasificación.

El riesgo es una rigidez excesiva (54). Sin consecuencias negativas hasta ahora, durante un período en el que la falta de presión urbanística, debida a la caída de la actividad económica, se ha unido a la existencia de un stock inmobiliario claramente excesivo procedente de la burbuja anterior a la cri-

lo que aquí interesa, comporta la exigencia de una especial motivación de las innovaciones de planeamiento que incidan sobre la calificación de las zonas verdes o la clasificación de los suelos especialmente protegidos porque, como dijimos en nuestra sentencia de 30 de septiembre de 2011 (Casación 1294/2008) el citado principio de no regresión «nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del principio de no regresión, que, en supuestos como el de autos, implicaría *la imposibilidad de no regresar de —o, de no poder alterar— una clasificación o calificación urbanística —como podría ser la de las zonas verdes— directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades del planificador urbanístico, de un suelo urbano frágil y escaso».*

(53) En este sentido, AGUDO GONZÁLEZ (2010 a: 145), que se refiere a «la tradicional distinción entre SNUEP de clasificación reglada, SNU protegido discrecionalmente por iniciativa del planificador urbanístico y SNU común de clasificación discrecional», para señalar que el componente discrecional no se habría visto alterado con la Ley 8/2007, «no ha servido para evitar la clasificación discrecional del suelo en función de su destino y reconducirla a criterios objetivos y razonables que justifiquen el diferente régimen jurídico otorgado a algunos de los terrenos integrados en situación básica rural».

(54) Así lo apuntaba ALEGRE ÁVILA (2012) a propósito de la STS de 17 de febrero de 2003. También exterioriza temores en este sentido BERMEJO LATRE (2012: 611-612), aunque exprese un juicio conforme con el fallo en el concreto caso que examina.

sis. La cuestión es si esta doctrina jurisprudencial seguiría siendo socialmente «sostenible» una vez que las cosas vuelvan a la normalidad.

El Tribunal Supremo parece incluso en algunos casos no tener en cuenta que la conceptualización de los «valores» a preservar como conceptos jurídicos indeterminados debería permitir al planificador urbanístico un margen de apreciación distinto del propio de una potestad reglada. (55) Es más, el Tribunal Supremo en algún caso ha afirmado expresamente que no sería de aplicación el margen de apreciación a favor de la Administración que supone reconocer la existencia de un halo del concepto en el caso de conceptos jurídicos indeterminados (56).

El Tribunal Supremo sí relacionaba en algún caso el control contencioso-administrativo con los conceptos jurídicos indeterminados, al menos en momentos iniciales de la línea jurisprudencial estudiada (57), o incluso en algún pronun-

(55) BACIGALUPO afirma expresamente que, cuando se trata de la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados por la Administración, en el ámbito del halo del concepto hay una aplicación discrecional. Vid BACIGALUPO SAGGESE, Mariano (1997): *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*, Madrid, Marcial Pons, pp. 188 y ss.

(56) STS de 10 de diciembre de 2014, Recurso de Casación núm. 3470/2012, Ar. RJ 2015\43, ponente Francisco José Navarro Sanchís, ya citada, con origen en los recursos de diversas asociaciones contra el Proyecto Regional para la ejecución de un Parque de Ocio en el municipio de Arlanzón (Burgos), dando lugar a una sentencia de instancia, confirmada por el Tribunal Supremo, anula el proyecto por el detrimento del valor ambiental de un suelo rústico en el que se pretendía ubicar un campo de golf pese a que tenía reconocido «un alto valor de protección, bien por su valor natural o por su valor productivo». El Tribunal Supremo señala (fundamento cuarto), que «no hay una jurisprudencia del Tribunal Supremo que establezca una doctrina general sobre todos los conceptos jurídicos indeterminados en el sentido propugnado por la Administración recurrente, válida para toda clase de situaciones jurídicas, conforme a la cual haya un ámbito en ellos —en todos, sin excepción— que apoderase a la Administración para definir su alcance y significado, quedando inmune, en ese halo del concepto o zona de incertidumbre, a la fiscalización jurisdiccional», rechazando su aplicación en el caso concreto.

También hay otros casos en que el Tribunal Supremo sí ha considerado que de lo que se trata en supuestos como los estudiados, aunque reglada, es de la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, como en la STS de 3 julio 2007, Recurso de Casación núm. 3865/2003, Ar. RJ 2007\3753, ponente Segundo Menéndez Pérez, fundamento décimo: «...invocan como infringido el *ius variandi* y el carácter discrecional de la potestad de planeamiento; infracciones que hemos de negar, pues no hay discrecionalidad y sí, más bien, aplicación reglada de conceptos jurídicos indeterminados, en la decisión por la que un determinado suelo es clasificado, o no, como no urbanizable protegido». Más adelante, en el fundamento décimo séptimo, el TS vuelve a hacer referencia a «normas jurídicas trufadas de conceptos jurídicos indeterminados».

(57) Como en la STS de 3 julio 2007, Recurso de Casación núm. 3865/2003, Ar. RJ 2007\3753, ponente Segundo Menéndez Pérez, fundamento décimo: «...invocan como infringido el *ius variandi* y el carácter discrecional de la potestad de planeamiento; infracciones que hemos de negar, pues no hay discrecionalidad y sí, más bien, aplicación reglada de conceptos jurídicos indeterminados, en la decisión por la que un determinado suelo es clasificado, o

ciamiento más reciente, aunque no relativo a una desclasificación, sino a la negativa de la Administración a la desprotección de unos terrenos solicitada por un particular (58), es decir, que el margen de la duda se le reconoce a la Administración cuando incrementa o mantiene la protección, no cuando la rebaja o la hace desaparecer.

En lógica coherencia con la posición dominante, el carácter reglado no sirve únicamente para justificar el mantenimiento la clasificación de un suelo no urbanizable especialmente protegido: *también debería servir para considerar injustificada o irrazonable esa clasificación*. Efectivamente, existe algún pronunciamiento en tal sentido que puede citarse —aunque sean extraordinariamente raros—, como la Sentencia de 4 de marzo de 2014 (59), en que apoyándose en el carácter reglado del suelo no urbanizable de especial protección, afirmado con apoyo en la jurisprudencia, (60) el Tribunal Supremo confirmó la

no, como no urbanizable protegido». Más adelante, en el fundamento décimo séptimo, el TS vuelve a hacer referencia a «normas jurídicas trufadas de conceptos jurídicos indeterminados».

(58) El asunto resuelto por la STS de 6 de junio de 2014 (recurso de casación núm. 5472/2011, Ar. RJ 2014\3396, ponente José Juan Suay Rincón) se refería no a un supuesto de desclasificación, sino, por el contrario, de negativa de la Administración pública a realizar una desprotección para pasar unos terrenos a la categoría de suelo no urbanizable común, permitiendo así la ampliación de un parque eólico. El conflicto se condujo a la cuestión es si el suelo que el Ayuntamiento no quería desproteger tiene valores intrínsecos que lo configuran como suelo protegido. En el fundamento sexto, C) se afirma lo siguiente:

«... aun no concurriendo esa sujeción formal a un régimen de especial protección, también es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 (artículo 9.2 de la Ley 6/1998, primer inciso).

En este segundo caso, la consideración de suelo no urbanizable *no será una consecuencia directa y automática* derivada del hecho de estar sujeto el terreno a algún régimen especial de protección —supuesto del artículo 9.1— sino que requerirá *la ponderación de los valores y circunstancias concurrentes*, lo que inevitablemente comporta un *cierto margen de apreciación*; pero *la clasificación como suelo no urbanizable no es aquí discrecional sino que resulta igualmente reglada*, de modo que, si se constata que concurren tales valores, será preceptivo asignar al terreno tal clasificación. Se trata de *conceptos jurídicos indeterminados susceptibles de pleno control, en su caso, en sede jurisdiccional*».

(59) STS de 4 de marzo de 2014, recurso de casación núm. 3886/2011, Ar. RJ 2014\2399, ponente Jesús Ernesto Peces Morate.

(60) Fundamento primero: «Se alega, en primer lugar, por la representación procesal del Ayuntamiento recurrente, que el Tribunal a quo, al declarar en la sentencia recurrida que «el planificador no tiene discrecionalidad para clasificar el terreno como rural de especial protección por ser de carácter reglado» ha vulnerado lo establecido en el artículo 12 de la Ley de Suelo 8/2007 [...] es suficiente con recordar que tal aserto es doctrina jurisprudencial consolidada, recogida, entre otras, en nuestras Sentencias de fechas 22 de noviembre de 2012 [Ar. RJ 2013, 336] (recurso de casación 6858/2010), 19 de septiembre de 2013 [Ar. RJ 2013, 6833] (recurso de casación 3193/2011) y 11 de octubre de 2013 [Ar. RJ 2013, 7932] (recurso de casación 5161/2010)».

sentencia recurrida, en la que el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura había anulado parcialmente el Plan General Municipal y el Plan Especial del Casco Histórico de Badajoz, anulando el cambio de la clasificación de suelos urbanizables de usos industriales a suelo no urbanizable especialmente protegido. El Tribunal Supremo consideró que faltaba de motivación del cambio de clasificación, estableciendo aparentemente una exigencia adicional de motivación también para los cambios de clasificación sobre los supuestos en que la clasificación se realice *ex novo*, no sólo para desproteger el suelo, sino también para aumentar su protección (fundamento segundo):

«Lo que el Tribunal de instancia, después de apreciar detenidamente las pruebas practicadas, ha declarado es que los terrenos desclasificados, según reconoce el propio planeamiento impugnado, *carecen intrínsecamente de valor paisajístico*, por lo que su protección deriva de que desde ellos se hacen visibles esos monumentos declarados Bienes de Interés Cultural, pero, dada la situación y distancia de estos Bienes (entre 1.600 metros y 4.280 metros con numerosas edificaciones intermedias), *no resulta justificada ni debidamente motivada tal protección, especialmente cuando se utiliza ese pretendido valor paisajístico para la desclasificación de unos terrenos que, con anterioridad, venían clasificados como urbanizables* a pesar de que los monumentos ya existían y de que otros suelos, con idéntica ubicación, han venido a ser clasificados como urbanizables».

Ambos motivos —carácter reglado y necesidad de motivación— aparecen sintéticamente enunciados más adelante (fundamento cuarto), cuando se afirma que «el Tribunal a quo ha explicado con toda claridad el incorrecto proceder de la Administración al hacer *uso de su discrecionalidad para desclasificar*, sin justificación suficiente, un suelo clasificado como urbanizable de uso industrial y conferirle la clasificación de rústico de especial protección, que *constituye una clasificación reglada*». En consecuencia, el carácter reglado y la exigencia de motivación no sólo actúan como garantía jurídica en los casos de desclasificación de suelo no urbanizable especialmente protegido para incorporarlo al proceso urbanizador, sino también cuando se trata de excluir de ese proceso suelos anteriormente clasificados como urbanizables para dotarlos de máximo nivel de protección.

V. CONCLUSIONES: EL CONTROL JURISPRUDENCIAL DE LA EXPANSIÓN URBANA COMO ELEMENTO DE PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL

La consideración como categoría reglada de todo el suelo no urbanizable de protección especial supone una construcción jurisprudencial, con apoyos argumentales sólidos, pero que va claramente más allá del tenor literal de la legislación básica. Supone un avance en la configuración jurídica de

un urbanismo sostenible, especialmente desde la perspectiva ambiental. Sin embargo, constituye a mi juicio una doctrina que está aún precisada de una última maduración que introduzca matices en el margen que ha de reconocerse al planificador, fundamentalmente en función de los valores que estén siendo objeto de protección —notablemente, valores ambientales o culturales frente a decisiones que optan por mantener una producción agrícola o ganadera tradicionales—, pero también en función del contenido concreto de la protección. El suelo no urbanizable de protección especial *no es una categoría unitaria*, ni se aproxima siquiera a ello. Ya no sólo en función de la pluralidad de regímenes que derivan de legislaciones de carácter especial respecto a la urbanística, como la de costas, aguas, vías pecuarias, carreteras, espacios naturales o patrimonio cultural, por poner algunos ejemplos. También y fundamentalmente en función de las decisiones adoptadas en cada caso por el planificador: la protección «especial» es meramente un régimen exorbitante, más restrictivo de los usos permitidos, respecto al del suelo que, lógicamente, se conoce como «común», no en función de una denominación usada por el legislador, sino acuñada por la práctica administrativa y judicial. También lógicamente, esas restricciones adicionales varían enormemente entre sí. Dadas las limitaciones de la casación en el proceso contencioso-administrativo, no corresponde al Tribunal Supremo entrar en las circunstancias de cada caso, pero sí establecer una doctrina general que permita ese examen circunstancial por los tribunales de instancia.

En el caso de la «desclasificación» o reducción de la protección del suelo no urbanizable de protección especial, el Tribunal Supremo ha encontrado un argumento *adicional* para reforzar su posición en el principio de no regresión en materia ambiental, lo que enlazaría directamente la doctrina jurisprudencial adoptada con normas constitucionales e internacionales relativas a la protección ambiental, particularmente con el art. 45 de la Constitución y el art. 37 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en cuanto ambos preceptos contienen un mandato de «mejora» dirigido a los poderes públicos, de la calidad de vida en relación con el medio ambiente en el caso de la Constitución, directamente del medio ambiente en el caso de la Carta.

No obstante, aunque menos espectacular, a efectos prácticos probablemente tiene mayor relevancia la jurisprudencia protectora del suelo no urbanizable común. El ahorro de suelo, su no transformación sino cuando ésta sea estrictamente necesaria, es producto del reconocimiento de que ese suelo, per se, es portador de valores, incluso en caso de suelo humanizado, dedicado a actividades agrícolas o ganaderas. En este sentido, ese suelo no urbanizado permite, junto a otros elementos como las vías pecuarias o los cauces fluviales, una conectividad entre espacios naturales protegidos que favorece el mantenimiento de la diversidad biológica de las poblaciones de especies naturales. Es en este sentido una manifestación más de la superación de la concepción

«monumentalista», fundamentalmente estética, de la protección ambiental y de su evolución hacia concepciones funcionales de los sistemas ecológicos y de la preservación de la biodiversidad.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2004): *Incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del suelo*, Barcelona, Bosch.
- (2010 a): «La «intercambiabilidad» del suelo urbanizable y no urbanizable», en esta REVISTA, núm. 136, pp. 123-175.
- (2010 b): «Mecanismos jurídicos para la limitación de la oferta de suelo», *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente* núm. 258, pp. 71-112.
- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (2012): «Discrecionalidad del planificador, reclasificaciones urbanísticas y control judicial», *Revista española de Derecho Administrativo* núm. 153, pp. 111-130, por el cuál se cita. También publicado en el vol. col. *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber Amicorum Tomás Ramón Fernández*, Madrid, Civitas, vol. I, pp. 449 y ss.
- ALONSO MAS, María José (2013): «Recurso de casación en el orden contencioso-administrativo y Derecho autonómico», *Revista de Administración Pública* núm. 190, pp. 101-148.
- AMAYA ARIAS, Ángela María (2016): *El principio de no regresión en el Derecho Ambiental*, Madrid, Iustel.
- AMENÓS ÁLAMO, Joan (2015): *El mito legal de la ciudad compacta*, Barcelona, Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- BACIGALUPO SAGGESE, Mariano (1997): *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales)*, Madrid, Marcial Pons.
- BARREDA BARBERÁ, Juan (2008): *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- BASSOLS COMÁ, Martín (2012): «Inconstitucionalidad final de la normativa sobre liberalización del suelo y reapertura del debate sobre la competencia del Estado en materia urbanística: a propósito del Voto particular a la STC 137/2011, de 14 de septiembre», en *Cuadernos de Derecho Local (QDL)* núm. 30, p. 37-57.
- BELTRÁN DE FELIPE, Miguel (1995): *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la administración*, Civitas, Madrid.
- BERMEJO LATRE, José Luis (2012): «La clasificación del suelo no urbanizable ante la justicia contencioso-administrativa (comentario a la STS de 21 de febrero de 2011)», en el vol. col. *Administración y justicia: un análisis*

- jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Madrid, Civitas, vol. 1, pp. 599-612.
- BOUAZZA ARIÑO, Omar (2012): «Tribunal Europeo de Derechos Humanos: derechos frente a la contaminación, libertad de conciencia ambiental y protección urbanística del suelo», *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, Pamplona, Aranzadi, pp. 101-120.
- DE GUERRERO MANSO, Carmen (2008): «Las situaciones básicas y la clasificación urbanística del suelo. Las adaptaciones autonómicas al nuevo contexto normativo», *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 140, pp. 747-777.
- DELGADO BARRIO, Javier (1993): *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Madrid, Civitas.
- DESDENTADO DAROCA, Eva (1997): *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*, Pamplona, Aranzadi (primera edición).
- (1999): *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*, Pamplona, Aranzadi (segunda edición).
- GALERA RODRIGO, Susana (2006): «Urbanismo sostenible: la política europea del medio ambiente urbano», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 224, pp. 155-182.
- (2007): «Urbanismo sostenible. Instrumentos jurídicos para su ejecución», en G. GARCÍA ÁLVAREZ (coord.), *El nuevo régimen del suelo*, Monografías de esta REVISTA núm. IX, Zaragoza, Gobierno de Aragón, pp. 15-48.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (2008): «Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo», *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, pp. 151-174, pp. 165-174;
- (2009): «Jurisprudencia del Tribunal Supremo: la anulación de asignaciones individuales de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y otras cuestiones ambientales», *Observatorio de Políticas Ambientales 2009*, pp. 249-293, pp. 258-264;
- (2011): «El planeamiento urbanístico supramunicipal en Aragón: de las Normas Subsidiarias Provinciales a la Directriz de Urbanismo», en esta REVISTA núm. 38, pp. 59-122.
- (2013): «Jurisprudencia contencioso-administrativa: nuevos desarrollos de la protección del suelo no urbanizable y de la tutela cautelar», *Observatorio de Políticas Ambientales 2013*, pp. 267-309, pp. 267-286;
- (2014): «Jurisprudencia contencioso-administrativa: ¿es el derecho urbanístico el derecho territorial común?», *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, pp. 349-309, pp. 358-369.

- GÓMEZ-FERRER RINCÓN, Rafael (2007): «Recurso de casación y unidad del ordenamiento jurídico», *Revista de Administración Pública* núm. 174, pp. 599-637.
- GÓMEZ MANRESA, María Fuensanta (2015): *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*, Madrid, Dykinson.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco (1993): «El «Big-Bang» del procedimiento administrativo sancionador común», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 78, pp. 223-232.
- JIMÉNEZ BUESO, Álvaro (2013): «La exigencia de motivación de los planes de urbanismo en la reciente doctrina jurisprudencial», *Revista de Urbanismo y Edificación* núm. 28, pp. 145-162.
- JORDANO FRAGA, Jesús (2009): *La reclasificación del Suelo No Urbanizable*, Cizur Menor, Aranzadi
- LAZO VITORIA, Ximena (2013): «Revisión y modificación de los planes urbanísticos: a propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de mayo de 2012 (Ciudad Deportiva del Atlético de Madrid y posible localización del proyecto «Eurovegas»)», en *Revista de Administración Pública* núm. 190, pp. 227-240.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2012): «Ciudades privadas para el juego», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 156, pp. 11-16.
- «Le principe de non régression dans le déclassement des zones protégées en droit espagnol», en PRIEUR, Michel y SOZZO, Gonzalo (2012): *La non régression en droit de l'environnement*, Bruselas, Bruylant, pp. 307-332.
- LOZANO LIAÑO, Joaquín (2012): «El carácter reglado del suelo no urbanizable de especial protección y su incidencia en el reparto competencial para la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico general», *Revista Aranzadi Doctrinal* num. 5/2012, pp. 79-85.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2006): «La clasificación del suelo en la Ley de 1956: precedentes y secuelas», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 225, pp. 160-184
- MORENO MOLINA, Ángel (2008): *Urbanismo y medio ambiente. Las claves del planeamiento urbanístico sostenible*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- PAREJA I LOZANO, Carles (1990): *Régimen del suelo no urbanizable*, Madrid, Marcial Pons, 1990.
- (2006): «La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 225, pp. 295-322.
- PRIEUR, Michel (2010): «El nuevo principio de “no regresión” en Derecho Ambiental», Zaragoza, Prensas Universitarias,

- PRIEUR, Michel y SOZZO, Gonzalo (2012): *La non régression en droit de l'environnement*, Bruselas, Bruylant.
- PRIEUR, Michel: «Le nouveau principe de «non régression» en droit de l'environnement», en PRIEUR, Michel y SOZZO, Gonzalo (2012): *La non régression en droit de l'environnement*, Bruselas, Bruylant, pp. 5-46.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2000): *La ponderación de intereses en el Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons
- (2015): «Normas de conducta y normas de control: un estudio metodológico sobre la discrecionalidad planificadora, la ponderación y su control judicial», en ARROYO JIMÉNEZ, Luis, BELADÍEZ ROJO, Margarita, ORTEGA CARBALLO, Carlos y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (coords.), *El juez del Derecho administrativo. Libro homenaje a Javier Delgado Barrio*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa-UAM, Marcial Pons, pp. 149-187
- RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (2010): «Jurisprudencia reciente sobre el carácter reglado del suelo no urbanizable: las sentencias del Tribunal Supremo sobre la «plataforma logística e industrial de Vigo» y la «ciudad del golf» de las Navas del Marqués (Ávila)», *Revista de Urbanismo y Edificación* núm. 22, pp. 225-237.
- SÁNCHEZ LAMELAS, Ana (2012): «El suelo no urbanizable y el suelo rural: la clasificación urbanística de los terrenos comprendidos en la zona de servidumbre de protección de costas (Comentario a la STS de 13 de mayo de 2011, Sala de lo Contencioso, Sección 5, nº de recurso de casación 5212/2007, ponente E. Calvo Rojas)», *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Madrid, Civitas, vol. 1, pp. 2125-2146;
- SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2012): «La acreditación de la necesidad de vivienda como requisito para la transformación del suelo rural (comentario a las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 sobre la 'ecociudad' de Logroño)», en *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de la Rioja (REDUR)* núm. 10, pp. 193-206
- SEGURA BELÍO, Marta (2011): «Suelo que no merece ser clasificado como no urbanizable de protección especial», *Revista Aranzadi Doctrinal* núm. 6/2011.
- TEJEDOR BIELSA, Julio (2000): *La garantía constitucional de la unidad del Ordenamiento en el Estado autonómico*, Madrid, Civitas.
- (2001): «Propiedad urbana y urbanismo como competencias estatales de imposible ejercicio en la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio», *Revista TEJEDOR BIELSA, Julio* (2011): «La protección del suelo no urbanizable ¿Un camino sin vuelta atrás?», 1 y 2, *El Blog de Espublico*, 12 y 18 de julio de 2011. Accesible en <http://www.administracionpublica>.

com/suelo-no-urbanizable/ y <http://www.administracionpublica.com/la-proteccion-del-suelo-no-urbanizable-¿un-camino-sin-vuelta-atras-2>.

VALENCIA MARTÍN, Germán (2012): «Jurisprudencia constitucional: agua, ruido y cautelares», *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 203-231.