



***MÁSTER UNIVERSITARIO EN ACCESO A LA PROFESIÓN DE
ABOGADO POR LA UNIVERSIDAD DE CANTABRIA
(EN COLABORACIÓN CON EL ILUSTRE COLEGIO DE
ABOGADOS DE CANTABRIA)***

TRABAJO FIN DE MÁSTER

CURSO ACADÉMICO 2022-2023

**LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA UNIFAMILIAR EN SUELO
RÚSTICO**

**THE CONSTRUCTION OF SINGLE-FAMILY HOMES ON RURAL
LAND**

AUTOR/A

Enrique Alles Campo

DIRECTOR/A:

Ana Sánchez Lamelas

1. EL SUELO RÚSTICO Y EL SUELO RURAL. REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (pág. 1)

1.1. LAS CLASES DE SUELO SEGÚN LA LEGISLACIÓN ESTATAL (pág. 1)

1.2 CLASIFICACIÓN DEL SUELO POR PARTE DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO (pág. 3)

1.3 DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LA CLASIFICACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA SOBRE EL SUELO (pág. 4)

2. LA EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE EL SUELO RÚSTICO: DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL A LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS. (pág. 7)

2.1 LAS DISTINTAS LEYES ESTATALES SOBRE EL SUELO: (pág.8)

2.1.1 La Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana (pág. 8)

2.1.2 La Ley de 9 de abril de 1976, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. (pág. 9)

2.1.3 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. (pág. 10)

2.1.4 Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. (pág. 11)

2.1.5 La legislación estatal vigente. (pág. 11)

2.2 LAS POSIBILIDADES EDIFICATORIAS EN EL SUELO RÚSTICO: (pág. 12)

2.2.1 La Ley de 1956 (pág. 12)

2.2.2 La Ley de 1976 (pág. 13)

2.2.3 La Ley de 1992 (pág. 14)

2.2.4 La Ley de 1998 (pág. 14)

2.2.5 Referencia a la legislación posterior a 1998 (pág. 15)

2.2.6 Conclusiones (pág. 15)

3. LOS TIPOS DE SUELO RÚSTICO EN LA LEGISLACIÓN DE CANTABRIA (pág. 16)

3.1 SUELO RÚSTICO DE ESPECIAL PROTECCIÓN, SUELO RÚSTICO DE PROTECCIÓN ORDINARIA Y NÚCLEOS RURALES (pág. 17)

3.2 RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CLASES DE SUELO RÚSTICO (pág. 21)

3.2.1 El régimen jurídico del suelo de especial protección (pág. 21)

3.2.2 El régimen del suelo rústico de protección ordinaria (pág. 24)

3.2.3 El régimen de los núcleos rurales (pág. 25)

3.2.4 Evolución de diferentes artículos a tenor de la aprobación de la LOTUCA (pág. 25)

4. LA IMPORTANCIA DEL PLAN GENERAL: (pág. 27)

4.1 DESCRIPCIÓN GENÉRICA DEL PGOU: (pág. 27)

4.2 FUNCIONES DEL PGOU EN EL SUELO RÚSTICO DE CANTABRIA:
(pág. 31)

5. LAS POSIBILIDADES EDIFICATORIAS PREVISTAS EN EL SUELO RÚSTICO (pág. 34)

5.1 LAS ÁREAS DE DESARROLLO RURAL: (pág. 34)

5.1.1 La reforma de 2012: (pág. 36)

5.1.2 La legislación vigente: (pág. 37)

5.1.3 Reflexiones acerca de las disposiciones legislativas vigentes:
(pág. 40)

5.2 LAS OBRAS DE RECONSTRUCCIÓN, RESTAURACIÓN,
RENOVACIÓN Y REFORMA DE LAS EDIFICACIONES
PREEXISTENTES (pág. 45)

6. UN APUNTE SOBRE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES ACOMETIDAS EN SUELO RÚSTICO (pág. 48)

7. CONCLUSIONES (pág. 50)

1. EL SUELO RÚSTICO Y EL SUELO RURAL. REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Sobre la materia a la que nos vamos a referir en el presente trabajo, el suelo, hay una regulación diferenciada por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas, (en adelante CCAA), debido a que traen causa de títulos competenciales diferenciados.

Evidentemente, hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1978, (en adelante CE), el Estado era el único que legislabá sobre el suelo y, por tanto, la normativa referente a esta cuestión era exclusivamente estatal, pero que con el cambio de régimen y la aprobación de la CE se produjo un reparto de competencias en esta materia, lo que conllevó a que nos encontremos en la actualidad con dos normativas que hacen referencia al suelo:

-Por un lado, la normativa estatal, que distingue, en función de la situación fáctica en la que se encuentre el suelo, entre suelo rural y suelo urbanizado.

-Por otro, la normativa autonómica, que indica las posibles clasificaciones del suelo desde el punto de vista urbanístico.¹

1.1 LAS CLASES DE SUELO SEGÚN LA LEGISLACIÓN ESTATAL

El legislador estatal regula el suelo en base a la competencia conferida por parte de la CE de 1978, concretamente por el artículo 149 en los siguientes apartados:

Art 149.1: "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1.ª 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.

¹ Referencia encontrada en la obra de Ana SÁNCHEZ LAMELAS, << El suelo no urbanizable y el suelo rural: La clasificación urbanística de los terrenos comprendidos en la zona de servidumbre de protección de costas>> en Tomás Ramón Fernández, Un análisis jurisprudencial, ed. Civitas, 2012, pág.20.

13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica

18ª Legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

23.ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

25.ª Bases de régimen minero y energético.”

Este precepto habilitó al legislador estatal para que en la normativa en vigor que nos encontramos en el momento de presentación de este trabajo establezca dos <<situaciones básicas del suelo>> (definición utilizada en la actualidad a tenor de la promulgación del 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/2015), el suelo rural y el suelo urbano.

El suelo rural viene conceptualizado en el artículo 21.2 de la citada ley, como aquél en el que no se ha llevado a cabo la urbanización. Estableciendo en el apartado a) que estarán en esta situación, como mínimo, los terrenos excluidos de la transformación urbanística por la legislación sectorial o por la ordenación territorial y urbanística, siempre que, en este último caso, haya presencia de valores a proteger o de riesgos naturales y tecnológicos que en base a lo dispuesto en la ordenación territorial y urbanística o por haber sido previstos por la legislación de esta ordenación, deban ser provistos de su urbanización. Además de encontrarse en esta situación los terrenos en los que, en su caso, la ordenación territorial y urbanística no prevea su urbanización. El apartado b), por su parte, nos indica que también será considerado suelo rural aquél sobre el que se proyecte o se posibilite su transformación urbanística hasta que finalice dicha “actuación de urbanización”, además de cualquier otro suelo que no reúna los requisitos necesarios para ser considerado como suelo urbanizado a efectos de esta ley.

En contraposición al suelo rural nos encontramos al suelo sobre el que se haya completado su urbanización, el suelo urbanizado, que aparece regulado en el artículo 21.3. Pero, para poder considerar que unos terrenos están en situación de suelo urbanizado deben estar integrados, tal y como establece el art. 21.3 “*en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o*

asentamiento de población del que forme parte” y, además, deben cumplir, una de las siguientes condiciones:

- a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.*
- b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.*
- c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.”*

Por último, también se indica que se encontrará en esta situación el suelo sobre el que se asienten legalmente los núcleos tradicionales en el medio rural, siempre que la legislación *“de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto.”*

1.2 CLASIFICACIÓN DEL SUELO POR PARTE DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO:

Por su parte, las CCAA, a tenor de lo dispuesto en el artículo 148.1.3 CE: *“podrán asumir competencias en las siguientes materias: Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*

Este precepto propició que todas las CCAA en sus Estatutos de Autonomía hayan asumido esta competencia exclusiva. En el caso de Cantabria esta empresa se materializó con el Estatuto de Autonomía para Cantabria, aprobado por la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, *“según el cual la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y*

vivienda, competencia que será ejercida en los términos dispuestos en la Constitución.”²

En base a este artículo de nuestra Carta Magna, las distintas leyes autonómicas han ido adoptando una clasificación del suelo que lleva anudado un régimen jurídico diferenciado para cada clase de suelo. En el caso de la normativa vigente en Cantabria, la ley 5/2022, de 15 de julio, las diferentes clases de suelo que nos encontramos son el urbano, el rústico y el urbanizable.

Para el suelo que nos concierne en el presente trabajo, el suelo rústico, la actual ley en su artículo 46 establece una subclasificación dentro del suelo rústico, diferenciando entre el suelo rústico de especial protección, el de protección ordinaria y el de núcleo rural. No es el momento de ahondar en la concepción ni en el régimen jurídico de estas clases de suelo rústico establecidas por el legislador cántabro, puesto que se abordará de manera detallada en otro epígrafe del presente trabajo, basta decir que la diferenciación entre los dos primeros es que la protección conferida al primero de ellos viene condicionada por la normativa sectorial aplicable, por lo dispuesto en la normativa autonómica o por los planes de ordenación cuando por razón de los valores en él concurrentes sea necesario proteger, mientras que para el caso del suelo de protección ordinaria su protección viene conferida por el Planeamiento General para preservarlo de su desarrollo urbano integral.

1.3 DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LA CLASIFICACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA SOBRE EL SUELO:

Debemos empezar recordando que esta clasificación tripartita del suelo en la legislación autonómica no es una proyección de la clasificación establecida por el legislador estatal, debido a que regulan el suelo en base a títulos competenciales diferenciados.

Es decir, el Estado, como hemos vistos, clasifica en dos situaciones básicas al suelo: suelo rural y suelo urbanizado, mientras que la CCAA de Cantabria clasifica en suelo rústico, urbanizable y urbano. Encontrándose los terrenos clasificados como suelo

² Exposición de Motivos de la Ley 2/2001 del suelo de Cantabria.

rústico y urbanizable en situación de suelo rural, mientras que los terrenos clasificados como urbanos se encuentran en la situación de suelo urbanizado.

Es decir, aunque de la reproducción literal del artículo 37 de la ley del suelo de Cantabria vigente, que dispone que formarán parte del suelo urbano “los terrenos que el Planeamiento General incluya en esta clase de suelo por estar integrados en la malla urbana” se encuentren similitudes con el artículo 21 de la ley del suelo estatal que indica que estará en situación de suelo urbanizado “el que, estando legalmente integrado en una malla urbana” no quiere decir que nos encontremos ante una competencia repartida en la que la legislación básica forme parte del Estado y la legislación de desarrollo de las Autonomías, ya que, como hemos dicho, la competencia del Estado y de las Autonomías sobre esta materia trae causa de títulos competenciales diferenciados.

Esta diferenciación se encuentra claramente visible en el artículo 20.1 del TRLS de 2015, que reza lo siguiente:

“...Las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural”

Es cierto que del tenor literal del artículo 20 del TRLS se muestra cómo el Estado indica a las CCAA, pues son las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, que tienen que establecer una clasificación (suelo urbanizable a tenor de la legislación cántabra) que permita que haya terrenos en situación de suelo rural que puedan convertirse en suelos urbanizados, pero no indica qué terrenos ni en qué plazo debe llevarse a cabo, ni prefigura siquiera la clasificación urbanística que debe realizarse por parte de las Comunidades Autónomas, pues esto es una competencia exclusiva de las CCAA.

Entonces, ¿por qué el legislador estatal indica que las CCAA deben albergar en su legislación urbanística un destino que posibilite esta transformación urbanística?

La razón viene dada en el propio artículo 20, que remite al Título Preliminar de la citada legislación estatal, en el que en su artículo 1 indica que:

“Esta ley regula, para todo el territorio estatal, las condiciones básicas que garantizan:

a) La igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo.”

Que es, a la postre, una trasposición del artículo 149.1. 1ª ya referido, y que muestra que el legislador estatal tiene como único objetivo con la regulación del suelo, aparte de todo lo referente a la expropiación forzosa y al sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas, establecer unas condiciones básicas en todo el territorio español sobre el derecho de propiedad, pero sin prefigurar ningún tipo de modelo urbanístico. Esta tesis se vio reforzada con las Sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 61/1997, de 20 de marzo y la STC 164/2001 que sostuvieron que el Estado podía llevar a cabo una clasificación del suelo (situación de suelo rural y de suelo urbanizado) a tenor de este precepto de la Constitución.

Por tanto, podemos afirmar que, aunque los títulos competenciales sean diferentes y la regulación esté diferenciada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no se trata de compartimentos estancos, debido a que como indica la STC 6/1997 hay una relación entre el artículo 149.1.1ª y 18ª con el artículo 148.1.3, ya referenciados, al detallar dicha resolución que *“la valoración urbanística entronca con el art. 149.1.18º C.E. que (...) es al Estado al que compete determinar, pues caen dentro del art. 149.1.18º C.E. la fijación de los criterios de determinación del justiprecio para impedir que los bienes puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional”*. Además, se señala el nexo que hay entre este apartado decimotercero del artículo 149 con el apartado primero: *“la valoración se halla estrechamente emparentada, desde un punto de vista material, con el contenido del derecho de propiedad, cuyas condiciones básicas corresponde regular al Estado en los términos del art. 149.1.1º CE.”*

Por tanto, como señala Federico García Erviti en su obra “Las valoraciones en el nuevo régimen estatal del suelo” las competencias del Estado y de las CCAA se encuentran correlacionadas: *“Este parentesco constitucional de la valoración urbanística con el contenido del derecho de propiedad (con fines expropiatorios, pero también a efectos*

*equidistributivos, o a los indemnizatorios en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas), constituye, por lo tanto, la base del vínculo existente entre los criterios de valoración y el régimen urbanístico de la propiedad del suelo.*³

Hay otro aspecto muy importante que conecta ambas legislaciones. El art. 10 del RD Legislativo 7/2015 dispone que las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, las CCAA, deben:

a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.

b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

El Estado está haciendo uso de su competencia en materia de condiciones básicas de igualdad, pero también planificación general de la economía y protección del medio ambiente al exigir a las CCAA que generen suelo urbanizado suficiente para satisfacer las necesidades de vivienda y de usos productivos de los ciudadanos. El suelo suficiente y el necesario, no más, pues se debe evitar la especulación, debiendo dejar el resto del suelo como rural no sujeto a transformación urbanística.

De esta manera conecta la legislación estatal con la autonómica, a la que condiciona, pues la legislación urbanística debe procurar esos objetivos dirigidos, por un lado, a satisfacer la necesidad de vivienda y usos productivos y, por otro, a evitar la especulación. En este equilibrio se ha de mover la legislación urbanística autonómica.

2. LA EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE EL SUELO RÚSTICO: DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL A LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS.

³ Federico GARCIA ERVITI, <<Las valoraciones en el nuevo régimen estatal del suelo>>, Catastro, 61 octubre 2007, pág. 31.

Para adentrarnos en este epígrafe hay que decir que se trata de un resumen del libro dirigido por Luis Martín Rebollo y Roberto Orlando Bustillo Bolado, “Fundamentos de Derecho Urbanístico”, concretamente del “apartado 28: Suelo rústico o no urbanizable” elaborado por Luis Martín Rebollo, ubicado dicho apartado en el “Capítulo IV. Régimen Jurídico del suelo y del subsuelo” del “Título II: Planeamiento, Clasificación y Calificación del Suelo”.

Como advertimos al inicio del epígrafe, hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y la asunción de competencias por parte de las CCAA, la legislación sobre el suelo era única para todo el territorio español. Conviene recordar, aunque sea brevemente, cómo ha ido evolucionando la legislación estatal sobre el suelo hasta el día de hoy, ya que el cambio producido en las leyes autonómicas de Cantabria sobre el suelo serán objeto del siguiente epígrafe.

El suelo rústico sufre una variación en su concepción terminológica en este recorrido que comienza con la primera ley dictada en 1956, en la que se le acuña esta concepción, pero que con la aprobación de la ley del suelo de 1976 recibe el nombre de suelo no urbanizable y con el cambio de régimen, del franquista al constitucional, las CCAA asumen competencias en materia de urbanismo y le devuelven a este tipo de suelo su nombre original, rústico. Como veremos en la exposición de esta evolución sobre el suelo rústico.

La primera norma sobre el suelo se dicta, como hemos indicado en el párrafo anterior, hace más de cincuenta años, en ese momento España era un Estado centralizado en el que el único legislador era el estatal. Por lo que, en primer lugar, analizaremos las leyes estatales, ya que en su momento eran las que tenían vigor en materia de urbanismo y ordenación en todo el territorio español y, por consiguiente, también en el territorio de la actual Cantabria, para vislumbrar como ha ido variando la concepción que se tenía del suelo rústico.

2.1 LAS DISTINTAS LEYES ESTATALES SOBRE EL SUELO:

2.1.1 La Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana:

El suelo rústico en la primera norma promulgada sobre el suelo, en 1956, se regula en el artículo 65, conceptualizándose como un suelo residual, ya que indica que *“constituirán el suelo rústico los terrenos que no fueren incluibles en ninguno de supuestos de los dos artículos precedentes.”* Es decir, todos los terrenos que no fueran incluibles en los artículos 63 y 64, que regulaban el suelo urbano y el de reserva urbana, respectivamente, serían considerados como suelo rústico. En definitiva, en este suelo estarían englobadas todas las parcelas que no estuviesen urbanizadas o sobre las que no se previese la urbanización.

Esta concepción tanto negativa como residual del suelo rústico tiene su fundamento derivado del contexto histórico en el que se dicta la norma, debido a que su promulgación en pleno régimen franquista se asienta en el éxodo rural, en el que la mayoría de los habitantes de los núcleos rurales abandonan su lugar de origen para buscar una mejor situación económica en las ciudades. Por tanto, la necesidad en ese momento era la de urbanizar los terrenos próximos a las ciudades existentes, para albergar a todos aquellos que migraban, extremo que obviamente se ve reflejado en la ley del suelo, que se centra únicamente en resolver las necesidades urbanizadoras del momento.

2.1.2 La Ley de 9 de abril de 1976, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Hay que afirmar que la legislación de 1956 apenas sufrió ningún tipo de modificación con la entrada en vigor de la ley que la derogó, la de 1976. Concretándose las principales reformas en el cambio en la denominación del suelo rústico, a suelo no urbanizable, y aunque se mantuvo su concepción residual en el artículo 80 como aquél suelo que *“el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores.”*, el apartado b) del citado precepto indicó que también constituirían el suelo no urbanizable *“los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.”* Indicando, además el artículo 86 que esos espacios *“no podrán ser dedicados a utilizaciones que impliquen*

transformación de su destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se quiera proteger”⁴.

Por tanto, la ley expresa en su artículo 81.1 que en los Municipios en los que no se dicte Plan General, habrá únicamente dos clasificaciones del suelo: no urbanizable y urbano.

Esta legislación muestra por primera vez una concepción positiva del suelo no urbanizable ya que, aunque se mantenga esta concepción negativa y residual en el apartado a) del artículo 80, en el siguiente apartado denota la preocupación ambiental del legislador al establecer un suelo no urbanizable en base a unos valores y objetivos que pretende proteger.

2.1.3 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.

Con la entrada en vigor del Texto Refundido de 1992, la regulación prevista para el suelo rústico apenas se ve alterada, incluso en un momento en el que su promulgación se efectúa cuando todas las CCAA están constituidas y han asumido su competencia en materia de urbanismo. De esta ley se dice que muestra cómo la regulación sobre suelo rústico se incardina más en la ordenación del territorio que en el urbanismo, lo que a efectos prácticos “conlleva a una consecuencia de interés: que se trata de una materia cercana al ámbito autonómico cuya perspectiva supera el interés estrictamente local de los asentamientos urbanos y posibilita, en consecuencia, un amplio margen a la competencia legislativa autonómica”⁵

El suelo rústico sigue manteniendo la misma concepción que en la ley que le precede, encontrándonos con el suelo rústico residual y el suelo rústico determinado por el Plan en razón de los valores y recursos a proteger. Por lo que los municipios en los que no se haya hecho uso del planeamiento, las dos clases de suelo que lo conforman son el suelo no urbanizable y el urbano, tal y como indica el artículo 13.

⁴ Luis MARTÍN REBOLLO, <<Suelo rústico o no urbanizable>>, en Luis Martín Rebollo y Roberto O. Bustillo Bolado, dirs; ed, Aranzadi, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Pamplona, 2009, pág. 592.

⁵ L.M.REBOLLO, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, pág. 596.

2.1.4 Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

La Ley estatal de 1992 a la que acabamos de hacer referencia, se vio prácticamente anulada en su totalidad por la, STC 61/1997, de 20 de marzo, por asunción de competencias exclusivas de las autonomías, lo que propició la elaboración de una nueva norma, la ley 6/1998 del suelo. Esta ley realizó un cambio radical en cuanto a la consideración de qué categoría de suelo era el residual, considerando al urbanizable como tal, lo que tuvo una consecuencia de interés para el presente trabajo, ya que se podría edificar en todos los espacios de los municipios, hubiesen dictado o no Plan, con excepción de aquéllos en los que por razón de los valores a proteger no fuese posible su edificación, ya que los Planes de urbanismo únicamente podrían proteger y clasificar como rústico el suelo digno de protección por tener valores, el resto, es decir, el suelo residual, sería el urbanizable.

2.1.5 La legislación estatal vigente.

La ley estatal en vigor en la actualidad es el TRLS/2015, que, como afirmamos en la introducción de este trabajo diferencia al suelo en función de la situación fáctica en la que se encuentre entre suelo rural y urbanizado, considerando al primero como a aquél que está preservado de urbanizar o a aquél urbanizable mientras no se haya completado su urbanización. La diferencia fundamental que se encuentra en esta norma, frente a su antecesora de 1998, es que el suelo residual pasa de ser el suelo urbanizable al rústico, volviendo a su posición anterior a la entrada en vigor de la legislación de 1998. Dicha categorización del suelo rústico como residual viene argumentada en el art.10 del TRLS/2015, que reza lo siguiente:

1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.

Como se puede observar, el legislador estatal ordena que las CCAA regulen la transformación del suelo necesario, el preciso para satisfacer las necesidades de los

ciudadanos, ni más ni menos. Ese será, lógicamente, el urbanizable, añadiendo inmediatamente la legislación estatal que el resto del suelo rural (el residual) se debe preservar de la urbanización.

Existirá, por tanto, un suelo rústico de protección especial, aquel que por sus valores o por exigirlo la legislación sectorial (costas, aguas, carreteras...) se debe proteger (art. 12.2.a TRLS2015), y otro suelo rústico que, aunque no tiene valores especiales, queda fuera del desarrollo urbanístico porque no es necesario más suelo para atender a las necesidades de vivienda y usos productivos de la sociedad.

Mientras que, la ley en Cantabria en materia de urbanismo es la Ley 5/2022, de 15 de julio, que establece tres clases de suelo rústico: el suelo rústico de especial protección, el suelo rústico de protección ordinaria y el suelo rústico de núcleos rurales.

2.2 LAS POSIBILIDADES EDIFICATORIAS EN EL SUELO RÚSTICO:

Una vez hemos podido apreciar el cambio conceptual del suelo rústico, hay que hacer referencia a las posibilidades edificatorias y el régimen de usos sobre estos terrenos que fueron considerados como no provistos de urbanización.

2.2.1 La Ley de 1956

En la primera ley sobre el suelo, de 1956, se permitió la edificación en suelo rústico, aunque con ciertas limitaciones para posibilitar ciertas prestaciones a los habitantes del medio rural. Es decir, la preservación de la construcción se excepcionó para aquellas edificaciones destinadas a dar respuesta a las necesidades del sector primario, tales como edificaciones dedicadas a explotaciones agrícolas y viviendas aledañas a éstas, silos o viviendas obligatorias en fincas mejorables, además de permitirse instalaciones cuya construcción llevase aparejado un fin *“nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico, que exija emplazarlas en el medio rural”*⁶

También se permitió en esta norma la construcción de viviendas unifamiliares siempre que estuviesen alejadas de los *“centros urbanos, en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población”*.

Estas edificaciones previstas en la primera ley estatal sobre el suelo debían ser adecuadas a su condición aislada y se prohibía expresamente *“las edificaciones*

⁶ L.MARTÍN.REBOLLO, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, pág. 591.

características de las zonas urbanas y especialmente los bloques de pisos con paredes medianeras al descubierto”, tal y como disponía el artículo 69.

Todas estas construcciones debían cuidarse de romper la unidad mínima de cultivo prevista en **el plan**, considerándose a la unidad mínima de cultivo como “*la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona*”⁷.

2.2.2 La ley de 1976

Con la entrada en vigor de la ley de 1976, en el suelo rústico aludido como residual se cambia *terminológicamente* la excepción de la construcción destinada a atender fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico por las “edificaciones de utilidad pública o interés social”, además, se añade una nueva excepción, permitiéndose las “construcciones y edificaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas”⁸.

Para la construcción de edificaciones e instalaciones de utilidad pública e interés social y de viviendas unifamiliares se requería de un procedimiento establecido en el artículo 44.2 del Reglamento de Gestión Urbanística, consistiendo en solicitar autorización al Ayuntamiento y que éste diera traslado a la Comisión Provincial de Urbanismo para que, tras un período de información pública, ésta decidiera. En la mayoría de las ocasiones la decisión era completamente discrecional puesto que no solía haber ningún tipo de norma que guiase su actuación. Este procedimiento no estaba previsto para las construcciones dedicadas a explotaciones agrícolas y a las vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas.

Con esta ley desaparece la referencia a los límites de edificación en el suelo rural, así como la prohibición expresa de construir “*bloques de pisos con paredes medianeras al cubierto*”, recogidos en la ley de 1956.

⁷ Referencia encontrada en:

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/agriculturapescaaguaydesarrollorural/areas/agricultura/produccion-agricola/paginas/unidades-minimas-cultivo.html#:~:text=Se%20entiende%20por%20unidad%20m%C3%ADnima,en%20cuenta%20las%20caracter%C3%ADsticas%20socioecon%C3%B3micas>

⁸ L.MARTÍN.REBOLLO, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, pág. 593.

Además, con la aparición de una nueva categoría dentro del suelo rústico en esta normativa, el suelo rústico de especial protección (en adelante, SREP), se limita las posibilidades edificatorias en esta clase de suelo rústico, debido a que, tal y como indica el artículo 86. 2 de la ley de 1976 *“los espacios...no podrán ser dedicados a utilidades que impliquen transformación de su destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se quiera proteger.”* Lo que es un claro indicador de que habrá construcciones que se podrán hacer en el suelo rústico común o residual pero que no podrán llevarse a cabo en el de especial protección, como las viviendas unifamiliares, pues lesionarían los valores a los que hace referencia la citada normativa.

2.2.3 La ley de 1992

Con la promulgación de la ley de 1992, no produce ningún cambio en las edificaciones expresamente permitidas en el suelo no urbanizable, aunque sí que se produjo una diferenciación en cuanto al órgano que podía autorizar dichas construcciones, siendo, para el caso de las construcciones dedicadas a explotaciones agrícolas y de las construcciones y obras cuyo fin eran la ejecución de obras públicas un órgano municipal, mientras que para las *“edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar, en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población”* la autorización recaía en un órgano autonómico, la Comisión Provincial o Regional de Urbanismo, que *“a falta de un referente normativo actuaba con gran discrecionalidad”*⁹, al igual que el organismo municipal.

Se produjo un cambio dentro de la excepción de la vivienda familiar que no diese lugar a la formación de un núcleo de población, puesto que dependía este concepto a partir de esta norma de la discrecionalidad del Plan, *“que debería establecer las características de los edificios autorizables, retranqueos, adaptación al ambiente y al paisaje.”*¹⁰

2.2.4 La ley de 1998

Con la entrada en vigor de la ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones no se modificaron las excepciones referidas de construcción en suelo

⁹ L.MARTÍN.REBOLLO, Fundamentos de Derecho Urbanístico, pág. 597-598.

¹⁰ L.MARTÍN.REBOLLO, Fundamentos de Derecho Urbanístico, pág. 597.

rústico, pero, como ya hemos avistado, el suelo rústico era considerado aquél que estuviese en un régimen de especial protección en base a los valores anteriormente citados establecidos por la legislación sectorial, autonómica o por los criterios que le atribuyese el Plan general, otorgándole cierta discrecionalidad en el caso de aquellos suelos que “*considerase inadecuados para el desarrollo urbano.*”¹¹

2.2.5 Referencia a la legislación posterior a 1998

Este inciso final fue suprimido con la llegada del pensamiento liberal a España en el año 2.000, para que se suprimiese aún más la posibilidad de considerar al suelo de los municipios como rústicos, puesto que de ese modo sólo podrían ser considerados como suelo rústico los suelos especialmente protegidos. Si bien es cierto que este inciso “se recuperó” con la promulgación de la Ley 10/2003, de 20 de mayo, pero añadiéndose a éste que dicha consideración debería ser 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 ley estatal en vigor en la actualidad es el TRLS/2015, que, como hemos dicho, hace referencia a dos tipos de suelo en función de si se encuentran o no urbanizados, mientras que la legislación aplicable en Cantabria en materia de urbanismo y que es la que determina la clasificación del suelo a efectos urbanísticos y qué tipo de construcciones están posibilitadas es la ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria. A la que haremos referencia en el siguiente epígrafe.

2.2.6 Conclusiones

De las construcciones previstas en la legislación del Estado en el suelo rústico se muestra como aquéllas destinadas a fines agrícolas encontraron más facilidades en cuanto al procedimiento y a la autorización exigidas para su establecimiento, lo cual cobra sentido pues este sector económico se asienta en estos terrenos rústicos y necesita que su establecimiento no conlleve muchas dificultades, al igual que las construcciones e instalaciones vinculadas con las obras públicas, pues de su propia concepción se muestra que su levantamiento cobra importancia por el hecho de que

¹¹ L.MARTÍN.REBOLLO, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, pág. 602.

beneficia al común de la población. Pero no sucede lo mismo con las edificaciones que su realización no venga aparejada a la consecución de un fin público ni con la construcción de viviendas unifamiliares, encontrándonos con que la autorización de éstas requirió de la participación de más órganos y que su procedimiento de aprobación fue más complejo, al menos en la teoría. Además, con la clasificación del suelo especialmente protegido en 1976 se limitó en los terrenos así calificados a la construcción de aquellas edificaciones e instalaciones que no atentasen contra los valores que ese suelo debía proteger, lo que constriñó las posibilidades edificatorias en el suelo rústico.

3. LOS TIPOS DE SUELO RÚSTICO EN LA LEGISLACIÓN DE CANTABRIA.

Como se ha advertido en todo este proyecto, la Comunidad Autónoma de Cantabria a través de la aprobación de su Estatuto de Autonomía y en virtud del título competencial en materia de urbanismo y de ordenación del territorio ha podido establecer su propia regulación sobre el suelo rústico.

En este apartado del presente trabajo haremos alusión a la regulación actual tras la reciente aprobación de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, y compararemos ésta con la legislación anterior, la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

Los artículos que analizaremos se hallan dentro de la normativa vigente en el “Capítulo II: Régimen jurídico de las distintas clases de suelo” que se enmarca dentro del “Título II: Clasificación y régimen del suelo”, aunque también haremos alusión a artículos que se encuentran diseminados por el texto legislativo.

Para comenzar, hay que indicar que en la Sección 3ª del Capítulo II ubicado en el Título II de la ley de 2022, a la que ahora me referiré, se hace una clasificación dentro del suelo rústico en suelo rústico de **especial protección**, de **protección ordinaria** y de **núcleo rural**, lo que provoca un cambio con respecto a la ley anterior, ya que solo distinguía al suelo rústico en el de especial protección y en el de protección ordinaria.

3.1 SUELO RÚSTICO DE ESPECIAL PROTECCIÓN, SUELO RÚSTICO DE PROTECCIÓN ORDINARIA Y NÚCLEOS RURALES

La sección tercera comienza con el artículo 46, en la que se alude a los tres tipos de suelo:

En el punto primero se regula al **suelo de especial protección**, indicando qué se encontrarán en esta categoría los terrenos que se preserven de su transformación por indicación de la legislación sectorial, de los planes y normas de ordenación territorial cuando haya presencia de valores que hagan que sean incompatibles con la transformación urbana o porque el Plan General estime necesario preservarlos en atención a estos valores genéricos, siempre que no contradigan a los instrumentos de ordenación territorial, puesto que tienen una posición jerárquica con respecto a estos planes. No obstante, en el punto segundo se indica que el Plan podrá asignar otra clasificación distinta siempre que no se menoscaben los valores que se quieran proteger ni se desconozca el régimen limitativo dispuesto por el Planeamiento territorial o la legislación sectorial.

En el punto tercero, por su parte, se regula al **suelo rústico de protección ordinaria**, indicando que se clasificarán en esta categoría a los terrenos que, aunque no reúnan los requisitos para ser incluidos en el régimen de especial protección y ser así preservados de su transformación urbana, el legislador quiere apartarlos de su urbanización.

Con respecto a la normativa anterior, la ley 2/2001 apenas se ve ningún tipo de cambio en la consideración de estas dos clases de suelo rústico.

No obstante, hay que indicar que el suelo será clasificado como suelo de especial protección expresamente cuando así lo indique la legislación sectorial o los planes y normas de ordenación territorial, como hemos visto, pero ¿qué sucede en el caso de que el Planificador se encuentre, como indica el apartado c) del artículo 46.1, con los valores genéricos a los que se hizo referencia en los dos primeros apartados?

Deberá clasificar esos terrenos como suelo de especial protección, ya que *“cuando están presentes los valores que definen el suelo sujeto a algún régimen de especial protección, su clasificación como no urbanizable no sólo resulta procedente, sino también preceptiva. La decisión inicial del planificador de clasificar determinadas áreas como*

suelo no urbanizable de especial protección es una decisión reglada, impuesta legalmente cuando concurren los valores relacionados en el correspondiente precepto”¹²

Es decir, para la clasificación de un terreno como suelo rústico de especial protección opera “la fuerza normativa de lo fáctico”, ya que sólo podrá clasificarse cuando haya un valor digno de especial protección en dichos terrenos y también, a la inversa, si tiene esos valores deberá, en principio, clasificarse como de especial protección. Esto es una muestra del “*carácter reglado que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha otorgado al suelo de especial protección*”¹³. Esta posición la encontramos en la STS de 12 de febrero de 2010 que indica que la “*La Administración recurrente parte de una premisa inexacta como es considerar que la clasificación del suelo como no urbanizable de especial protección es discrecional, cuando no es así. En este caso, la Administración, por tanto, no elige entre varias opciones igualmente válidas, sino que cuando concurren las características a las que la ley anuda tal protección se impone dicha clasificación.*”

El punto segundo del artículo 46, sin embargo, posibilita la clasificación en otro tipo de suelo siempre que los valores no vayan anudados a un régimen de especial protección que impidan su transformación urbana¹⁴, ni su nueva clasificación implique un deterioro de esos valores.

Es decir, para la clasificación de los espacios en los que concurren los valores citados en la legislación vigente u otros valores genéricos que lleven anudado un régimen de protección que impida su transformación urbana, el planificador no tendrá discrecionalidad alguna para clasificar a esos terrenos como suelo rústico de especial protección, puesto que deberá asignarles esa calificación forzosamente, mientras que, en los suelos en los que el planificador quiera preservarlos del desarrollo urbano tendrá la

¹² Mauricio RUIZ CENICEROS, <<Autorización de establecimientos industriales o comerciales en suelo rústico: Una solución insostenible a la falta de suelo destinado a usos empresariales>>, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 76, (2018), pág. 11.

¹³ Fundamento Jurídico Quinto de la STSJ; 226/2020, de 27 de febrero.

¹⁴ A estos efectos es preciso recordar la STC 164/2001 que en su fundamento 14 indica que: “ La incompatibilidad con la transformación (art 9.1 LRSV) no la define la propia ley, sino que provendrá de los <<regímenes de especial protección>> establecidos por la legislación sectorial o el planeamiento territorial (del Estado o de Comunidad Autónoma, dependiendo de la materia competencial o sector en que se funde el <<régimen de especial protección>>)... Por último, la efectiva clasificación del suelo como no urbanizable no deriva automáticamente e inmediatamente de la fijación de un <<régimen de especial protección>> sino que depende, en todo caso, de que el órgano público competente para la clasificación del suelo efectivamente concluya que el régimen especial de protección previamente establecido exige la clasificación del suelo como no urbanizable.

potestad de clasificarlos, aunque no tengan esos valores, como suelos rústicos, eso sí, de protección ordinaria, pudiendo también asignar esta clasificación a aquellos terrenos que tengan valores pero que no lleven implicados per se su sujeción a un régimen de especial protección.

De hecho, la legislación autonómica “*otorga a la Administración autora del planeamiento un margen de discrecionalidad para clasificar el terreno como suelo no urbanizable a fin de excluirlo del proceso urbanizador.*”¹⁵ Ya que, como indicamos en el anterior epígrafe, el suelo urbanizable estará conformado únicamente por los terrenos indispensables para satisfacer “las necesidades que lo justifiquen”

El sentido de esta discrecionalidad que se le da al planificador para otorgar a un determinado espacio esa clasificación se encuentra en que “*en el caso del suelo rústico de protección ordinaria se trata de excluir ese suelo de un desarrollo urbano <<integral>> en atención a criterios que solo el planificador local conoce y puede manejar en función a cada caso, lo que se vincula, sin duda, al título <<urbanismo>> y por tanto a una competencia autonómica. Ese podría pensarse que era también el sentido del inciso final del art.9 de la ley 6/1998, derogado por el posterior RD-Ley 4/2000, de 23 de junio, cuando consideraba suelos rústicos aquellos <<que el planeamiento considere inadecuados para un desarrollo urbano>>*”¹⁶.

Analizadas las dos clases de suelo rústico que existían también en la norma de 2001, es momento de analizar la “nueva” tipología de suelo rústico, el núcleo rural.

Esta categoría de suelo rústico viene definida en el artículo 46.4. A grandes rasgos los podemos definir como aquellos asentamientos de población de entre cinco y treinta casas con una antigüedad inferior a 1960 establecidos por el Planeamiento General cuando no cumplan con los requisitos establecidos para ser catalogados como suelo urbano.

Sobre este tipo de suelo nos encontramos con grandes diferencias con respecto a la ley autonómica precedente, la ley 2/2001. La principal divergencia que tiene esta clase de suelo con respecto a la regulación anterior es que los Municipios que no hubiesen elaborado un PGOU podrían clasificar los terrenos como suelos de núcleo tradicional

¹⁵ STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 25 de marzo de 2011, REC. 5516/2007, FJ4º: “Ello, claro es, sin perjuicio de que el ejercicio que haga la Administración de ese margen de discrecionalidad queda siempre sujeto al control jurisdiccional”

¹⁶ Luis MARTÍN REBOLLO. “La regulación del suelo rústico en la ley 2/2001, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria.” Página 23.

(concepción que tenía este tipo de suelo en la ley preexistente), a tenor de lo dispuesto en el artículo 95.2 de la anterior, mientras que, en la actualidad, el artículo 51.1 de la ley vigente indica que el PGOU deberá delimitar los terrenos que sean así clasificados dentro del término municipal. Se mantiene en la legislación actual, no obstante, que el Plan General será el encargado de establecer un criterio para el tratamiento de las edificaciones y que dichos asentamientos deberán manifestar “*su imbricación en el correspondiente medio físico*”. Además, estos asentamientos de población que la legislación actual categoriza como “suelo rústico de los núcleos rurales” estaban clasificados como suelo urbano en la ley anterior, aunque en dicha normativa se indicase que dichos terrenos sobre los que se encontraba este asentamiento de población no contaban “*con los requisitos legalmente establecidos para ser clasificados como suelos urbanos*”. Por último, hay que indicar que los requisitos exigidos referidos a la antigüedad y al número de viviendas que deben contener estos núcleos han sido incorporados por la ley vigente.

En la disposición transitoria primera, en su apartado 3.b) se indica que los núcleos rurales así catalogados por el Planeamiento General que no estaba adaptado a la ley anterior, tendrán la consideración de núcleo rural, siempre y cuando, cumplan con los requisitos del artículo 46.4

Esta categorización del suelo, como núcleo tradicional o como núcleos rurales, es una “novedad” de la legislación autonómica, puesto que el Estado cuando tenía competencia sobre urbanismo nunca hizo referencia a estos asentamientos de población, tal y como se indica en la obra de José María Menéndez Alonso: “*Las Comunidades Autónomas del norte de España comparten la peculiaridad de contar con pequeños asentamientos y viviendas aisladas en el medio rústico. Tal realidad...nunca fue abordada desde la visión global del legislador estatal, limitándose la normativa precedente a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo... a concretar una regulación unívoca que no diferenciaba la realidad de estas regiones geográficas de otras caracterizadas por la existencia de grandes heredades y asentamientos bastantes poblados y distantes entre sí*”¹⁷

¹⁷ José María MENÉNDEZ ALONSO, << *La revisión de la regulación del suelo rústico en Cantabria (Ley 3/2012)*>>, *Práctica Urbanística*, 120, Sección Estudios (2013) pág.1.

3.2 RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CLASES DE SUELO RÚSTICO

Una vez hemos catalogado las tres clases de suelo rústico existentes en la legislación vigente de Cantabria, es el momento de analizar, de manera separada, su régimen jurídico:

3.2.1 El régimen jurídico del suelo de especial protección:

Comenzando por el **suelo rústico de especial protección**, que se regula en el artículo 49, y en el que se indica en su primer punto que el régimen de usos que se permitirá realizar en ese tipo de suelo será el que se prevea en la legislación sectorial o en los instrumentos de planificación. En el punto segundo se expresa que podrán autorizarse, siempre en que dicha legislación o en los instrumentos referidos no lo restrinjan, las siguientes construcciones, instalaciones, actividades y usos:

-Las necesarias para las actividades del sector primario y las viviendas de las personas que estén vinculadas realmente a esa explotación, permitiéndose incluso las instalaciones para la cría de animales que no sea considerados ganado y la casa para sus dueños, en este caso de manera excepcional. Además de las que sean complementarias a estas actividades, enumerándose en el punto 2 del artículo 49.

-Las actuaciones vinculadas a las obras públicas y las que sea consideradas de interés público o social por la Administración correspondiente, o cuando sean así consideradas por la Administración Local siempre que se desarrollen sobre suelos de titularidad pública.

Hasta este momento, y salvando la excepción de las construcciones de interés público definido por la Administración Local y las construcciones complementarias al sector primario, nos encontramos con una serie de construcciones que se encontraban posibilitadas en la legislación preconstitucional sobre el suelo, a las que nos referimos en el capítulo anterior de la presente obra.

Para la ubicación de las construcciones de interés público y social en suelo rústico hay que partir de la base que el suelo rústico de especial protección, como indicamos en su preciso momento, está preservado de urbanización. Por tanto, la autorización de estas construcciones en un suelo exento de su transformación urbanística debe ser excepcional,

siguiendo para la fijación de éstas las siguientes condiciones sustantivas detalladas por el Alto Tribunal en Sentencia de 14 de abril de 2004:

“(1) que las edificaciones e instalaciones autorizables son las que cumplan conjuntamente dos requisitos: que sean de utilidad pública o interés social y que hayan de emplazarse en el medio rural (por todas, sentencia de 30 de octubre de 1995); requisitos, ambos, que han de ser justificados por el solicitante de la autorización, tal y como prevé el artículo 44.2.1.d) de aquel Reglamento (misma sentencia);

(2) la utilización del suelo no urbanizable presupone, por su propia naturaleza y como criterio general, el de prohibición de construcciones, edificaciones o instalaciones; por ello, la posibilidad de aquella autorización, en cuanto excepción a una norma general prohibitiva, ha de ser interpretada en sentido siempre restrictivo y tras haber quedado perfectamente acreditados aquellos requisitos (sentencias, entre otras, de 23 de diciembre de 1996 y 26 de noviembre de 2000); y

(3) esa necesaria interpretación restrictiva determina que la utilidad pública o el interés social no pueda identificarse, sin más, con cualquier actividad industrial, comercial o negocial, en general, de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades, que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general (sentencia, entre otras, de 23 de diciembre de 1996)”

Aunque hay que decir que la jurisprudencia española ha venido permitiendo la implantación de construcciones destinadas a, por ejemplo, centros comerciales cuando *“concurriera un doble requisito: utilidad pública o interés social y la necesidad de emplazamiento en el medio rural.”*¹⁸, *“plasmado en razones económicas (creación de puestos de trabajo, reforma estructural del sector comercial...), sociales (abaratamiento del coste de los productos)e, incluso, urbanísticos (descongestión, sin alteración de la calificación jurídica de los terrenos...”*¹⁹

¹⁸ M. RUIZ CENICEROS, *Autorización de establecimientos industriales*, pág. 14.

¹⁹ Vid. PÉREZ FERNÁNDEZ, JM (1198,p.248)

Tendencia que ha cambiado debido a la transposición de directivas europeas en la que se toma al suelo como un recurso no renovable y, por ende, a proteger, y a la jurisprudencia reciente en que *“la utilización de suelo no urbanizable presupone, por su propia naturaleza y como criterio general, el de prohibición de construcciones, edificaciones o instalaciones; por ello, la posibilidad de aquella autorización, en cuanto excepción a una norma general prohibitiva, ha de ser interpretada en sentido siempre restrictivo y tras haber quedado perfectamente acreditados aquellos requisitos (sentencias, entre otras, 23 de diciembre de 1996 y 26 de noviembre de 2000); y (3) esa necesaria interpretación restrictiva determina que la utilidad pública o el interés social no pueda identificarse, sin más, con cualquier actividad industrial, comercial o negocial, en general, de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades, que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general. (sentencia, entre otras, de 23 de diciembre de 1996)”*²⁰

Además, estas construcciones de interés público o social podrán ser realizadas, a tenor de lo dispuesto en el 49.d), por parte de la Administración Local siempre que su emplazamiento se haga sobre un **suelo de titularidad pública**. Este extremo es una novedad con respecto a la ley 2/2001, que no recogía esta posibilidad, y lo que provocará de facto que las construcciones que para los habitantes de un municipio estén prohibidas en sus terrenos ubicados en SREP, serán autorizables para el Municipio siempre que dicha parcela, obviando su clasificación dentro del suelo rústico, sea de dominio público.

Una vez realizado este apunte sobre las construcciones de interés público, es preciso seguir con el listado establecido por el artículo 49 de construcciones permitidas en suelo rústico de especial protección:

En el apartado e) se indica que se permitirán las que sus usos fueran imprescindibles de llevar a cabo en suelo rústico, permitiéndose la realización de actividades deportivas y de ocio cuando fuesen desmontables o, en caso de ser accesorias a edificaciones preexistentes o utilicen a edificaciones preexistentes para asociarse, sean, en todo caso, desmontables. Estas construcciones son una novedad en la ley vigente, ya que en la ley de 2001 estaban permitidas únicamente en suelo de protección ordinaria.

²⁰ M.RUIZ CENICEROS, *Autorización de establecimientos*, pág. 14.

Por su parte, el apartado f), posibilita “*las actividades extractivas y las construcciones vinculadas a ellas*” en todas las variedades de suelo rústico de especial protección, lo que provoca un gran cambio con respecto a la ley anterior, en la que únicamente se permitían en aquellos suelos especialmente protegidos para esa finalidad como, por ejemplo, en el suelo rústico de especial protección minero.

En el apartado g) se indica que será posible realizar la ampliación de instalaciones, usos y construcciones en el suelo rústico de especial protección cuando sea el único suelo adyacente, mientras que en el h) se indica la posibilidad de reconstruir y reformar las edificaciones preexistentes aun cuando estuviesen fuera de ordenación, posibilitándose la ampliación hasta en un 15% sobre la construcción existente y hasta en un 20% con respecto a las construcciones “incluidas en el Catálogo de Edificaciones en Suelo Rústico”, a la que nos referiremos en el siguiente epígrafe.

3.2.2 El régimen del suelo rústico de protección ordinaria:

El régimen del **suelo rústico de protección ordinaria** viene detallado en el artículo 50:

Indicando, en su primer punto, que el régimen de usos previsto será el indicado en los instrumentos de planificación territorial o sectorial si se encuentran los terrenos clasificados en este régimen en un ámbito regulado por éstos. El punto segundo indica que en caso de que no fueran limitadas por la legislación sectorial ni por los instrumentos de planificación, se podrán autorizar las siguientes construcciones, instalaciones, actividades y usos salvo que el planeamiento urbanístico los limite (los usos y construcciones previstos en la LOTUCA son el máximo admisible que el PGOU puede reducir o limitar).

Las permitidas para el suelo rústico de especial protección, las necesarias para poder realizar las actividades de producción y comercialización “*de productos tradicionales o derivados de la actividad agropecuaria*” y servicios complementarios a ambos, los usos deportivos y de ocio con las instalaciones necesarias para realizar tales actividades y las construcciones previstas en las Áreas de Desarrollo Rural, a las que me referiré en su debido momento.

La principal variación con respecto a la ley de 2001 se encuentra en la disposición referida a las instalaciones y actividades deportivas, debido a que se posibilita en la LOTUCA su

ubicación en el suelo rústico de protección ordinaria, lo que provoca un cambio sustancial conforme a la legislación anterior, en la que se permitía las construcciones deportivas siempre que se cumpliesen los requisitos que enumeramos para las instalaciones deportivas en el régimen actual del suelo especialmente protegido, por lo que, y a tenor de lo dispuesto en el apartado a) del presente precepto, en el que se indica que se incluyen para este tipo de suelo las construcciones mencionadas en el suelo de especial protección, podemos afirmar rotundamente que las instalaciones desmontables o perennes pueden autorizarse en éste tipo de suelo rústico.

3.2.3 El régimen de los núcleos rurales:

El régimen de los **núcleos rurales** viene establecido en el artículo 51 de la ley.

La mayor diferencia se encuentra, como dijimos en su momento, en que la delimitación habrá de hacerse por el Planeamiento General, tal y como recalca el punto primero del citado artículo. Las edificaciones previstas en estos núcleos son primordialmente de carácter residencial, aunque también se permiten determinados usos en las edificaciones *“tradicionalmente ligados al asentamiento rural”*, tales como actividades turísticas, profesionales, artesanales, o que den respuesta a las necesidades de la población allí existente.

En el referido artículo se exponen una serie de actuaciones que no se podrán realizar en dichos espacios que conforman al núcleo, debido a la alteración que su realización puede suponer en la tipología del núcleo, indicando que *“la urbanización de la parcela apta para la edificación deberá ajustarse a las condiciones propias y características del entorno”*. Se prohíben, por tanto, *“las edificaciones y usos característicos de las zonas urbanas cuando su tipología resulte impropia o discordante con las edificaciones preexistentes en el núcleo”*, y demás acciones que, de llevarse a término su ejecución, provocarían el desdibujamiento de la tipología preexistente del núcleo, y que aparecen recogidas en el punto seis del artículo cincuenta y uno.

3.2.4 Evolución de diferentes artículos a tenor de la aprobación de la LOTUCA:

En el artículo 52, por su parte, se detallan las características que deben albergar las **construcciones, instalaciones y usos en suelo rústico**. Es decir, en cualquiera de las tres categorías a las que hemos hecho referencia en las páginas anteriores.

En este precepto indica que estas condiciones pueden restringirse aún más por la legislación o por el planeamiento sectorial o territorial, encontrándonos con que la mayor diferencia existente con respecto a la ley anterior es la que aparece detallada en el párrafo segundo del apartado f) del artículo reseñado, en el que se indica que *“El Ayuntamiento podrá condicionar la autorización de los actos edificatorios permitidos por esta ley en el suelo rústico, a la cesión gratuita sin urbanizar de los terrenos necesarios para la ampliación del viario prevista por el planeamiento, hasta un máximo de tres metros de anchura respecto de la calzada, vial o camino preexistente”*. Por tanto, se recompensa la cesión gratuita de los terrenos con la autorización de los actos edificatorios. También se elimina la libertad para que dichas construcciones se edifiquen en parcelas inferiores a dos mil metros cuadrados, extremo recogido en la ley anterior, encontrándose con que en la actualidad el apartado e) especifica que podrá establecerse únicamente en las Áreas de Desarrollo Rural una parcela inferior por parte del Planeamiento en función de las *“existentes en el núcleo que se trate.”*

También nos encontramos con variaciones con respecto a lo dispuesto en el artículo 227, que regula la **competencia para autorizar estas construcciones en suelo rústico**. Cabe decir que en la legislación anterior este artículo se encontraba justo después del precepto que expresaba las características que debían tener las construcciones en suelo rústico. La principal modificación es que la denegación a la autorización de estas construcciones *“deberá estar expresamente recogido en las normativas anteriormente mencionadas”*, añadiéndose que las construcciones previstas en las áreas de desarrollo rural y los elementos anejos a las construcciones como garajes o porches podrán autorizarse directamente mediante licencia municipal o, en su caso, *“declaración responsable o comunicación”*.

4. LA IMPORTANCIA DEL PLAN GENERAL:

4.1 DESCRIPCIÓN GENÉRICA DEL PGOU:

Antes de reseñar la importancia que posee el Plan General, es necesario indicar en qué consiste esta figura a la que hemos ido haciendo referencia tanto en la legislación estatal como en la autonómica.

El Plan General de Ordenación Urbana, (en adelante PGOU) es un instrumento de planeamiento general que poseen los municipios que varía terminológicamente según en qué CCAA nos encontremos.

Este plan, cuyo procedimiento para su promulgación viene regulado en el Título II, Capítulo II, Sección II de la LOTUCA, es elaborado por el Municipio y aprobado definitivamente por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante, CROTU). Este PGOU es una norma y no un acto administrativo, conforme al criterio diferenciador establecido por el TS en reiterada jurisprudencia al indicar que *“la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativos no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente, máxime cuando, como acertadamente destaca el señor Abogado del Estado, se admite pacíficamente la figura de los actos administrativo generales que tienen por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos.”*²¹ Es decir, el PG que ordena la integridad de un municipio no “muere” con su aplicación, sino que, tal y como indica el artículo 106 de la LOTUCA tendrá *“vigencia indefinida”*. Además, al ser una norma y tener vocación de permanencia su revisión y modificación se hará conforme a un procedimiento exigido en el capítulo IV del Título III de la ley vigente, que en ningún caso exigirá que sea declarado nulo ni anulable, tal y como indica el siguiente trabajo para los actos administrativos:

²¹ STS de la Sección 6ª, de fecha 7 junio 2001, dictada en el recurso de casación núm. 2709/1997

“Para sustituir o modificar un reglamento, la Administración ha de usar necesariamente el mismo procedimiento seguido para su aprobación. Los actos administrativos tienen, en cambio, un régimen de especial rigidez que, por razones de seguridad jurídica, determina su irrevocabilidad cuando su contenido es favorable o declarativo de derechos a favor de los ciudadanos. Si no ocurre así y el contenido del acto es de gravamen o limitación, las posibilidades de revocación están abiertas. En el primer caso, en cambio, para revocar un acto administrativo es necesario que sea nulo y que se siga el procedimiento establecido en el artículo 102 LRJAP. Si el acto no es nulo, sino simplemente anulable, la Administración solo puede pretender su anulación en el marco de un procedimiento de lesividad, que ha de seguirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa y que ella misma debe instar como demandante (artículo 103 de la misma ley)”²²

Como hemos indicado, el PGOU es una norma, aunque no tenga rango de ley, ya que los municipios no tienen potestad legislativa sino reglamentaria. Hay que afirmar que el PGOU posee unas particularidades que no tienen el resto de reglamentos, puesto que requiere, por ejemplo, para la elaboración de éstos de unos trámites *“como el de instrucción y aprobación en paralelo de la Evaluación Ambiental del Plan General que representa verdaderamente un procedimiento dentro de otro procedimiento”²³*. Encontrándonos además, en el caso de Cantabria, con especialidades propias, ya que tal y como se indica en el Preámbulo de la LOTUCA, antes de la aprobación inicial del Plan General, se remite éste a la Comisión General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, (en adelante, CROTU,) para que recabe *“todos los informes sectoriales preceptivos que deban emitirse con carácter previo a la aprobación inicial del plan...así como sobre la adecuación del crecimiento previsto a las exigencias de un desarrollo sostenible”*. Después de la aprobación inicial y una vez obtenida la correspondiente evaluación ambiental estratégica referenciada, el Ayuntamiento aprobará provisionalmente el Plan incorporando las *“determinaciones, medidas o condiciones finales derivadas de la misma...”²⁴* y salvo que de forma potestativa decida someterlo a un nuevo trámite de información pública”, lo remitirá a la CROTU para su aprobación definitiva. En caso de

²² Santiago MUÑOZ MACHADO, << Concepto y características principales del Reglamento como norma >> en Santiago MUÑOZ MACHADO *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general*, ed. Boletín Oficial del Estado, Tomo VII, 2015, pág. 18.

²³ LÓPEZ BENÍTEZ, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, pág. 368.

²⁴ Preámbulo de la LOTUCA

que se hayan producido modificaciones sustanciales, la CROTU decidirá si se debe someter a un nuevo trámite de información pública.

Otra diferencia se encuentra en que, a diferencia de las Ordenanzas Locales donde la Exposición de Motivos no tiene apenas importancia, la Memoria del Plan Urbanístico tiene una trascendencia capital puesto que sirve de motivación al plan, además de ser la herramienta del control de la discrecionalidad adherida a la facultad de planeamiento. Además, frente al carácter abstracto de las Ordenanzas, el Plan General muestra una concreción elevadísima, que sirve de premisa para ejecutar la urbanización de determinados terrenos. Es decir, el Planificador Municipal indicará mediante el PGOU no solo la clasificación de los suelos ni qué terrenos del Municipio estarán sometidos a una u otra clasificación, sino que ordenará la integridad del Municipio e indicará cual será la estructura que conformarán los edificios que se construyan e incluso cuál será la del núcleo de población sobre el que recaiga dicho planeamiento, como reseñaremos a posteriori.

Por tanto, podemos sostener que es un instrumento muy completo en el sentido de que todas las disposiciones que se encuentran en el contenido del Plan General son de directa aplicación, y, como hemos dicho, son muy detalladas, ya que ordenan la totalidad del municipio, aunque no en el mismo grado, puesto que no es lo mismo las consideraciones que se deben de tener con un suelo urbanizable que con un suelo rústico,

Además, el Plan General es jerárquicamente superior al resto de los Planes Urbanísticos, ya que para dictarse estos, salvo en el caso de los Planes Especiales, necesitan de la existencia del Plan General para su promulgación, al que no deben contravenir, aunque tras la interpretación de la jurisprudencia a lo largo de estos años hay que hacer una distinción en el contenido del plan entre lo dispuesto sobre la ordenación estructural y la ordenación detallada, debiendo estar, en todo caso, las disposiciones sobre la ordenación estructural contenidas en el Plan General por la definición que hacen de los elementos conformadores de la ciudad, mientras que la ordenación detallada -aunque pueden ser recogidas por los Planes Generales- puede incluirse en otros planes, como los de desarrollo.

Lo que indica que la jerarquía ya no es el único eje que distingue a los diferentes planes urbanísticos, y abre la posibilidad a que los determinados Planes como los Parciales y Especiales, puedan contravenir o modificar las determinaciones contenidas en el Plan

General “con el importante límite de que no alteren ni menoscaben la ordenación estructural establecida por el Plan General”²⁵. Esta afirmación requiere que se justifique con lo dispuesto en la Ley 5/2022, de 15 de julio. Los artículos 74 a 79 de la vigente ley rigen los Planes Parciales y esta posibilidad de modificación o contravención no viene recogida, es más, el artículo 75.2 indica que “no podrán aprobarse Planes Parciales sin la previa existencia de un Planeamiento General, al que aquellos están jerárquicamente subordinados y cuyas determinaciones podrán completar y concretar.” Aunque la ordenación de los Planes Especiales, que viene establecida en los artículos 80 y 81 sí que permite expresa e implícitamente esta posibilidad a la que alude la jurisprudencia, debido a que el apartado cuarto del artículo 80 expresa la exigencia de que se dicte un Plan Especial cuando lo determinen ciertas legislaciones sectoriales, aunque se encuentre en ese momento regulada esa materia a la que alude el citado apartado por otro “planeamiento en vigor”. Por lo que, si un PGOU ha venido regulando un asunto y la legislación sectorial encomienda al Plan Especial su determinación, éste no sólo podrá, sino que deberá modificar y, en su caso, contravenir lo dispuesto en el Plan General. Además, el apartado sexto del artículo indicado señala que “los planes especiales de reforma interior sí podrán modificar, justificadamente, el planeamiento urbanístico municipal en actuaciones de regeneración y renovación urbana, en particular podrán crear, modificar o suprimir viales públicos y modificar o reubicar espacios libres y zonas verdes.”

Como apunte hay que indicar que los Planes Generales no siempre abarcan únicamente la totalidad de un Municipio, puesto que la realidad impone que en ocasiones deba dictarse un Plan para abarcar territorio de dos municipios colindantes, encontrándonos en situaciones tales como actuaciones urbanísticas sobre territorios colindantes u ordenaciones urbanísticas de una comarca. Estos Planes Generales reciben el nombre de **Planes Supramunicipales** y tienen un procedimiento de aprobación diferente al de los Planes Generales (municipales), ya que “o se formulan de común acuerdo y reciben la aprobación de los respectivos Ayuntamientos Plenos; o se formulan y aprueban por la Comunidad Autónoma, de oficio o a petición de los municipios afectados y siempre, naturalmente, con la audiencia de éstos.”²⁶

²⁵ M. LÓPEZ MARTÍNEZ, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, pág. 367.

²⁶ M. LÓPEZ MARTÍNEZ, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, pág. 369.

Una vez hemos determinado qué es el plan general y cuáles son sus características básicas, así como hemos hecho referencia a los distintos tipos de planes que nos encontramos, hay que hacer alusión al epígrafe en el que nos encontramos y establecer *cuál es la importancia que tiene el Plan General* en referencia suelo rústico:

4.2 FUNCIONES DEL PGOU EN EL SUELO RÚSTICO DE CANTABRIA:

El PGOU varía terminológicamente según en qué CCAA nos encontremos, pero a la postre, su función no varía en lo esencial. Tradicionalmente el Plan General de Ordenación Urbana (en adelante PGOU) ha servido para clasificar el suelo en las categorías previstas en la legislación autonómica: suelo urbano, urbanizable y rústico. Para determinar a qué suelo pertenece uno u otro territorio tiene libertad, aunque no absoluta, pues no puede clasificar como suelo urbano unas parcelas que por sus caracteres deban ser catalogadas como parte del suelo rústico del municipio, debido a que impera sobre él “la fuerza normativa de lo fáctico”. Dicho de otro modo, si unas parcelas del municipio por los valores en ellas concurrentes se encuentran afectas a un régimen de especial protección, por ejemplo, que lleva aparejado la preservación de la transformación urbana, no podrá el Municipio mediante la utilización de este instrumento clasificar este terreno como suelo urbanizable, ni tan siquiera como suelo rústico de protección ordinaria, puesto que la ley y la jurisprudencia del Alto Tribunal, como hemos reseñado, exige que deban ser catalogadas en la clasificación de especial protección. Lo mismo sucede para la clasificación del suelo urbano, ya que si en una parcela se encuentran todos los servicios exigidos por el artículo 37 de la LOTUCA y se ubica dentro de la malla urbana deberá ser clasificado necesariamente como urbano y, a la inversa, si no tiene los servicios o no está en la malla no se puede clasificar como urbano.

Por tanto, el Plan General tendrá discrecionalidad para clasificar los espacios de un Municipio siempre que respete, en el siguiente orden jerárquico, las disposiciones contenidas en la LOTUCA, en las leyes sectoriales y en los Planes Territoriales.

Esta empresa destinada a clasificar el suelo no puede hacerse en Cantabria a través de otros mecanismos tales como, por ejemplo, las Normas Subsidiarias, que estaban destinadas a ordenar urbanísticamente los territorios de un municipio, siendo uno de los

instrumentos “*calificados a veces como Planes reducidos: clasifican y delimitan el ámbito territorial de cada clase de suelo; les asignan sus usos pormenorizados; señalan el trazado y las características de la red viaria; determinan los sectores y establecen, entre otros contenidos, las normas urbanísticas que deben regir para el suelo urbano y urbanizable*”²⁷, ya que en la legislación actual, la LOTUCA, se ha prescindido de este instrumento. No obstante, la disposición transitoria primera en su punto tercero nos indica que las Normas Subsidiarias, al igual que los Planeamientos Generales preexistentes, que con la promulgación de la LOTUCA seguían en vigor, mantendrán su régimen jurídico hasta que no se lleve a cabo su adaptación a la legislación vigente sobre los municipios en los que tuviesen su aplicación, estableciendo dicho apartado del precepto las reglas por las que debía regirse el suelo regulado por el referido instrumento a partir de que se dictase la ley. Además, la disposición transitoria séptima posibilita la ubicación en suelo rústico, siempre que no fuese de especial protección exento de transformación urbana, de una serie de construcciones, a las que nos referiremos en el próximo epígrafe, en un suelo cuya regulación hubiese venido realizada por parte de las Normas Subsidiarias establecidas en el artículo 91.a) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978.

En el artículo 35 de la ley vigente en Cantabria, la Ley 5/2022, muestra la importancia que tiene el Plan General, puesto que, al igual que se señaló expresamente en la legislación estatal de 1976 y 1992, en caso de que el Municipio no elabore un PGOU, el suelo del municipio se dividirá únicamente en suelo especialmente protegido y suelo urbano. Por lo que, sin elaboración de PGOU no habrá terrenos clasificados como suelos urbanizables ni como las dos restantes subclasificaciones de suelo rústico, desterrándose, por tanto, las posibilidades edificatorias en estas clases de suelo, con la excepción de lo dispuesto en la disposición transitoria séptima de la LOTUCA y en el artículo 49.2 h), a las que analizaremos en el siguiente epígrafe.

Resulta importante destacar que en la normativa aprobada en 2022 de Cantabria para los municipios pequeños y en riesgo de despoblamiento, el Plan General de Ordenación Urbana únicamente deberá clasificar el suelo, “*determinando el ámbito territorial de cada una de sus posibles clases y en su caso, el régimen de protección del suelo rústico*”,

²⁷ Mariano LÓPEZ BENÍTEZ, <<El Plan General de Ordenación Urbana o instrumentos equivalentes>>, en Luis Martín Rebollo y Roberto O. Bustillo Bolado, dirs; ed, Aranzadi, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Pamplona, 2009, pág. 364.

dándole discrecionalidad al Ayuntamiento para que incluya o no las determinaciones que la ley posibilita incluir en los Planes Generales

La función del planeamiento general que tienen encomendada los Municipios se divide en la clasificación, ya reseñada, y la calificación, consistente ésta última en una “*decisión administrativa por medio de la cual se atribuyen usos e intensidades a suelos previamente clasificados (un suelo clasificado como urbano, por ejemplo, puede ser clasificado como suelo industrial, como suelo de uso residencial intensivo, zona verde, etc.)*”²⁸

Pero la importancia no deriva únicamente de la potestad que tiene el PGOU para la clasificación y la calificación del suelo, sino que, una vez realizada la clasificación del suelo dentro de las categorías de suelo rústico como suelo rústico de protección ordinaria o de especial protección, podrá determinar dentro de las actividades, usos, construcciones e instalaciones que la LOTUCA establece, cuáles podrán ser permitidas o restringidas dentro de los terrenos ubicados en el Municipio. Tal previsión aparece detallada en los artículos 49 y 50, que regulan el régimen del suelo rústico de especial protección y el de protección ordinaria, respectivamente.

Por tanto, si el planificador municipal así lo desea, tiene la discrecionalidad para restringir o para permitir todas estas posibilidades edificativas en el municipio o municipios sobre los que tenga su ámbito de aplicación, de ahí, su vital importancia. Es decir, aunque el Plan General quede subordinado por las disposiciones que establezcan la legislación sectorial y el planeamiento territorial, que pueden restringir ciertas actividades y construcciones dentro del suelo de especial protección, tendrá la competencia de decidir si dentro de su esfera de acción serán permitidas éstas, a no ser que hayan sido vedadas por el instrumento y la legislación antepuesta, ya que así lo dispone en el citado artículo 49.

Sobre el suelo rústico definido como “núcleos rurales”, el Plan General también tendrá una importancia vital, debido a que es el encargado de designar los asentamientos de población que serán así categorizados por su parte y todo lo dispuesto sobre la regulación de este núcleo.

²⁸ Roberto O. BUSTILLO BOLLADO, <<Clasificación y calificación del suelo>> en Luis Martín Rebollo y Roberto O. Bustillo Bolado, dirs; ed, Aranzadi, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Pamplona, 2009, pág. 508.

Por todo lo expuesto, podemos afirmar que el Plan es el mecanismo que configura el derecho de propiedad privada sobre los terrenos, ya que es el encargado de atribuir determinadas facultades al propietario, al tener la potestad de especificar donde “*se puede o no edificar, dónde es posible y de qué manera; puede el plan determinar el porcentaje de terreno que ha de ser ocupado por las construcciones, el volumen, forma, número de las plantas, clase y destino de los edificios; señala los terrenos reservados para zonas verdes y espacios libres; precisa los emplazamientos de los servicios públicos, aeropuertos, centros docentes; formula el trazado de las vías públicas y medios de comunicación, etc...*”.²⁹

Esta facultad del Plan la recoge Santiago Muñoz Machado, donde indica que el ius aedificandi, que, en la concepción decimonónica del derecho de propiedad es una facultad libre del propietario, “*ha pasado a depender en cada caso de las determinaciones del plan. Es el plan el que especifica si se puede o no edificar, dónde es posible y de qué manera...en consecuencia, la operación que lleva a cabo sobre la propiedad privada no es la de imposición de limitaciones, como era el sistema propio del Código Civil, sino la delimitación y configuración de aquel derecho. Es el plan el que determinada en cada caso cuáles son las facultades del propietario, porque éste es el instrumento por el que dichas facultades se asignan positivamente. Éste es un principio capital de la vigente ordenación de la propiedad urbana*”

5. LA VIVIENDA UNIFAMILIAR EN SUELO RÚSTICO

5.1 LAS ÁREAS DE DESARROLLO RURAL:

Para este trabajo, cuyo objeto es el análisis de la vivienda unifamiliar en la Comunidad Autónoma de Cantabria, es de vital importancia el estudio de una figura creada por el legislador cántabro en el año 2009, a través de la promulgación de la Ley 2/2009, de 3 de julio, de modificación de la ley 2/2001, de 2 de junio.

Esta normativa alumbró una posibilidad edificatoria en el suelo rústico, de ahí la trascendencia de ésta, consistente en permitir “*que, en los ámbitos próximos a los núcleos*

²⁹ Roberto O. BUSTILLO BOLADO, <<Clasificación y calificación del suelo>>, en Luis Martín Rebollo y Roberto O. Bustillo Bolado, dirs; ed, Aranzadi, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Pamplona, 2009, pág. 509.

urbanos y tradicionales, donde existen infraestructuras de servicios, tales como agua, luz y alcantarillado, y siempre a costa del promotor, puedan autorizarse nuevas construcciones que se integren en el entorno.” Tal y como reza el Preámbulo de la referida norma.

Es de capital importancia analizar esta figura que nos ha brindado el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Autónoma de Cantabria, porque en estas áreas que rodean a los núcleos urbanos y tradicionales será en los únicos lugares en los que estarán permitidas las construcciones de viviendas unifamiliares³⁰, junto a las edificaciones preexistentes, a las que haremos referencia una vez hayamos analizado a las Áreas de Desarrollo Rural.

Esta normativa tiene su base en *“la resolución del Parlamento de Cantabria de 26 de junio de 2008 por la que se instó al Gobierno a la aprobación, a la mayor urgencia posible, de los instrumentos urbanísticos tendentes a desbloquear y regular la construcción y rehabilitación de viviendas unifamiliares e instalaciones vinculadas al ocio y el turismo rural en el suelo rústico o no urbanizable”*³¹ debido a que el legislador cántabro en la disposición novena de la Ley 2/2001 prohibió la construcción de viviendas unifamiliares en suelo rústico de protección ordinaria hasta el momento en que se aprobase el *“Plan Regional de Ordenación del Territorio o hasta que el Gobierno autonómico apruebe uno o varios planes especiales de protección del medio rural...El gobierno nunca hizo uso de la autorización específica para aprobar uno o varios planes especiales, ni tampoco se ha aprobado el Plan Regional de Ordenación del Territorio, cuya aprobación inicial, por mandato de la Disposición Final Primera, debería de haber tenido lugar en el plazo de nueve meses siguientes a la entrada en vigor de la ley”*³²

Con esta reforma se posibilitó la edificación de *“este tipo de viviendas (refiriéndose a las viviendas unifamiliares en el suelo rústico) así como las actividades artesanales, de ocio*

³⁰ En Navarra también nos encontramos con esta figura del Ordenamiento Jurídico: << Sólo se pueden autorizar viviendas en Suelo No Urbanizable de Preservación — nunca en suelos afectados por la categoría de Protección— cuando se trate de viviendas unifamiliares aisladas, destinadas a residencia habitual y permanente de su titular, en las condiciones y áreas geográficas que se determinen reglamentariamente o por los instrumentos de ordenación territorial, y para ello, este uso deberá además estar expresamente previsto en el planeamiento municipal, que podrá desarrollar y concretar en su ámbito territorial las citadas condiciones y áreas geográfica>> Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, <<Evolución y situación actual del tratamiento de los núcleos rurales y la regulación de la vivienda en Suelo No Urbanizable en la Comunidad Foral de Navarra>> *Práctica Urbanística*, 175, Editorial Wolters Kluwer, Nº 175 (2022).

³¹ José María MENÉNDEZ ALONSO, << La nueva regulación del suelo rústico en Cantabria: Especial referencia a las viviendas unifamiliares>>, *Práctica Urbanística*, 87, Sección Estudios (2009) pág.(7).

³² J.M.MÉNDEZ, *Regulación del suelo rústico*, pág.4.

y turismo rural.”³³ en las áreas que se encuentran próximas al núcleo urbano o tradicional, que han recibido históricamente el nombre de **corolas**.

Para la determinación de estas corolas en las afueras de los núcleos urbanos y tradicionales concebidos por el planeamiento urbanístico o territorial se impuso en la Disposición Adicional Quinta de la ley, dictada hace ya trece años, la aprobación previa de un Plan Especial de Suelo rústico, pudiendo formularlo tanto los municipios que tuviesen promulgado un PGOU como los que no hubiesen hecho uso de esta posibilidad del planeamiento. Este tipo de Plan Especial “*determinará las directrices que las nuevas edificaciones deban seguir en cuanto a tamaño de parcelas, distancia a colindantes, ocupación, altura de cierres, características morfológicas y tipológicas, teniendo en cuenta las siguientes limitaciones:*

- A) *El número de viviendas no podrá superar el de las preexistentes*
- B) *La parcela mínima será, de al menos, dos mil metros cuadrados, y la separación de fincas colindantes no será inferior a diez metros*
- C) *Las nuevas edificaciones deberán apoyarse en la red de caminos existente, introduciendo únicamente los viarios imprescindibles para su acceso.”*³⁴

Pese a que la diferencia no radicaba entre la presencia o la ausencia del Plan General en los Municipios, el requisito establecido consistente en tener que elaborar un Plan Especial de Suelo Rústico para poder instalar viviendas unifamiliares en las corolas, provocó que en la práctica no se implementaran y que la reforma, por tanto, no tuviese el éxito que se esperaba.

5.1.1 La reforma de 2012:

Para facilitar la ubicación de las viviendas unifamiliares, al igual que el resto de construcciones permitidas, el legislador dictó una ley que “revisó” la ley de 2001 y la reforma posterior de 2009, **la Ley 3/2012, de 21 de junio**.

Con la aprobación de esta ley se comprueba el cambio de paradigma del legislador autonómico, tal y como se expone en el Preámbulo de la citada revisión, al indicarnos que “*la auténtica defensa del medio rural consiste en ofrecer a éste una alternativa real de futuro, que necesariamente pasa por otorgar al suelo rústico un catálogo de usos que*

³³ J.M.MÉNDEZ, *Regulación del suelo rústico*, pág.5.

³⁴ J.M.MÉNDEZ, *Regulación del suelo rústico*, pág.6.

haga atractiva su protección, su cuidado y su desarrollo y, por esta razón, la reforma amplía la relación de usos y actividades que podrán llevarse a cabo en el suelo rústico con la finalidad de favorecer la dinamización social y económica". Por tanto, la defensa de la conservación a ultranza de la legislación de 2001 queda definitivamente desterrada y se opta por un *"desarrollo moderado y sostenible en torno a los núcleos existentes, que es la forma de crecimiento tradicional de los núcleos rurales"*.

En esta reforma se agiliza la construcción de viviendas unifamiliares, ya que aunque no destierra el Plan Especial de Suelo Rústico de la legislación, ofrece una alternativa en el régimen transitorio hasta que se lleve a cabo su efectiva promulgación, en la que se posibilita la construcción de *"vivienda unifamiliar aislada, así como de instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural"* en el entorno de los núcleos urbanos. Por lo que se posibilita la ubicación de estas edificaciones sin necesidad de aprobar Planes Especiales.

Estas corolas edificables sí que sufrieron una variación en cuanto a su dimensión dependiendo de si el Municipio hubiese elaborado un Plan General o no, puesto que la superficie máxima en aquellos Municipios sin PGOU estaría a *"un máximo de cien metros del suelo urbano medidos en proyección horizontal"* desde el vértice del área que tuviese esa clasificación de suelo, mientras que en los Municipios con Plan General la superficie aumentaba hasta los doscientos metros desde el punto de referencia indicado, tal y como determinó el apartado segundo de la disposición transitoria novena.

Por lo que esta regulación transitoria provocó la revalorización de las corolas, al permitirse la construcción de viviendas unifamiliares en su superficie.

5.1.2 La legislación vigente:

Tras esta reforma se produce la publicación, hace apenas unos meses, de la **Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria** que deroga la ley anterior de 2001 y todas las reformas citadas en el presente trabajo.

En dicha norma, se denomina a las corolas como **"Áreas de Desarrollo Rural"** y se mantiene el enfoque de crecimiento ordenado y sostenible de las mismas. Las edificaciones permitidas siguen siendo las *"viviendas aisladas de carácter unifamiliar, así como las instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, profesionales, de ocio y turismo rural en el suelo rústico"*. No posibilitándose en el suelo

rústico de especial protección cuando por sus valores intrínsecos “a los que se refiere el artículo 46.1 de esta ley... le hagan merecedor de una especial protección”, extremo al que más adelante me referiré.

Antes de analizar el artículo 86, hay que partir de la base que en la legislación vigente no hay posibilidad de que existan núcleos rurales que no hubiesen sido designados por el PGOU. Por lo que, dicho esto, el citado precepto indica que estas corolas se podrán ubicar en las afueras de los núcleos urbanos y rurales de los pequeños municipios, cuya población es inferior a cinco mil habitantes, y de los municipios cuya población oscile entre los cinco mil y los diez mil habitantes, pero en este último caso únicamente podrán ser establecidos en el entorno de los núcleos de esos municipios que tengan menos de 250 viviendas.

El apartado segundo del artículo 86, por su parte, indica que el tamaño máximo de estas áreas será de 100 metros desde el vértice de los núcleos designados. Mientras que el apartado tercero imposibilita la existencia de estas corolas en “*aquellos núcleos urbanos en los que el planeamiento adaptado a esta ley contemple su desarrollo mediante suelo urbanizable de uso residencial*” y el apartado cuarto establece que sobre estas áreas sólo se podrán construir un número de viviendas limitado, tantas como hubiere en el núcleo urbano o rural en el momento de promulgación de esta ley, además de que la superficie de dicha área no puede ser superior a la del núcleo del que parte.

En el apartado cinco del artículo 86 alude a los parámetros a los que estarán sometidos estas viviendas unifamiliares, a los que no es preciso citar, estableciendo en el enunciado inicial de dicho apartado que la planificación territorial o los Ayuntamientos pueden limitar aún más estas reglas.

Con respecto a la normativa anterior nos encontramos con varias modificaciones, debido a que se amplía el frente de parcela, se permite que en los municipios en riesgo de despoblamiento o en aquellos núcleos que considere el planeamiento territorial la parcela mínima edificable sea inferior a 1.500m², y desaparece la referencia establecida en la revisión de 2012 sobre la ley del suelo en la que se indicaba que en las parcelas de 1.500m² “*la mayor parte de la edificación que se pretenda construir se encuentre a una distancia de hasta cincuenta metros medidos en proyección horizontal desde el borde del suelo urbano delimitado o del núcleo tradicional.*” Además, se incorporan disposiciones novedosas en materia energética y forestal

La problemática en esta cuestión surge, a mí modo de ver, por la subclasificación de suelo rústico que se realiza en la Comunidad Autónoma de Cantabria: suelo rústico de protección especial, suelo rústico de protección ordinaria y núcleo rural. Esta subclasificación se realiza, como ya hemos visto en otros epígrafes, a través de la labor del planificador urbanístico, municipal. Por tanto, siendo un título competencial municipal, hay que indicar que no siempre se hace uso de este instrumento, lo que se traduce en que muchos Municipios cántabros se encuentren sin plan, estableciendo a estos efectos el artículo 35 que en esos casos se clasifica al suelo como de especial protección. Por tanto, el suelo rústico residual es el suelo rústico de especial protección.

El legislador, teniendo en cuenta esta disposición, dispone en el artículo 86 de la normativa que hemos venido analizando la posibilidad de construir en suelo rústico *“siempre que este no posea los valores intrínsecos a que se refiere este artículo 46.1 de esta ley, que le hagan merecedor de una especial protección, lo que habrá de justificarse en el expediente de delimitación de dichas áreas.”* Este artículo establece que es posible la construcción de viviendas unifamiliares, instalaciones artesanales, culturales, profesionales, de ocio y turismo rural en el suelo rústico de especial protección residual; en los municipios sin plan (siempre que en el expediente de limitación de las Áreas de Desarrollo Rural se justifique que no posea dicho suelo rústico de especial protección los valores intrínsecos a que se refiera el artículo anteriormente citado), no pudiéndose construir en los suelos de especial protección por determinaciones de la legislación sectorial o de policía del dominio público. Lo que se traduce en que la Ley permite a los municipios sin PGOU que clasifiquen determinados terrenos próximos a los núcleos como suelo rústico de protección ordinaria, sustrayéndolos así del régimen general que considera automáticamente como suelo rústico de especial protección al suelo que en estos municipios no sea urbano. En definitiva, que esos suelos dejan entonces de ser SREP y pasan a ser suelo rústico de protección ordinaria al delimitarse la corola o el Área de Desarrollo Rural.

El régimen transitorio, por su parte, reafirma lo dispuesto sobre la prohibición de construir en aquellos terrenos sometidos a un régimen de especial protección que lleven anudado la exención de su transformación urbana, al indicar en el segundo apartado de la disposición transitoria séptima que en aquellos Municipios sin Plan General *“o con Normas Subsidiarias del artículo 91.a) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978”* se podrán permitir las construcciones a las que hemos ido referenciando siempre

que los terrenos donde se establezcan no tengan unos valores que les hagan merecedores de un régimen de especial protección que lleve sujeto la preservación de la urbanización.

Mientras que, el apartado primero, expone que en todos los municipios que no hubiesen designado las Áreas de Desarrollo Rural podrán ubicar estas construcciones en los **suelos de protección ordinaria** durante un plazo máximo de dos años, convirtiéndose en indefinido para los pequeños municipios que se encuentren en riesgo de despoblamiento.

Por lo que, como muestra la regulación transitoria, no se podrán ubicar estas construcciones en suelo rústico de especial protección exento de su transformación urbana, ya que únicamente se podrán llevar a cabo en los municipios sin plan sobre los terrenos que no lleven anudado ningún régimen de especial protección que le preserve de su urbanización y en los suelos de protección ordinaria de aquéllos que no hubiesen delimitado siquiera las Áreas de Desarrollo Rural, debido a que en la delimitación de estas áreas es cuando se observa qué terrenos están sujetos a este régimen para privarlos de su urbanización.

Sobre la construcción de estas edificaciones, en concreto de la vivienda unifamiliar, en suelo rústico de especial protección es preciso hacer unas reflexiones:

5.1.3 Reflexiones acerca de las disposiciones legislativas vigentes:

Una vez analizadas las Áreas de Desarrollo Rural y las construcciones que se pueden establecer en ellas es momento de hacer una serie de reflexiones sobre la clasificación que se puede asignar a unos terrenos ubicados en las corolas que estén sometidos a un régimen de especial protección que les preserve de su transformación.

Para ello, es preciso volver a citar el artículo 46.2 de la LOTUCA, que indica que el PGOU *“podrá asignarles otra clasificación distinta a la de suelo rústico de especial protección a los suelos en los que concurra alguno de los valores o restricciones establecidos en los párrafos anteriores, siempre que se sujeten a un régimen de usos que no menoscaben los valores que se quieren proteger.”*

Por tanto, el legislador autonómico habilita al Municipio a través de este precepto a que clasifique a un terreno sujeto a un régimen de especial protección que impida su transformación urbana como suelo rústico de protección ordinaria o urbanizable mediante la elaboración de un PGOU.

Por lo expuesto, un terreno ubicado en la corola de un municipio sujeto a este régimen podrá tener una clasificación distinta a la de especial protección, pero el Plan deberá respetar los valores que le hicieron merecedor de esa protección a través de un régimen de usos que sea compatible con éstos.

Tomando como paradigma la obra de Ana Sánchez Lamelas, <<el suelo no urbanizable y el suelo rural: la clasificación urbanística de los terrenos comprendidos en la zona de servidumbre de protección de costas>> ejemplificaremos qué posibilidades establece la legislación autonómica para poder ubicar viviendas unifamiliares en terrenos que estén sometidos a un régimen de especial protección que los preserve de su transformación urbana. Para ello, en primer lugar, hay que indicar que la STC 164/2001, de 11 de julio, indica en el apartado a) del Fundamento 14 que *“la efectiva clasificación del suelo como no urbanizable no deriva automáticamente e inmediatamente de la fijación de un <<régimen de especial protección>> sino que depende, en todo caso, de que el órgano público competente para la clasificación del suelo efectivamente concluya que el régimen de especial protección previamente establecido exige la clasificación del suelo como no urbanizable”*

Como indica en la citada obra, *“dicha interpretación implica, en primer lugar, que no siempre que exista una legislación sectorial protectora debe concluirse necesariamente que la clasificación urbanística del suelo ha de ser la de no urbanizable. Y supone también, en segundo lugar, que esos extremos deben ser valorados en cada caso concreto por el órgano competente para la clasificación del suelo (el municipio o la Comunidad Autónoma) y no por el Estado, aún cuando la norma sectorial protectora sea una norma estatal.”*³⁵

Tomando como referencia la Ley de Costas, en la que dicho régimen protector excluye las *“edificaciones destinadas a residencia o habitación (art. 25.1.a) pero permite, con carácter ordinario, las instalaciones deportivas descubiertas (art. 25.2)... Incluso, aunque la Ley de Costas no se refiere a ello expresamente, el régimen jurídico que contempla no impediría que se ubicara en la zona de servidumbre de protección espacios libres de uso público, esto es, jardines, parques, áreas de juego y recreo, de ocio y*

³⁵ A. SÁNCHEZ LAMELAS. *El suelo no urbanizable y el suelo rural*. pág.5.

*descanso*³⁶ podemos indicar que “*no cabe identificar no edificable con no urbanizable*”³⁷

Aplicando lo expuesto a la construcción de viviendas unifamiliares en las corolas, cabe preguntarse si aquellos predios ubicados en estas áreas sujetos a un régimen de especial protección podrán ser clasificados por el Plan General como suelo rústico de protección ordinaria (en el que sí se permite la construcción de estas viviendas) siempre que sean sometidos a un régimen de usos que no sea incompatible con los valores que le hicieron merecedor de una especial protección. En el artículo 86 de la LOTUCA, en el que se regulan las Áreas de Desarrollo Rural, se indica que las parcelas mínimas edificables, con la excepción de las ubicadas en municipios en riesgo de despoblamiento o las que se ubiquen en núcleos que así considere el planeamiento territorial, deberán tener una superficie mínima de 1.500 m², y que únicamente podrá ser construido el 10% de la parcela. Partiendo de la base de que en Cantabria la mayoría de las parcelas son minifundios, puede darse el caso de que haya un vecino que tenga dos parcelas colindantes, cada una de 800 metros cuadrados, en la que una de ellas esté sometida a este régimen de especial protección que le impida, por tanto, la construcción en ella de una vivienda unifamiliar y que la otra esté clasificada como suelo de protección ordinaria. De lo indicado por el artículo 46.2 se deduce que cabría la posibilidad de que, habiéndose agrupado ambas fincas³⁸, fuesen catalogadas ambas como suelo rústico de protección ordinaria siempre que la construcción se ubicase en el terreno que no estuviese preservado de su transformación, lo que conllevaría a que se respetase el régimen de usos previsto para la parte de la parcela no edificada aunque estuviese sometida a una clasificación distinta a la de suelo rústico de especial protección, ya que esta clasificación “*permite respetar el régimen de usos admisible*”³⁹ según la legislación sectorial o el planeamiento territorial aplicable.

Ante el planteamiento expuesto, cabe el análisis de otra cuestión, consistente en dilucidar si sería posible ubicar una vivienda unifamiliar en un terreno sometido a un régimen de

³⁶ A. SÁNCHEZ LAMELAS. *El suelo no urbanizable y el suelo rural*. pág.6

³⁷ A. SÁNCHEZ LAMELAS. *El suelo no urbanizable y el suelo rural*. Pág. 15

³⁸ Tal y como expone la STSJ de Cantabria 226/2020, de 27 de febrero “*la vivienda se sitúa a menos de 50 del límite de suelo urbano más próximo, y las parcelas suman una extensión de 2.200 m², superior a la mínima de 1.500 m², ajustándose en cuanto a este requisito y a los demás parámetros a lo previsto en la Disposición Transitoria Novena de la Ley del Suelo siempre que se agrupen las parcelas de referencia afectadas por la construcción solicitada.*”

³⁹ A. SÁNCHEZ LAMELAS. *El suelo no urbanizable y el suelo rural*. Pág. 19.

especial protección que estuviese exonerado de su transformación urbana, en el caso que legislación sectorial aplicable permitiese la construcción de este tipo de edificaciones en los terrenos sobre los que tuviese su ámbito de aplicación.

En mi opinión yo creo que sería posible la construcción de estas viviendas unifamiliares sobre los terrenos indicados por los motivos que expondré:

En primer lugar, hay que indicar que el legislador extremeño estableció el siguiente precepto en su ley autonómica del suelo: *“La mera inclusión de unos terrenos en la red ecológica Natura 2000 no determinará, por sí sola, su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo ser **objeto de una transformación urbanística compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área**, y comprendiendo únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental”*.

Este artículo de la ley extremeña fue anulado por la STC 134/2019, de 13 de noviembre, y la STS 481/22 en su Fundamento Jurídico (en adelante FJ) indicó que la inclusión en un régimen de especial protección determina su clasificación como suelo rústico de especial protección; *“la inclusión de los terrenos, de acuerdo con la normativa comunitaria europea, en una Zona de Especial Protección de las Aves (ZEPA) o en el ámbito de un Lugar de Interés Comunitario (LIC) y su **afección a la Red Natura 2000 comporta la sujeción de esos terrenos a unos regímenes de protección que... determina que sea preceptiva su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección”** (SSTS de 29.01.2014, rec. 2419/2011, 20.05.20100, rec. 3865/2007 o 20.10.2011, rec. 5145/2007, entre otras muchas).”*

Es decir, nos encontramos ante una clase de suelo que su categorización como rústico de especial protección viene determinado por la legislación sectorial, en la que la jurisprudencia indica que la ubicación de una parcela dentro de estas áreas de conservación implica su categorización en este régimen. A pesar de lo dicho, la legislación sectorial que rige estas redes ecológicas viene a contravenir lo dispuesto:

En el Preámbulo de la Directiva de Hábitats que regula estos espacios se refleja lo siguiente

"Considerando que, dado que su objetivo principal es favorecer el mantenimiento de la biodiversidad al tiempo que se tienen en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales, la presente Directiva contribuirá a alcanzar el objetivo general de un desarrollo duradero; que el mantenimiento de esta biodiversidad podrá en determinados casos requerir el mantenimiento, e incluso el estímulo, de actividades humanas"

Esta normativa estatal y europea recoge en artículos los procedimientos requeridos para poder urbanizar estas superficies sobre las que se asienta, estableciendo, por lo tanto, que, *"si superan los rigurosos procedimientos del art. 6 de la Directiva y 46 de la Ley 42/07 a los que me he referido antes, permiten autorizar planes, programas y proyectos que puedan afectar de modo apreciable al hábitat, **como podrían ser los urbanísticos**"*⁴⁰

Además, esta previsión viene reforzada por lo dispuesto en la STC 134/2019 *"solo son admisibles las alteraciones del estado natural de los terrenos protegidos si están expresamente autorizados por la legislación de protección aplicable. En suma, la regla general es la preservación, salvo las autorizaciones expresamente previstas en la legislación de protección —europea, básica estatal y autonómica de desarrollo—"*⁴¹

*"Por lo tanto, contrariamente a lo que afirma la STC 134/2019 y conforme a lo dicho en el voto particular del magistrado D. Ricardo Enríquez Sancho, la legislación sectorial de aplicación, tanto europea como estatal española **no excluye las transformaciones urbanísticas de los terrenos incluidos en la red Natura 2000, sino que se encarga de garantizar que sólo se puedan llevar a cabo aquellas que permitan la consecución a largo plazo de los objetivos de conservación de la biodiversidad en dichos hábitats**"*⁴²

En el caso de Cantabria, el artículo 46.2, faculta al planificador urbanístico, como hemos indicado, a catalogar los terrenos sometidos a un régimen de especial protección en otra clasificación urbanística *"siempre que se sujeten a un régimen de usos que no menoscaben los valores que se quieren proteger, ni se desconozca el concreto régimen limitativo establecido en el planeamiento territorial o la legislación sectorial."*

⁴⁰ <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/un-suelo-incluido-en-red-natura-2000-deber%C3%ADa-ser-siempre-no-urbanizable> Pág. 29

⁴¹ <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/un-suelo-incluido-en-red-natura-2000-deber%C3%ADa-ser-siempre-no-urbanizable> Pág. 1

⁴² <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/un-suelo-incluido-en-red-natura-2000-deber%C3%ADa-ser-siempre-no-urbanizable> Pág. 28-29

Por tanto, ejemplificando esta cuestión con el caso de los terrenos en Cantabria que están dentro de la red Natura 2.000, como son las corolas de los núcleos urbanos de varios municipios, entre los que se encuentran Polaciones o Tresviso, hay que decir que se habilita a dichos Municipios para que ubiquen las viviendas unifamiliares en estas áreas si cumplen con el procedimiento exigido por el artículo 6 de la Directiva y por el artículo 46 de la ley 42/07, debido a que es el que permite, incluso, el establecimiento de proyectos urbanísticos en dichos terrenos.

Por todo lo dicho, podemos concluir indicando que, a mi juicio, en los casos tasados en los que el régimen protector permita la ubicación de vivienda unifamiliar en terrenos sometidos a un régimen de especial protección que lleve anudado su preservación urbanística, el Municipio a través del PGOU podrá clasificar esos terrenos como suelo de protección ordinaria, ya que no se menoscabarán los valores ni se desconocerá el concreto régimen limitativo aplicable. Exigiendo, por tanto, un estudio por parte del PGOU del “concreto régimen limitativo” para ver si la construcción de viviendas unifamiliares se puede adecuar a los valores presentes en los predios.

5.2 LAS OBRAS DE RECONSTRUCCIÓN, RESTAURACIÓN, RENOVACIÓN Y REFORMA DE LAS EDIFICACIONES PREEXISTENTES

Una vez analizadas las posibilidades edificatorias en las Áreas de Desarrollo Rural, en concreto las viviendas unifamiliares, es momento de referirnos a otro tipo de construcción prevista, y que regula el artículo 49.2.h) de la citada normativa, “*las obras de reconstrucción, restauración, renovación y reforma de edificaciones preexistentes*”. Esta modificación de las construcciones se prevé que se lleven a cabo para destinarlas a “*cualquier uso compatible con la legislación sectorial, así como con el planeamiento territorial, incluido el uso residencial, cultural, para actividades artesanales, de ocio o turismo rural*”. Se permite que se lleven a cabo estas mejoras incluso en los inmuebles que se encuentren fuera de ordenación, extremo al que nos referiremos más adelante.

En dicho precepto se faculta incluso que estas edificaciones se vean ampliadas en una superficie que varía de un 15% a un 20% en función de si las Edificaciones preexistentes están o no incluidas en el Catálogo de Edificaciones en Suelo Rústico, regulado en el

artículo 85 de la LOTUCA, aumentándose la ampliación por la mera inclusión en dicho instrumento de planeamiento o por cumplir, a través de la reforma y ampliación, los parámetros que permitan su inclusión en el citado catálogo. Además, se especifica aquellas labores constructivas que no serán consideradas como una ampliación en la edificación a efectos de lo dispuesto en la normativa vigente.

Estas obras de ampliación de los edificios citados tendrán como fin la dotación “*a la edificación de unas condiciones de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad adecuadas.*”

Las obras a las que nos hemos venido refiriendo en este apartado tienen unos límites consignados por el artículo, debiendo respetar, en su caso, las características arquitectónicas del inmueble donde se lleve a cabo, y que dichas reparaciones no se vean, en todo caso, restringidas por el planeamiento territorial o urbanístico.

Este tipo de mejoras sobre los inmuebles serán permitidas tanto en suelo rústico de especial protección como en suelo rústico de protección ordinaria, ya que las obras que están previstas en el artículo 49, en el que se dispone el régimen del suelo de especial protección, se permiten también por el artículo 50, que define el régimen del suelo rústico de protección ordinaria. Pese a su incardinación en ambos tipos de suelo rústico, hay que indicar que el 49.3 exige que cuando sean autorizadas en SREP deberá tenerse en cuenta el carácter tasado de la excepción y que con dichas obras “*no lesionen de manera importante o sustancial el valor que fundamentó la clasificación del suelo como protegido*”, referencia que no es de aplicación para las que se ubiquen en suelo rústico común.

Con las obras, el mismo apartado citado, se permitirá el cambio de uso que tuviesen autorizados los edificios, con el límite impuesto de que en los últimos diez años se hubieran destinado al uso que tuviese asignado, debiendo acreditarlo. Indicando posteriormente que “*no será posible legalizar el cambio de uso de una edificación si no ha prescrito el deber de restauración del orden jurídico o si habiendo prescrito, dicho uso resulta incompatible con el planeamiento territorial o urbanístico o la legislación vigente.*”. Sobre esta mención a la prescripción del deber de restauración del orden jurídico versará parte del apunte final del presente capítulo de este trabajo.

Hay que traer a colación también la coetilla que recoge el artículo 49.h), en la que se permiten llevar a cabo estas reformas en los edificios fuera de ordenación, salvo que el

planeamiento indique lo contrario. Estos edificios en esta situación vienen detallados en el artículo 105 de la LOTUCA, en el que se indica que, en todo caso, se encontrarán los edificios sobre los que pese una orden de derribo o de expropiación en el Plan, y *“los edificios, instalaciones y usos del suelo existentes con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que resultaren disconformes con el mismo por estar ubicados en espacios destinados por el Planeamiento General a viarios, espacios libres o dotaciones”*. El apartado segundo, por su parte, indica que estos edificios fuera de ordenación deberán venir designados por el Plan, o al menos deberá fijar los criterios que indiquen cuando un Edificio se encuentra en esta situación. *“No obstante, cuando alguna instalación resultase claramente disconforme con las previsiones del Planeamiento General, en atención a los criterios del apartado 1 de este artículo y no apareciera en la relación de edificios fuera de ordenación, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de parte, resolverá sobre su situación jurídica, con audiencia previa del interesado. **La resolución que concrete el régimen de fuera de ordenación podrá suplir la ausencia de previsión del Plan.**”*

El apartado tercero, por su parte, indica que sólo podrán realizarse las reparaciones que exigieren la higiene, accesibilidad, el ornato y la seguridad física del inmueble, *“así como cambio de uso permitido por el planeamiento general”*, por lo que, con esta última referencia y lo dispuesto en el artículo 49.h) en la que se prevén las obras de mejora, hay que indicar que también estarán posibilitadas *“las reparaciones que exigieren la higiene, accesibilidad, el ornato y la seguridad física del inmueble.”* Además de indicar, en el mismo apartado, que *“en dichos edificios podrán asimismo realizarse obras de consolidación, aumento de volumen o modernización, siempre que sus propietarios renuncien al incremento de su valor con motivo de las mismas. En tal caso, a requerimiento de los propietarios, el Ayuntamiento levantará acta previa en la que se recoja el estado y valoración del edificio antes de la realización de las obras o cambio de uso que deberá ser expresamente aceptada por aquellos.”*

A propósito del tratamiento de los edificios fuera de ordenación, es momento de referirse al Catálogo de Edificaciones en Suelo Rústico, reseñado en el inicio de este epígrafe, ya que en este catálogo al que se asimilan aquéllos que fuesen elaborados por la legislación sectorial o el planeamiento territorial, los edificios fuera de ordenación podrán ser incluidos, pero su régimen jurídico será el dispuesto en el artículo 115, ya que como indica el artículo 85, en donde se regulan éstos, *“no podrá incorporar ordenanzas ni otras*

normas que disciplinen los usos autorizables, que serán los que autorice la ley y el planeamiento.”

Sobre la exposición referida hay que hacer una serie de apuntes:

En atención a la reforma de este tipo de inmuebles ya estén sitios en suelo rústico de especial protección o de protección ordinaria, se permite, aunque sea de manera tasada y excepcional, tal y como dispone en el apartado final del artículo 49 que estas mejoras sobre las edificaciones que tienen como fin su uso residencial, cultural, para actividades artesanales, de ocio o turismo rural se ubiquen en los SREP, siempre *“que las construcciones autorizables no lesionen de manera importante o sustancial el valor que fundamentó la clasificación del suelo como protegido.”* De esta manera, se permite dotar de un uso residencial a una construcción en suelo rústico de especial protección siempre y cuando estuviese construida en el momento de entrada en vigor de la ley. Es decir, a tenor de lo previsto en este artículo será posible dotar a una construcción ya existente de carácter residencial e incluso aumentar su superficie, aunque este ubicada en un terreno clasificado como SREP.

Por tanto, de acuerdo con lo indicado en los artículos 85 y 86 de la LOTUCA podrán ser construidas viviendas unifamiliares en suelo rústico de protección ordinaria y en suelo rústico de especial protección, en este último caso siempre que se cumplan las condiciones a las que aludimos, además de poderse autorizar reformas sobre edificios para dotarlos de un carácter residencial.

6. UN APUNTE SOBRE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES ACOMETIDAS EN SUELO RÚSTICO

Es preciso, para terminar, indicar un cambio producido en la LOTUCA en atención a lo establecido en la normativa anterior, de 2001. Dicha modificación se produce con respecto a la acción para la restauración de la legalidad urbanística, puesto que en la legislación de 2001 se indicaba que esta acción era imprescriptible, tal y como reseñaban los artículos a los que se refirió la siguiente Sentencia del Juzgado Contencioso

Administrativo núm. 1 de Santander; Sentencia núm. 111/2018 de 14 junio: “*respecto a la caducidad de las potestades de **restablecimiento de la legalidad urbanística**, cuando se trata de actos sin licencia en suelo rústico, se ajusta al art. 212 que se remite a los arts. 207, 208 y 209. En tales supuestos se **excluye el límite temporal de 4 años**, por lo que no cabe hablar de prescripción y **deviene irrelevante el tema de la fecha de ejecución de las obras**”.*

En la legislación actual, el artículo 265 dispone que “*las actuaciones de transformación, construcción, edificación ... sobre terrenos calificados como...suelos rústicos quedarán sujetos al régimen jurídico establecido en los artículos 260, 261 y 262, con la salvedad de que el **plazo de prescripción será de 15 años.**”*

Por tanto, surge un plazo de prescripción para el restablecimiento de la legalidad urbanística, estableciéndose el dies a quo del plazo de prescripción por construir en suelo rústico “*desde el momento en que los terrenos, construcciones o instalaciones quedaron dispuestos para su destino final sin necesidad de ninguna actuación material sustantiva posterior.*”, disposición recogida en el artículo 261.3 a la que remite el citado artículo 265.

El artículo 261, en su apartado quinto, indica que transcurrido el plazo (en este caso, de quince años) las obras quedarán en situación de fuera de ordenación, aplicándose, por tanto, el régimen que establece el artículo 105 para los edificios fuera de ordenación, que reproducimos en el epígrafe anterior.

Expuesto esto, conviene plantear una serie de cuestiones que implica la entrada en vigor de este artículo de la LOTUCA, cómo si es posible que las obras llevadas a cabo en vigencia de la ley anterior en suelo rústico sin licencia se convierten en prescriptibles por advenimiento de la nueva ley. Para ello, hay que acudir a la disposición transitoria quinta en la que se concreta la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables, al indicar que “*el régimen aplicable a los procedimientos sancionadores será el vigente en el momento de la comisión de los hechos, salvo que resultase menos favorable para el interesado*”. En consonancia con el tenor literal del régimen transitorio, consideramos que aquéllos que hubiesen realizado una construcción en vigencia de la anterior ley les será de aplicación la ley vigente, por ser más favorable al modificar la imprescriptibilidad de las construcciones en suelo rústico por el plazo de prescripción de quince años.

Por tanto, en el supuesto concreto de que una construcción en suelo rústico cuyas obras hubieran terminado hace dieciséis años y estuviesen prescritas conforme a la disposición de la ley vigente, las administraciones competentes no podrían forzar al sujeto responsable a las obligaciones de hacer recogidas en el artículo 260 y siguientes.

Es preciso volver al artículo 49.2.h).4º, al que hicimos referencia en el epígrafe anterior, puesto que por los argumentos esgrimidos vemos que si la terminación de las obras se ha llevado a cabo en los últimos quince años, hasta que no se restaure el orden jurídico, no se podrá cambiar el uso del edificio fuera de ordenación, mientras que si ha prescrito solo se podrá habilitar el cambio de uso si no “*resulta incompatible con el planeamiento territorial o urbanístico o la legislación vigente*”..

Por todo lo expuesto, podemos indicar que aquellas edificaciones que se encuentren fuera de ordenación por haberse finalizado hace más de quince años sin licencia, se podrán dotar de un carácter residencial, lo que es una novedad con respecto a la ley de 2001, en la que esta acción para restaurar la legalidad era imprescriptible y, por tanto, no podrían destinarse estas edificaciones a este uso.

7. CONCLUSIONES

A modo de cierre, me parece oportuno indicar, por los motivos que en este epígrafe expondré, que del estudio que se ha llevado a cabo en este trabajo podemos finalizar manifestando que desde 1956, año en el que se dicta la primera ley sobre el suelo, se han ido restringiendo las posibilidades edificatorias en suelo rústico, en concreto la facultad de ubicar viviendas unifamiliares, hasta la actualidad, en la que se permite únicamente su ubicación en el entorno de los núcleos urbanos y rurales, las Áreas de Desarrollo Rural o corolas, con la excepción de lo dispuesto sobre las obras de reconstrucción, restauración, renovación y reforma de las edificaciones preexistentes, que pueden dotarse de carácter residencial.

En la actualidad, bajo el régimen democrático instaurado por la Constitución de 1978, la sociedad tiene unos valores y unos objetivos distintos a los existentes en el momento que se dicta la primera norma, en 1956, en el que España era un Estado centralizado cuyo

único legislador era el estatal, mientras que a día de hoy cada CCAA tiene, como hemos visto, competencia para ordenar y urbanizar sus terrenos, aunque no arbitrariedad.

Esta limitación de la construcción de viviendas unifamiliares en suelo rústico ha venido acompañada a los cambios que han ido transformando la sociedad, debido a que en el momento de promulgación de la primera norma sobre el suelo el objetivo era urbanizar los terrenos próximos a las ciudades para dotar de vivienda a las personas que migraban hacia las ciudades, por lo que la edificación de estas viviendas estaba sujeta a casi ningún límite, mientras que, posteriormente, el advenimiento de los movimientos medioambientales hizo que el suelo rústico tuviese una connotación positiva y se quisiera preservar de construcciones, y ahora, a mi modo de ver, con la aprobación el verano pasado de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, es visible que la intención que pretende llevarse a cabo con esta normativa, consiste en, sin desechar los valores medioambientales incardinados en el espíritu de la sociedad, revertir el fenómeno de la despoblación que azota a las poblaciones rurales de la CCAA de Cantabria, propiciando el retorno de las personas hacia sus poblaciones de origen o el emprendimiento de población de las zonas urbanas hacia las zonas rurales, que se traduce, a efectos de la nueva ley, no solo en la ubicación de construcciones en las corolas de los núcleos urbanos, sino que las obras de reconstrucción, restauración, renovación y reforma de las edificaciones preexistentes son un claro ejemplo del aprovechamiento que puede darse a unas construcciones, incluso a las que estén fuera de ordenación.

Este propósito de la Ley es claramente identificable en las Áreas de Desarrollo Rural, ya que el régimen transitorio posibilita en municipios en riesgo de despoblamiento la construcción de las viviendas unifamiliares en aquéllos que no hubiesen delimitado estas áreas de especial protección sin fijación de plazo para que lleven a cabo la delimitación, a diferencia de los municipios restantes, así como que se podrán ubicar estas viviendas en parcelas inferiores a 1.500 metros cuadrados, en contraposición también con el resto de municipios, en los que la parcela mínima edificable deberá tener esa superficie.

Además, de la interpretación que llevamos a cabo a tenor de lo establecido en el artículo 46.2 de la LOTUCA, en la que vislumbramos las posibles clasificaciones que podría llevar a cabo el Plan para permitir, en determinados casos, la ubicación de viviendas unifamiliares en suelo rústico así como las instalaciones vinculadas a actividades

artesanales, culturales, profesionales, de ocio y turismo rural, podemos exponer que la aprobación de esta norma tiene una notable importancia para los habitantes de los municipios donde la gran mayoría de sus terrenos forman parte del suelo rústico, donde la despoblación golpea con fuerza y cuyas sociedades tienen otras necesidades a las prototípicas de las urbes, y donde sus pobladores necesitan poder dotarse de instalaciones para, por ejemplo, desarrollar una pequeña industria agroalimentaria, edificar una construcción ganadera, teletrabajar o incluso poder construir una casa cercana a su puesto de trabajo.

Por todo lo expuesto, requieren de un derecho que se amolde a sus circunstancias; Ubi Societas, Ibi Ius.