

# **El suelo rústico y los criterios de clasificación en la legislación de las Islas Baleares.**

## **El mantenimiento del carácter residual en el marco de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones**

**Jaume Munar Fullana**

Técnico de Administración General del Área de Urbanismo del Consell Insular de Mallorca

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. CRITERIOS PARA LA CLASIFICACIÓN DE SUELO NO URBANIZABLE EN LA NORMATIVA BÁSICA. III. LA REGULACIÓN EN LOS TERRITORIOS INSULARES. 1. La Disposición Adicional cuarta de la LRSV. 2. Alcance de los denominados «criterios complementarios» de clasificación. IV. EL CASO DE LAS ISLAS BALEARES. 1. El hecho insular. 2. El sistema configurado por la Ley de Directrices de Ordenación Territorial. Los factores cuantitativos y cualitativos. 3. El criterio cuantitativo. 4. El criterio cualitativo. V. CATEGORÍAS DEL SUELO RÚSTICO EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA. 1. Terrenos incluidos en la clasificación. 2. Categorías de suelo rústico. 2.1. Suelo rústico protegido 2.2. Suelo rústico común. 2.3. Los núcleos rurales. VI. LA VALIDEZ DEL SISTEMA EN EL MARCO DE LA NORMATIVA BÁSICA.

### **I. INTRODUCCIÓN**

El artículo 1 del Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, entre otras modificaciones, produjo una nueva redacción del punto 2 del artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en adelante LRSV, redacción que ha implicado la eliminación del último vestigio existente de una característica que, hasta la aprobación de aquella ley, tenía la categoría de suelo no urbanizable: su carácter residual. Pretendemos mediante este breve trabajo realizar un análisis de la regulación de la categoría equivalente al suelo no urbanizable que define la normativa básica estatal, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Todo ello partiendo de la existencia de unas premisas legales que posibilitarán un régimen, en cierto modo, sustancialmente distinto del que ha pretendido configurar la Ley 6/1998 para el resto del Estado, pero al mismo tiempo investido de una plena cobertura normativa.

De todas formas, este análisis de la regulación del suelo no urbanizable desde la normativa autonómica propia se centrará únicamente en dos as-

pectos: su conexión y adecuación al sistema configurado por la norma básica estatal en el punto de los requisitos que necesariamente deberán concurrir para la clasificación como tal, así como en el de su categorización. Por todo ello no pretendemos realizar un estudio exhaustivo sobre el destino de este tipo de suelo, sobre los usos y actividades que resultarán permitidos en él, la gestión de los espacios especialmente protegidos, deberes y facultades de la propiedad, y cuantos otros aspectos pudieran tener relación.

Nos centraremos, así, en el punto inicialmente indicado: los criterios que, sobre la base de la combinación de la legislación básica estatal y la autonómica, permitirán una determinada calificación urbanística de unos terrenos, así como los requisitos que impliquen poder asignarles un grado especial de protección, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

## **II. CRITERIOS PARA LA CLASIFICACIÓN DE SUELO NO URBANIZABLE EN LA NORMATIVA BÁSICA**

El artículo 9 de la LRSV establece que tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta ley, los terrenos en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

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

2.<sup>a</sup> Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales.

Como ya hemos dicho, la actual redacción del precepto es la conferida por el Real Decreto Ley 4/2000, que eliminó del punto 2 antes transcrito la mención «así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano». La reforma operada, como ya hemos avanzado, acabó definitivamente con el último resquicio de una característica que hasta la entrada en vigor de la LRSV se había predicado del suelo no urbanizable, como era su carácter residual, al ser el resultante después de la califi-

cación del territorio de un municipio con las categorías de urbano y urbanizable.

La doctrina, concretamente GONZÁLEZ PÉREZ, ya manifestaba, comentando la inicial redacción de su artículo 9, que «la LRSV ha reducido el margen de discrecionalidad y ha facilitado en todo caso el control jurisdiccional, al establecer las circunstancias que han de concurrir para calificar el suelo no urbanizable, no sólo el de especial protección, sino el común. Congruentemente, ya no se puede afirmar, como se podía a tenor del artículo 12 TRLS92 —y de alguna legislación autonómica— que tiene un carácter residual. Al delimitarse en función de que se den o no las circunstancias que determina este artículo 9, ahora comentado, es el suelo urbanizable el que, según el artículo siguiente, tiene carácter residual».

En el mismo sentido, PAREJO ALFONSO hablaba ya de una definición «reglada» por primera vez del suelo no urbanizable, diciendo que «el artículo 9 LRSV se expresa asimismo imperativamente «tendrán la condición», empieza diciendo, y después, al establecer los criterios, sigue en la misma tónica «se deban incluir» dice en el apartado 1 y «considere necesario preservar» el planeamiento general añade el apartado 2) y recurre, además y cuando ya no es posible determinar de forma precisa los supuestos a que alude, a conceptos jurídicos indeterminados (preservación en virtud de la presencia de valores que enuncia e inadecuación de los terrenos, por sus características, para el desarrollo urbano), con la finalidad de hacer las decisiones concretas de clasificación objetiva y plenamente reconstruibles en sede judicial». Añade el citado autor que «otra cosa es que realmente lo haya conseguido, a la vista de la redacción literal del inciso final del apartado 2 del artículo comentado».

Actualmente, con la efectiva supresión de este inciso final, se confirma que el legislador estatal consagra el carácter reglado de esta categoría de suelo, acabando definitivamente con su carácter residual.

### III. LA REGULACIÓN EN LOS TERRITORIOS INSULARES

#### 1. La Disposición Adicional cuarta de la LRSV

Partiendo pues de la norma general que quiere introducir el legislador básico en lo referente a un carácter reglado de la clasificación del suelo no urbanizable, será necesario ver hasta qué punto la norma será efectiva y necesariamente indisponible en la totalidad del territorio español. En

este sentido la misma normativa básica introduce una previsión especial en su Disposición Adicional cuarta:

*«En los territorios insulares la legislación urbanística podrá establecer criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, teniendo en cuenta que la delimitación del contenido del derecho de propiedad del suelo se condiciona por la peculiaridad del hecho insular, su limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio.»*

Disposición que hasta la fecha consideramos no ha sido objeto de un estudio en detalle por parte de la doctrina especializada, a pesar de tener implícito un contenido y comportar unos efectos de mayor trascendencia de lo que a primera vista pudiera parecer. Pero antes que nada, deberíamos aclarar que las consideraciones que realizaremos a continuación, parten de la base de que el examen de esta Disposición Adicional se hace sobre el factor de su agrupación con el artículo 9, dentro del conjunto de preceptos para los que la Disposición Final única de la ley justifica su cobertura constitucional bajo idénticos preceptos de la norma máxima.

En concreto se invocan los puntos 13, 18 y 23 del artículo 149.1 y, en su caso, a las condiciones básicas del ejercicio de los derechos a tenor de lo dispuesto en el artículo 149.1.1 de la Constitución en orden al título habilitante del legislador estatal, por lo que respecta a los expresados artículo 9 y Disposición Adicional cuarta. Títulos competenciales con relación a los cuales consideramos es aplicable, en lo que aquí nos interesa, únicamente el relativo al de la legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades autonómicas de establecimiento de normas adicionales de protección (149.1.2.<sup>a</sup>) y, en su caso, el ya expresado 149.1.1.<sup>a</sup>. En consecuencia, se trata de preceptos que se equiparan en un mismo nivel dentro de la norma básica, con fundamento en los mismos títulos habilitantes; siendo necesario añadir el hecho de que una Disposición Adicional, en cierto modo, no deja de ser una continuación del mismo articulado, a diferencia de las disposiciones de carácter transitorio.

Así pues, se configura un sistema en el cual, por lo que respecta a los territorios insulares del Estado, la legislación urbanística autonómica puede establecer criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables. Otro dato muy importante de esta disposición se debe tener también en consideración, como es el hecho de que nada contempla respecto a los suelos urbanos, sólo se incide, como podemos ver, en los urbanizables y no urbanizables. Exclusión que, en un

principio, cabe considerar muy lógica en atención al hecho de que se trata de la única categoría de suelo en que la LRSV no hace más que reafirmar su carácter reglado que había ido conformando de forma constante la jurisprudencia contencioso administrativa. Esta característica comporta que, de darse los requisitos configurados legalmente para su inclusión, el planificador no puede dejar de recoger, ante la preexistencia, la clasificación de suelo urbano.

En una línea parecida, el legislador estatal configura un sistema general en el artículo 9 en el cual los terrenos solamente se podrán incluir en la categoría de suelo no urbanizable ante la preexistencia de unos valores. Por tanto, el suelo urbanizable derivará del resto del territorio que resulte tras la clasificación como urbano y no urbanizable.

En este contexto, es importante hacer notar que la DA 4.<sup>a</sup> posibilita el establecimiento de criterios complementarios para el suelo no urbanizable y urbanizable, pero no para el urbano. ¿Qué sentido tiene esta previsión?, o formulando la pregunta desde otro ángulo: ¿qué consecuencia se podría derivar de la no existencia de esta Disposición Adicional? La respuesta es muy simple: que la clasificación como suelo no urbanizable se llevaría a cabo de la misma forma que en el resto del Estado, configurándose el suelo urbanizable como residual de aquel y del clasificado como urbano.

Más fácil resulta ahora la contestación al primer interrogante: la Disposición Adicional necesariamente va a posibilitar que las Comunidades Autónomas insulares, mediante el ejercicio de su competencia exclusiva en legislación urbanística, puedan mantener el carácter de residual del suelo no urbanizable, atendiendo a una serie de factores previstos en la misma disposición, y que analizaremos en el siguiente punto. En este sentido, esta conclusión es la acogida por la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, a la cual haremos referencia a lo largo del presente trabajo, y que en su Exposición de Motivos se expresa en los siguientes términos *«sólo la reciente Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones, ha contemplado esta realidad de los territorios archipelágicos, recogiendo su singularidad en la cláusula adicional cuarta y dando la necesaria cobertura a esta ley en el marco de la legislación estatal»*, por lo cual los criterios de clasificación del suelo que establece responden a la enunciada en la ley estatal *«reconociendo el suelo no urbanizable como suelo rústico en virtud de la tradición existente en este territorio respecto a esta clase y cuya ordenación en sentido positivo se postula mediante su categorización, integrando los terrenos precisos*

*para que el desarrollo territorial del archipiélago sea sostenible, al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Estatal».*

## **2. Alcance de los denominados «criterios complementarios» de clasificación**

Complementar implica añadir el factor que falta para que algo esté completo, por tanto, la LRSV se podrá ver completada cuando las Comunidades Autónomas insulares quieran hacer uso de la potestad (no obligación) de regulación de posibles criterios de clasificación de las dos citadas categorías de suelo: «*la legislación urbanística puede establecer...*» nos dice textualmente la DA 4.<sup>a</sup>

En el caso de que el órgano legislativo autonómico no haga uso de su potestad, el régimen que establece la Ley 6/1998 continuará siendo de naturaleza generalista por falta de complemento legislativo autonómico; si, por el contrario, se introducen en el ordenamiento jurídico autonómico por vía legal dichos criterios de clasificación de suelo no urbanizable y urbanizable, el sistema quedará completado de forma global con el establecimiento de un régimen complementario, quedando así definido un marco común con especial atención a la peculiaridad del hecho insular.

Ello no obstante, la forma en que el legislativo autonómico pueda fijar el régimen complementario de clasificación se verá condicionada a tres referentes fijados por el legislador básico estatal, y que, de algún modo, ya dibujan inicialmente el modelo alternativo posible para el suelo no urbanizable en las Comunidades Autónomas que dispongan de territorios insulares, partiendo del hecho de que en éstos la delimitación del contenido del derecho de propiedad se condiciona por la existencia de tres factores:

1. *La peculiaridad del hecho insular.* Que la delimitación del contenido del derecho de propiedad en una isla se condicione por el hecho insular no deja de ser una redundancia o una obviedad, por ello y desde el punto de vista del análisis lógico, no podemos hacer ningún comentario de este factor si no tomamos, como sí haremos más adelante, un referente legal.

2. *Su limitada capacidad de desarrollo territorial.* Este factor da ya acogida a un referente físico más preciso a tener en cuenta por los criterios complementarios de clasificación y que no es otro que la presencia de un territorio limitado o, lo que es lo mismo, con una capacidad de desarrollo limitada. Limitación pues que necesariamente confronta con el

concepto expansivo que el articulado de la LRSV da ya de inicio al suelo urbanizable peninsular, criterio que a los efectos utilizados en este estudio denominaremos cuantitativo. Como consecuencia de este segundo factor se deriva el tercer condicionante.

3. *La necesaria compatibilidad de una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio.* El suelo urbanizable posible dentro de la limitación territorial citada en el condicionante anterior deberá estar dentro de unos márgenes también cualitativos, es decir, permitiéndose únicamente en el caso de no ser incompatible el crecimiento del urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio, que se definirán por los instrumentos legislativos y de desarrollo dictados en el ejercicio de la competencia exclusiva sobre la ordenación de su territorio.

Veremos que el modelo de clasificación de suelo no urbanizable que resulta así configurado es el que ya ha sido utilizado en las Islas Baleares, partiendo de la base de esta estructura que, aunque complementaria, se inserta en el régimen de la legislación básica estatal y encuentra amparo en la DA 4.<sup>a</sup> de la LRSV. Los sistemas de clasificación que se puedan definir a partir de aquella disposición, aparte de atender a los dos últimos factores citados, forzosamente deberán atender a otro que se deriva implícitamente de los previstos en la Disposición Adicional, que es el de las posibilidades de suficiencia de recursos y servicios básicos (agua, infraestructuras, tratamiento de residuos...) que se podrían ver colapsados ante un sistema de carácter expansivo.

Dice PAREJO ALFONSO, al hablar de la integración del orden jurídico estatal y autonómico, que, por lo que respecta al Estado, éste puede disponer de títulos competenciales distintos del urbanismo pero que son capaces de sustentar decisiones normativas con «efecto cruzado» y, por tanto, de enmarcar las derivadas del ejercicio del título autonómico, en este caso, resulta en efecto un claro diseño del orden jurídico directamente pertinente en materia de ordenación territorial y urbanística de titularidad autonómica; o dicho de otro modo por nuestra parte, una predeterminación del modelo territorial.

Pero el modelo territorial, por lo que respecta al suelo no urbanizable, y en consecuencia para el urbanizable, al configurarse como residual del primero y del urbano, el propio legislador estatal ha querido introducir una excepción a la tendencia apuntada por PAREJO, dejando la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas con territorios insulares menos condicionada a lo que más arriba se ha denominado efecto cruza-

do, al poder regular más ampliamente los criterios de clasificación de dos tipos de suelos no urbanos de acuerdo con la normativa de rango legal que quieran establecer.

#### **IV. EL CASO DE LAS ISLAS BALEARES**

Nuestra Comunidad Autónoma ha establecido en su legislación los criterios complementarios a que hemos hecho referencia para clasificar los terrenos no urbanizables y urbanizables. Pero tal vez deberíamos decir, con mayor propiedad, que el régimen de la DA 4.<sup>a</sup> de la LRSV ha permitido, por un lado, el mantenimiento de los criterios que había adoptado nuestro legislador con la aprobación de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares (LSR), que apostó por el mantenimiento del criterio residual, disponiendo en su artículo 2 que «constituyen el suelo rústico los terrenos cuya función determina que se preserven de los procesos de desarrollo urbanístico y que se protejan los elementos de identidad que los caracterizan».

Por otro lado, ya con la vigencia de la LRSV, se ha confirmado el mantenimiento de forma decidida, del criterio residual mediante la Ley 6/1999, de Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares (L-DOT), con base a los criterios que hemos denominado cuantitativos y cualitativos que permite la Disposición Adicional cuarta de la normativa básica, y que pasaremos en consecuencia a analizar. Ello no obstante, se hace también necesario intentar averiguar el alcance del concepto de lo que hemos dicho resulta en sí mismo redundante: el hecho insular referido a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

##### **1. El hecho insular**

Su análisis deberá hacerse acudiendo al elemento de la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, a través de una norma que no pretendía ser de carácter urbanístico, aunque, no obstante, en determinados pasajes y a título descriptivo, efectúa un reconocimiento de determinadas circunstancias de orden territorial que deben tenerse en cuenta a la hora de tratar territorios físicamente reducidos y aislados, o dicho de otro modo, condicionados por unos elementos físicos y geográficos. Pero en lo que aquí interesa, es que este reconocimiento se realiza por parte del propio legislador estatal y ya de forma posterior a la aprobación de la LRSV. Nos estamos refiriendo concretamente a la Ley 30/1998, de 29 de julio, de régimen especial de las Islas Baleares.



Tal y como nos transmite su lectura literal, tiene un objetivo cual es, en desarrollo del artículo 138.1 de la Constitución, el establecimiento y regulación de medidas de todo orden destinadas a compensar los efectos de la insularidad. Medidas que se adoptan atendiendo una serie de factores, como antes hemos indicado, de amplia conexión con la ordenación territorial y urbanística. Pero veamos antes una aproximación rápida a lo que, para el legislador estatal, se conceptúa como «hecho insular», sobre la base de la Exposición de Motivos de la ley y que nos servirá para centrar el análisis de los otros dos factores que posibilitan el establecimiento de criterios legislativos complementarios (cuantitativo y cualitativo) en el ámbito urbanístico.

Así pues, comienza diciendo que la Constitución reconoce el hecho insular como un hecho diferencial que ha de ser particularmente tenido en cuenta al establecer el adecuado y justo equilibrio económico entre los territorios del Estado, para dar efectividad al cumplimiento del principio de solidaridad interterritorial. De ello se desprenden dos efectos inmediatos: la existencia del hecho insular como conjunto de circunstancias específicas cuya determinación se encomienda al Estado y la conclusión de que tal hecho insular debe ser atendido al formular las políticas concretas cuyo objetivo económico no es otro que la materialización del equilibrio económico. Por otro lado, quiere destacar el legislador que una correcta interpretación de las circunstancias que concurren en el hecho insular ha de considerar que éstas configuren una especificidad como conjunto de factores que provoquen un desequilibrio, que ha de ser contrarrestado mediante la acción del Estado.

Se pone así de manifiesto el hecho insular como factor de reequilibrio económico y social, como no podía ser de otra forma en atención a los objetivos expresos de la ley que, por ello precisamente, establece una serie de medidas de compensación en transportes y comunicaciones, limitaciones territoriales y barreras a la competencia y medidas de fomento al desarrollo sostenible.

Pero volvamos ahora al análisis de lo que supone el «hecho insular» con relación al tema que nos ocupa, puesto que la misma Exposición de Motivos pone de relieve puntos muy interesantes para ello. En este sentido se cita la Resolución sobre una política integrada adaptada a la especificidad de las regiones insulares de la Unión Europea, aprobada por el Pleno del Parlamento Europeo el 16 de mayo de 1997, donde se reconoce que las regiones insulares sufren problemas estructurales vinculados a su insularidad. Además, esta misma Resolución subraya que «a pesar de las diferen-

cias entre regiones insulares, y, sobre todo, las islas pequeñas, estas regiones presentan en su totalidad ciertos problemas comunes que se deberían tener en cuenta de forma específica». En consecuencia, la resolución del Parlamento Europeo demanda «la adopción de medidas específicas a favor de las regiones insulares y la modulación de la aplicación de las reglamentos comunitarios cuando éstas sean susceptibles de tener repercusiones negativas en el desarrollo económico y social de estas regiones».

Disponemos por tanto de una aproximación que nos podrá servir de claro referente en el tema objeto del presente trabajo, sobre todo cuando la ley de referencia, también en su Exposición de Motivos, se refiere al contexto social económico de las Islas Baleares, diciendo que se caracteriza por la naturaleza insular de la configuración geográfica que ha determinado la dependencia de una única actividad económica, conformada por la industria turística.

Perfilando ya lo que a nosotros nos interesa, dice el legislador «al mismo tiempo, y como consecuencia de estas limitaciones territoriales, los efectos del desarrollo económico impulsado por el turismo vacacional impactan de una forma más contundente sobre el medio natural, haciendo más difícil la vía del desarrollo sostenible. Especial consideración han de tener, pues, los problemas relacionados con el mantenimiento de un paisaje, que es la base de la economía de las islas, así como las especiales dificultades que comporta el tratamiento de los residuos en un territorio pequeño. Igualmente sucede con los impactos derivados de la escasez de recursos hídricos, energéticos y el mantenimiento del sector primario». Se nos pone de relieve, de forma expresa, una serie de factores que hemos definido más arriba como implícitos en los que establece la Disposición Adicional cuarta de la LRSV.

Tenemos pues el punto de inflexión en la interpretación del denominado hecho insular con relación al concepto de *desarrollo sostenible*, y ya la propia Exposición de Motivos, al referirse al Título III de la Ley, dispone que éste recoge «un conjunto de disposiciones que tienen por objeto garantizar el desarrollo sostenible del archipiélago. La fragilidad ecológica del territorio insular, el carácter limitado de sus recursos naturales, además de la concentración de las actividades económicas en el sector terciario, exigen acometer medidas que permitan garantizar la sostenibilidad del crecimiento. Por ello, se reconoce la necesidad de adoptar tratamientos singulares en materias como los recursos hídricos y su tratamiento, las actividades relacionadas con el mundo rural, los recursos marinos y la problemática derivada de la necesidad de tratar los residuos».

Reflejo de todo lo anterior será el artículo 12, que tratando la planificación energética establece su carácter indicativo, y su realización por la Administración General del Estado en colaboración con la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, *sin perjuicio de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y medio ambiente*.

Lo mismo podemos decir cuando se habla de infraestructuras específicas sobre las cuales el artículo 16 establece una priorización de las inversiones en materia de carreteras, obras hidráulicas, protección del litoral, costas y playas; parques naturales e infraestructuras turísticas, en lo que respecta al agua establece la elaboración de un plan conjunto de optimización y ahorro que se aplicará a la industria, al sector terciario, a la agricultura y al consumo humano, *como recurso limitador del crecimiento que es*.

Como cierre del análisis de esa norma del hecho insular se dispone que «en el marco de sus respectivas competencias, el Gobierno del Estado y el Gobierno de las Islas Baleares elaborarán conjuntamente las medidas de fomento de la diversificación de las fuentes de renta en el mundo rural, con especial atención a la agricultura compatible con el medio ambiente y la valorización de los recursos naturales y paisajísticos...».

## **2. El sistema configurado por la Ley de Directrices de Ordenación Territorial. Los factores cuantitativos y cualitativos**

Las directrices de ordenación territorial inciden justamente sobre estos dos factores condicionantes del crecimiento. Adelantábamos el hecho de que en las Islas Baleares el marco legislativo básico estatal y el que es fruto de la competencia exclusiva en ordenación del territorio, han configurado al suelo rústico de nuevo como una categoría residual, y siempre dentro del marco constitucional, estatutario y de la legislación básica de la que no se aparta en absoluto, precisamente porque el legislador que ha aprobado la L-DOT es plenamente consciente de la existencia de aquella legislación por la mención específica que de ella realiza, y también por el hecho de que estos dos criterios que hemos denominado cualitativo y cuantitativo que contempla la DA 4.<sup>a</sup> de la LRSV se encuentran en todo momento presentes.

Al menos es así como se expresa la misma Exposición de Motivos de la Ley 6/1999, de Directrices de Ordenación Territorial, entendidas como instrumento para la ordenación conjunta de la totalidad del ámbito territorial de las Islas Baleares, y que pretenden fijar la normativa necesaria para conseguir los objetivos definidos en la ley, con carácter vinculante

para los diferentes planes de ordenación territorial y urbanísticos. El rango legal que dispone este importante instrumento refuerza su carácter vinculante y lo reafirma como principal exponente de la política territorial de las islas.

No obstante lo anterior, se nos recuerda que no se debe olvidar su naturaleza planificadora y de ordenación. Las directrices pretenden ser el comienzo de una nueva visión más integrada y conjunta del desarrollo social y económico de las islas, en perfecta armonía con la protección de sus recursos naturales, constituyéndose a estos efectos en vértice de un abanico de instrumentos de ordenación que pretenden alcanzar todos los ámbitos y sectores de la comunidad, pretendiendo la regulación de todos aquellos elementos comunes o con un carácter claramente supramunicipal, de manera que se consiga una utilización racional del territorio, con los diferentes usos asignados y las adecuadas redes de infraestructuras y equipamientos, que permita un equilibrio económico y social de cada uno de los diferentes ámbitos territoriales, respetando al mismo tiempo sus peculiaridades.

### **3. El criterio cuantitativo**

Centrándonos en este criterio, su presencia se detecta ya en la Exposición de Motivos de la L-DOT, y tiene como consecuencia la introducción de previsiones de limitación del crecimiento para lo que se denominan «áreas de desarrollo urbano» estableciendo un porcentaje máximo para cada isla, y dejando que sea el plan territorial parcial, como instrumento de desarrollo de las directrices legales, el que lo asigne a cada municipio de acuerdo con el modelo territorial establecido por el Parlamento autonómico.

Estos límites al crecimiento se toman con relación a un horizonte temporal de diez años, expresándose en porcentajes de superficie de suelo destinado a uso residencial o turístico, y suponen, de forma directa, la aparición de suelo urbanizable o apto para la urbanización excedente, por lo que se introduce todo un proceso de reclasificación, bien de forma directa con la entrada en vigor de la ley de directrices en los casos de oposición clara al modelo que ésta configura, bien dejándolo en manos de las administraciones locales para que, en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo, indiquen los suelos para el futuro desarrollo urbano, de acuerdo con lo que determine el plan territorial parcial de cada isla.

El ejemplo del primer supuesto tiene fiel reflejo en la Disposición Adicional decimosegunda, mediante la cual, se clasifican como suelo rústico

determinados terrenos urbanizables de uso residencial, turístico o mixto, que se encontrasen en determinadas situaciones de hecho y que de forma esquemática son los siguientes:

1. Suelos urbanizables no programados por un plan general de ordenación urbana con vigencia superior a doce años.
2. Suelos urbanizables o aptos para la urbanización, que no dispongan de proyecto de urbanización aprobado definitivamente y que formen un núcleo aislado o que estén dentro de lo que se denominarán áreas de protección territorial, que analizaremos más adelante.
3. Suelos clasificados como urbanizables programados, y que, incumpliendo los plazos establecidos, no hubiesen iniciado la tramitación del planeamiento parcial.
4. Suelos clasificados como aptos para la urbanización, con vigencia igual o superior a cuatro años y que no hubiesen iniciado la tramitación del planeamiento parcial.

Nos recuerda el legislador que se pretende establecer un régimen transitorio de aplicación del texto articulado hasta que los diferentes instrumentos de ordenación territorial se aprueben, en lo que ahora nos interesa, mediante la fijación de unos límites provisionales por lo que respecta al crecimiento del suelo urbanizable que no haya resultado desclasificado directamente por la ley, dándose la posibilidad a los ayuntamientos para que, en el ámbito de su competencia urbanística, puedan decidir los suelos a desarrollar sin poner en peligro el límite máximo de crecimiento que pretende el modelo territorial y que perfilará el plan territorial parcial.

En este orden de cosas se sitúan las previsiones del artículo 33 y de la Disposición Transitoria cuarta; el primero contempla que los planes territoriales parciales limitarán el incremento del suelo clasificado como urbanizable o apto para la urbanización, destinado a uso residencial, turístico o mixto, sin computar las superficies destinadas a grandes equipamientos que formen parte del nuevo polígono o sector, para cada municipio según los porcentajes máximos por isla y que oscilan entre un 10 y un 12 por 100, para los que se asigna un horizonte temporal de diez años.

Por su parte, el segundo de los preceptos establece el régimen transitorio hasta la entrada en vigor de los planes territoriales parciales, posibilitando tan sólo a los instrumentos de planeamiento general o parcial, un incremento del crecimiento de suelo urbano, urbanizable o apto para la

urbanización destinado a uso residencial, turístico o mixto, de unos porcentajes que pueden variar entre el 2 por 100 y el 3 por 100. Crecimiento que, *en todo caso*, se configura como a cuenta del que finalmente autorice el plan territorial parcial cuando resulte aprobado. Ello no obstante, por causas excepcionales, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma podría aprobar modificaciones de los anteriores porcentajes para uno o más municipios.

Como vemos, el porcentaje de crecimiento de suelo de futuro desarrollo urbanístico residencial y/o turístico se reduce a unos máximos con relación al existente y con relación a un determinado lapso temporal, en consecuencia, para el planificador municipal el carácter supuestamente residual del suelo urbanizable habrá desaparecido, al encontrarse vinculado a los citados contingentes máximos posibles. Situación inversa a la que se da en los territorios peninsulares, en los que se produce una determinación de un máximo no porcentual, pero sí de ámbito físico posible, de suelo no urbanizable sobre la base de la efectiva existencia de unos valores contemplados en el artículo 9 de la LRSV.

#### **4. El criterio cualitativo**

Contemplando lo que aquí hemos denominado factores de calidad, el legislador autonómico ha previsto igualmente lo que se denominan áreas que permanecen sustraídas al desarrollo urbano, para las que se hace un especial énfasis en cuanto a los aspectos proteccionistas y de desarrollo de actividades del sector primario.

Apuesta por el establecimiento de un apoyo expreso al mundo agrario que no solamente se manifiesta como principios o criterios programáticos para los instrumentos de ordenación, sino que supone el establecimiento de medidas concretas por vía legal que permitan una mejora de las rentas rurales, conciliando la actividad tradicional con otras complementarias compatibles con la protección de los recursos naturales.

También en esta misma línea de calidad, se contempla en el artículo 26, para las áreas de desarrollo urbano, que los planes territoriales parciales deberán establecer medidas para fomentar el equilibrio territorial mediante la potenciación de los núcleos urbanos según su función en cada isla, y favorecer la recalificación y reutilización de los existentes en lugar de nuevos crecimientos. A su vez, ordena el establecimiento de criterios para fomentar e incentivar la conservación de los núcleos de tipología tradicional y de los elementos de identidad que los caracterizan. Para

aquellos núcleos ubicados en zonas de especial protección determinados por la vía de la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares, se establece una previsión de las condiciones de su crecimiento para usos residenciales, turísticos, industriales y de servicios.

En lo relativo a los nuevos suelos urbanizables o aptos para la urbanización destinados a usos residenciales, turísticos o mixtos se establece un deber de desarrollo de forma integrada o contigua a los núcleos existentes que no tengan un uso industrial o de servicios; estableciendo a estos efectos unos condicionantes específicos entre los que se encuentran los de contacto entre el área de transición del suelo urbano, urbanizable o apto para la urbanización y el nuevo polígono o sector o el de interconexión de los sistemas viarios.

Junto a los factores determinantes del crecimiento cuantitativo de suelo urbanizable, se establecen otros criterios de calidad, que se concretan en: la disponibilidad de solares no edificados en el ámbito del suelo urbano de cada municipio; las superficies de suelo destinadas a planes de reconversión territorial, las áreas turísticas incluidas en su territorio; las necesidades de suelo para el desarrollo demográfico; las variaciones de la composición media familiar y de las superficies de las viviendas, y en último extremo el fomento del equilibrio interterritorial referido a actividades económicas y de empleo.

En esta misma línea de mantenimiento del suelo rústico en atención a factores cualitativos podemos citar entre otras medidas:

— El mandato al Gobierno de las Islas Baleares de creación de una red de parques y reservas naturales que deberá contemplar una representación significativa de los hábitats insulares, e incluir, como mínimo, determinados espacios que se contemplaron ya en la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares.

— La prescripción impuesta a los instrumentos de planeamiento urbanístico general para la ordenación en grado adecuado de la intensidad de las actividades, usos y actuaciones de cara a favorecer la adecuada integración paisajística de los núcleos en su entorno.

— Previsión de una excepción a la regla general, para posibilitar el desarrollo de sectores urbanizables cuando su destino sea la construcción de establecimientos de alojamiento turístico de máxima categoría y con una

*ratio* mínima de 100 m<sup>2</sup> de suelo por plaza turística, con integración de las edificaciones paisajísticamente en el entorno y correspondencia con las tipologías de la zona en cuanto a morfología, colores y materiales; igualmente se contempla una excepción para los terrenos destinados a innovación tecnológica, en el marco de lo dispuesto en la Ley 2/1993, de 30 de marzo, de creación del Parque Balear de Innovación Tecnológica.

## **V. CATEGORÍAS DEL SUELO RÚSTICO EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA**

### **1. Terrenos incluidos en la clasificación**

Partiendo, como ya hemos avanzado, de la existencia de la Ley 6/1997, del Suelo Rústico de las Islas Baleares, como norma específica anterior a la LRSV, y que consideramos de vigencia plenamente validada por esa legislación básica estatal, se establecía la necesidad de abordar la regulación de esta clase de suelo de una manera objetiva y detallada que, desde la óptica de su protección global frente a los procesos de desarrollo urbanístico, tuviese en cuenta la importancia en el esquema territorial de las Islas Baleares y limitase, ordenase y recondujese los procesos de transformación a los que se enfrenta.

Ello era lo que nos transmitía el legislador desde la propia Exposición de Motivos de la norma, haciendo aún referencia al sistema del TRLS de 1976, que determinaba para el suelo no urbanizable un carácter residual, y del cual sostenemos hoy esta característica en nuestra Comunidad Autónoma.

La voluntad de establecer una regulación detallada se concretó en una definición de carácter positivo de los terrenos que constituyen esta clase de suelo, añadiendo a los ya adscritos al suelo no urbanizable por la normativa estatal entonces vigente aquellos cuya asignación a tal clase deriva de la necesidad de mantenimiento de las características de la estructura territorial y los que, por el hecho de ser soporte de funciones originadas en el medio urbano, debían mantener las características originarias e integrarse, para su ordenación, en el esquema funcional de aquel.

Precisamente, con la opción por este sistema se determinó que la asignación de los terrenos a esta clase de suelo se efectuase mediante los instrumentos de planeamiento general, de acuerdo con las pautas básicas que se definen en la ley, y que su ordenación urbanística, concretada en la calificación y en la regulación de las actividades y de las edificaciones,



pudiese asimismo venir contenida en estos instrumentos o en el planeamiento especial definiendo el contenido mínimo que, a estos efectos, deberían de incluir.

Fruto de este sistema que quiso introducir el legislador autonómico en el año 1997, y que ha resultado confirmado ya con la vigencia de la LRSV por la reciente L-DOT, es el concepto que se introduce de la categoría de suelo rústico en su artículo 2:

«1. Constituyen el suelo rústico los terrenos cuya función determina que se preserven de los procesos de desarrollo urbanístico y que se protejan los elementos de identidad que los caracterizan.

2. La función de estos terrenos podrá tener relación con:

a) los valores agrícolas, forestales, pecuarios, cinegéticos, naturales, paisajísticos o culturales;

b) la aportación a la defensa de la fauna, la flora y el mantenimiento del equilibrio ecológico;

c) el carácter de elementos básicos para el mantenimiento de la estructura del territorio;

d) la condición de soporte de funciones que, aunque se hayan originado en el medio urbano, se han de desarrollar en el medio rural.

3. De otro lado, la protección de los elementos de identidad se podrá referir a la totalidad o a una parte de éstos, se establecerá de forma proporcional al valor intrínseco y podrá, asimismo, referirse a construcciones, instalaciones o conjuntos edificados ubicados en esta clase de suelo, para los que se configurará un régimen de protección específico.»

En esta línea, la L-DOT, en su artículo 8, recogiendo una categoría de las que define como elemento básico del territorio, contempla a las áreas sustraídas al desarrollo urbano como los terrenos que se identificarán dentro del resto del articulado como suelo rústico, cuya función es la protección de los elementos de identidad que los caracterizan y que, en consecuencia, se deben preservar de los procesos de desarrollo urbanístico, estableciendo una distinción entre suelo rústico protegido y suelo rústico común.

La Ley del Suelo Rústico contempla que la clasificación, es decir, la asignación de los terrenos a esta clase de suelo, se efectuará mediante los instrumentos de planeamiento general, de acuerdo con lo que dispongan las leyes e instrumentos de ordenación territorial, con relación a los cuales, veremos que los artículos 21 y 22 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de

Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, indican los criterios de regulación de este suelo para los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento general. Pero ya de entrada el artículo 4 de la LSR-IB impone un deber de inclusión en la categoría de suelo rústico para los siguientes terrenos:

- a) El dominio público marítimo terrestre e hidráulico, de acuerdo con la legislación específica;
- b) los terrenos que tengan un relevante valor agrícola, forestal, pecuario, cinegético, natural, paisajístico o cultural;
- c) los terrenos cuyas características geotécnicas o morfológicas no aconsejen el desarrollo urbanístico por el riesgo o alto impacto que comportaría;
- d) los terrenos que, aisladamente o en conjunto, formen unidades paisajísticas cuyas características interese mantener;
- e) los terrenos que posean valor etnológico o que constituyan el entorno de elementos arqueológicos, de arquitectura rural o, en general, de patrimonio histórico sometidos a un régimen de protección específico;
- f) los terrenos que, de acuerdo con la estrategia territorial adoptada, se deban excluir del proceso de desarrollo urbanístico o preservar de este proceso.

Los anteriores terrenos, de obligada inclusión dentro de la categoría de suelo rústico, en la práctica, obedecen a los mismos criterios contemplados por el artículo 9 de la LRSV, con la única diferencia de los terrenos de valor agrícola, forestal o ganadero, para los que el artículo 4 de la LSR-IB ordena su necesaria inclusión dentro de la categoría, sin que sea una facultad de opción para el planeamiento municipal, tal y como así determina el punto 2 del artículo 9 de la LRSV, sino que como se indica resulta una obligación, aunque sin prejuzgar la asignación al régimen común o de especial protección.

Pero todo lo anterior, como ya sabemos, con un matiz fundamental que no es otro que el mantenimiento del carácter residual. Es en este sentido en el que los terrenos que prevé el epígrafe f) del artículo 4 anterior, los que *«de acuerdo con la estrategia territorial adoptada se deban excluir del proceso de desarrollo urbanístico o preservar de este proceso»*, se configuran en claro exponente de esa característica que encuentra plena

cobertura legal por la conexión de la regulación autonómica con la Disposición Adicional cuarta de la LRSV.

Finalmente, resta decir que de forma voluntaria o involuntaria, el sistema autonómico introducido por la LSR-IB y la L-DOT resulta plenamente coherente con un mantenimiento del carácter residual del suelo rústico, puesto que esta condición de una categoría de suelo se acompaña con toda una regulación positiva y pormenorizada de las actividades y usos en él permitidos lográndose un grado más que aceptable en su detalle.

## 2. Categorías de suelo rústico

Con anterioridad a la reforma operada por el Real Decreto-ley 4/2000, se podía sostener que el diseño que el legislador autonómico configuraba con la conjugación de la LSR-IB y la L-DOT se ajustaba a una fórmula parecida a la utilizada por la LRSV, en cuanto al establecimiento de las categorías de no urbanizable sometido a un régimen específico de protección, ya fuese a través del punto 1 del artículo 9, mediante planes de ordenación territorial o legislación sectorial; o mediante el planeamiento urbanístico general como contempla su punto 2, por la concurrencia de determinados valores, y una cláusula de cierre que mantenía el último reducto de la cláusula residual conformada por los terrenos que se considerasen inadecuados para un desarrollo urbano.

Con la eliminación de este último inciso, creemos que de hecho se ha eliminado en el régimen general, la distinción entre el suelo no urbanizable de especial protección y el de régimen ordinario. Pensemos que en este sentido la jurisprudencia venía estableciendo que los valores agrícolas, forestales o ganaderos, podían ser determinantes de un régimen de especial protección.

De cualquier forma entraríamos en un punto que no es el objeto de nuestro análisis; en lo que aquí interesa, diremos que nuestra regulación propia prevé dos subcategorías de suelo rústico: el común y el protegido, que pasaremos a estudiar, avanzando que la LSR-IB, sin perjuicio de las peculiaridades que veremos, dispone en su artículo 9 que la ordenación urbanística del suelo rústico se efectuará directamente por los instrumentos de planeamiento general o, si se da el caso, por planes especiales de ordenación referidos a ámbitos o a determinaciones concretas, disponiendo que respecto de los terrenos clasificados como suelo rústico, la ordenación deberá de asignarlos a una de las dos calificaciones básicas y diferenciar, dentro de ellas, las distintas zonas, según su regulación.

Finalmente y a efectos de terminología, se debe tener presente que la Disposición Transitoria primera de la LSR-IB estableció un régimen de equivalencia para las denominaciones del planeamiento general no adaptado a sus determinaciones, en los siguientes términos:

- a) Los terrenos clasificados como suelo no urbanizable tienen, a todos los efectos, la consideración de suelo rústico.
- b) Cuando estos terrenos sean calificados por el planeamiento vigente con una calificación que comporte un régimen específico de protección, se los considerará adscritos al suelo rústico protegido. En el resto de casos se considerará que los terrenos forman parte del suelo rústico común.

### *2.1. Suelo rústico protegido*

El artículo 6 de la LSR-IB dispone que constituirán esta categoría los terrenos para los cuales, por sus valores excepcionales, la función territorial o la defensa de la fauna, de la flora y del equilibrio ecológico, se establezca un régimen especial de protección diferente del general para esta clase de suelo.

La ordenación del suelo rústico protegido se dirigirá a garantizar la permanencia de los elementos de identidad que lo caracterizan, para los cuales se definirán medidas de protección. Estas medidas se podrán extender a la totalidad de los citados elementos; en estos casos se determinará la imposibilidad de efectuar en los terrenos cualquier actividad que los altere.

En todo caso, se establece un deber de calificación como suelo rústico protegido, con mantenimiento del régimen que resulte de la regulación específica para una serie de terrenos:

- a) los incluidos en el ámbito de la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares;
- b) los que se declaren espacios naturales protegidos en virtud de lo dispuesto por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres;
- c) los que determinen los instrumentos aprobados al amparo de lo dispuesto en la Ley 8/1987, de 1 de abril, de ordenación territorial de las Islas Baleares;

d) los que determinen los planes y normas de la Conselleria de Agricultura, Comercio e Industria o de la Conselleria de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral.

Por su parte, la definición del suelo rústico protegido que lleva a cabo la L-DOT es para aquel comprendido dentro de las áreas sustraídas al desarrollo urbano, y para el cual, en razón de sus valores excepcionales, la preservación de la fauna, la flora y el mantenimiento de la biodiversidad, se establece un régimen especial de protección distinto del general. Estos terrenos se incluirán en alguna de las categorías siguientes:

a) *Las áreas naturales de especial interés de alto nivel de protección*, entre las que se incluyen las definidas por la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares, así como los espacios naturales protegidos, declarados según la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

La primera de las subcategorías se encuentra contemplada en el artículo 11 de la citada Ley 1/1991, y la constituyen una serie de terrenos que se ubican dentro de las áreas naturales que veremos en el punto b) siguiente, y que conforman los colindantes a la ribera del mar con una profundidad mínima de 100 metros, los sistemas dunares, los islotes, las zonas húmedas, las cimas, los barrancos, los acantilados, los peñascos más significativos, los encinares, los sabinars, los acebuchales y en cualquier caso los calificados como elemento paisajístico singular en el Plan Provincial de Ordenación de Baleares de 1973.

Respecto de los espacios declarados según la Ley 4/1989, diremos que en su artículo 12 dispone que se pueden clasificar en las categorías de parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos. Dentro de estos espacios, su máximo exponente en nuestra Comunidad Autónoma lo constituye el Parque Nacional Marítimo Terrestre del Archipiélago de Cabrera, creado en virtud de la Ley 14/1991, de 29 de abril. Para la declaración de cualquiera de las otras categorías de espacios se atribuye la competencia al Gobierno de las Islas Baleares.

b) *Las áreas naturales de especial interés*, definidas por la Ley 1/1991, de 30 de enero, de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares, y que no se incluyan en la categoría anterior de alta protección. Se trata de unas áreas que tal y como expresa la citada norma se someten a un régimen especial por sus singulares valores

naturales, relacionándose en unos anexos que incorporan asimismo su delimitación gráfica.

c) *Las áreas rurales de interés paisajístico*, definidas igualmente por la Ley 1/1991 y que conforman una serie de espacios transformados mayoritariamente por actividades tradicionales, y que, por sus especiales valores paisajísticos, se ven sometidos igualmente a un régimen de protección específica desde la legislación urbanística.

d) *Las áreas de prevención de riesgos*, que constituyen las que presentan un riesgo manifiesto de inundación, incendio, erosión o desprendimiento, independientemente de su inclusión en las anteriores categorías.

Áreas que han resultado introducidas de forma expresa en la legislación autonómica recogiendo la tendencia de la vocación natural de la ordenación territorial y de la planificación urbanística para limitar los riesgos naturales que comporten estas zonas para las actividades humanas, mediante la restricción de la localización de actividades y usos que se podrán llevar a cabo en ellas. En este sentido, la Ley de Directrices ordena el establecimiento de condiciones y limitaciones de desarrollo de los usos y de las actividades en función del nivel de riesgo; la determinación de las acciones de protección y de previsión de infraestructuras, siguiendo los criterios de la administración pública competente, con la promoción de acciones que eviten dichos riesgos.

e) *Las áreas de protección territorial*, que son, también independientemente de su inclusión en las categorías anteriores, las siguientes:

— La franja de 500 metros para las islas de Mallorca, Menorca y Eivissa, y la de 100 metros para la de Formentera, medidas desde el límite interior de la ribera del mar.

— La franja comprendida entre dos líneas longitudinales paralelas a las aristas de explanación de las carreteras y una distancia de éstas de 25 metros en las carreteras de cuatro o más carriles, de 18 metros en las carreteras de dos carriles de las redes primaria y secundaria y de 8 metros en las carreteras de dos carriles de las redes local o rural, según lo dispuesto en la Ley 5/1990, de 24 de mayo, de carreteras de las Islas Baleares, excepto cuando se trate de travesías.

Respecto de esta última categoría de suelo rústico protegido, cabe decir que no encuentra su encaje en la categoría de no urbanizable para la protección del dominio público, ya que en ella se incluiría el suelo que en

virtud de la reglamentación de cada categoría de bien demanial se imponga para su protección y que, a los efectos de lo ahora analizado, sería la legislación sectorial de costas o de carreteras. La protección desde la competencia de ordenación territorial de estas dos franjas de terrenos se hace tomando elementos que definen el dominio público como simple referencia física, para otorgarles una protección sobre la base de otros valores territoriales que puedan tener implícitos y por tanto no necesariamente derivados de su naturaleza demanial.

En último extremo, la L-DOT contempla que asimismo tendrán la consideración de suelo rústico protegido las *áreas que los instrumentos de planeamiento general consideren necesario preservar* justificadamente de acuerdo con los criterios vistos para las anteriores categorías, que no eran otros que sus excepcionales valores, la preservación de la fauna, la flora y el mantenimiento de la biodiversidad.

*f) Los terrenos protegidos por la legislación de patrimonio histórico*

En la categoría de suelo rústico protegido, nos extraña el olvido del legislador autonómico de una inclusión expresa de los terrenos que resulten protegidos en virtud de la legislación sobre patrimonio histórico. Recordemos que la LRSV establece que se incluyen en la categoría de suelo no urbanizable con régimen especial de protección los terrenos para los cuales la legislación sectorial atribuya valores «paisajísticos, históricos, arqueológicos,... culturales». Notemos que únicamente el artículo 4 de la LSR-IB, en lo referente a los «terrenos que posean valor etnológico o que constituyan el entorno de elementos arqueológicos, de arquitectura rural o, en general, de patrimonio histórico sometidos a un régimen de protección específico», ordena que se deberán asignar a la categoría de suelo rústico, pero no necesariamente a la subcategoría de protegido. Así, ni el artículo 6 de la LSR-IB, ni el artículo 9 de la L-DOT, contemplan en la relación de suelos que deben considerarse de especial protección a los que lo sean por razón de la legislación sectorial de patrimonio histórico.

De todas maneras, nos inclinamos decididamente por la inclusión de estos terrenos en la categoría de protegidos, toda vez que se encuentran dentro de la cláusula de posesión de «valores excepcionales» citados en el artículo 6 de la LSR-IB y 9 de la L-DOT y, en consecuencia, no podemos considerar que los terrenos que constituyen el rústico protegido sean únicamente los de las categorías que relacionan estos dos preceptos. Además de esta «cláusula residual» que constituyen los valores excepciona-

les, la normativa sectorial específica de patrimonio histórico comporta la consecuencia del establecimiento de un régimen urbanístico de especial protección, como veremos a continuación.

Efectivamente, en la Ley territorial 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares, por lo que respecta a la categoría de bienes inmuebles de interés cultural, se encuentran diferentes tipologías que nos llevarán a delimitar sectores de suelo rústico protegido:

a) *El conjunto histórico*, o agrupación homogénea de construcciones urbanas o *rurales*, continua o dispersa, que se distingue por su interés histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, historico-industrial, social, científico o técnico, *con suficiente coherencia para constituir una unidad susceptible de delimitación*, aunque cada una de las partes individualmente no tenga valor relevante.

b) *El jardín histórico*, constituido por un *espacio delimitado y ordenado por el hombre*, que integra elementos naturales de interés destacado por razón del origen, la historia o los valores estéticos, sensoriales o botánicos y que puede incluir elementos de fábrica, de arquitectura y artísticos.

c) *El sitio histórico*, constituido por el lugar o paraje natural *susceptible de delimitación espacial unitaria* que se puede vincular a acontecimientos o recuerdos del pasado, creaciones culturales o de la naturaleza, que tiene un destacado interés desde el punto de vista histórico, artístico, arqueológico, histórico-industrial, paleontológico, etnológico, antropológico, social, científico o técnico.

d) *El sitio de interés etnológico* que conforma un *lugar o paraje natural* con construcciones o instalaciones vinculadas a formas de vida, cultura y actividades tradicionales del pueblo de las Islas Baleares que merecen ser preservados por su valor etnológico.

e) *Zona arqueológica*: lugar donde existen restos materiales sean muebles o inmuebles, fruto de la intervención humana, que es susceptible de ser estudiado con la metodología arqueológica, con independencia de hallarse en la superficie o en el subsuelo o bajo las aguas.

f) *Zona paleontológica* o lugar con vestigios de restos animales y/o vegetales fosilizados, o no, que constituyan una unidad coherente y con entidad propia, definidores de la historia geológica de un lugar determinado.



En todos los inmuebles incluidos en alguna de las categorías anteriores, durante el proceso administrativo que comporta su declaración, se debe necesariamente delimitar sus correspondientes entornos de protección. Declaración que supone un efecto muy importante sobre el punto objeto de estudio, y que se contempla en el artículo 36 de la Ley autonómica de Patrimonio Histórico, como es el de la vinculación a los planes y a las normas urbanísticas que afecten al inmueble. Vinculación que llega al punto de que, tratándose de alguna de las anteriores categorías de bien de interés cultural (conjunto histórico, jardín histórico, sitio histórico, sitio de interés etnológico, zona arqueológica o zona paleontológica), el ayuntamiento correspondiente deberá elaborar un plan especial de protección o instrumento urbanístico de protección, o en cualquier caso adecuar uno vigente, que cumpla las exigencias de la ley.

Sea como fuere, y tal como hemos dicho más arriba, la inserción de estos terrenos en la categoría de especial protección viene conformada por la aplicación del artículo 9 apartado 1 de la LRSV, pero entendemos que hubiese sido conveniente, aunque sólo fuese a efectos de sistematización de toda la normativa sectorial con incidencia, que, bien la LSR-IB, bien la L-DOT, hubiesen recogido su inclusión de forma expresa como sí ha hecho la Ley de Ordenación Territorial de Canarias, que prevé la categoría de suelo rústico de protección cultural, en función de la preservación de yacimientos arqueológicos y de edificios, conjuntos o infraestructuras de valor histórico, artístico o etnográfico, así como su entorno inmediato.

## 2.2. *Suelo rústico común*

La LSR-IB contempla como suelo rústico común al resto de los terrenos asignados a esta clase de suelo que no se incluyan en la categoría de protegido. Dentro de estos terrenos categorizados como rústico común, la ordenación deberá diferenciar los mayoritariamente ocupados por masas forestales y de bosque bajo excluidos de la calificación de suelo rústico protegido, y definirá para ellos medidas que fomenten la permanencia y mantenimiento.

La L-DOT, siguiendo idéntico criterio, contempla en su artículo 10 que el suelo rústico común estará constituido por el resto de los terrenos que pertenezcan a las áreas sustraídas del desarrollo urbano y que no se encuentren incluidas en ninguna de las categorías de suelo rústico protegido que se han detallado en el apartado anterior. En dichas áreas de rústi-

co común, que serán delimitadas por los planes territoriales parciales, se contemplaran tres categorías:

a) *Las áreas de interés agrario*

Sin que en ningún momento se introduzca una definición conceptual de dichas áreas, únicamente se contempla un mandato para los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento general para la definición en ellas de medidas que protejan el potencial productivo del suelo, la permanencia del arbolado, incentivos para las actividades agrarias y mejora de las rentas rurales.

Se ha optado, pues, por la asignación de los terrenos de valor agrícola a la categoría de rústico común, hecho que en un principio sorprende un poco en atención, precisamente, a que los criterios que ordenan las directrices de ordenación territorial son los de protección de su potencialidad productiva, permanencia de elementos arbóreos y fomento de actividades agrarias; acciones todas ellas, de carácter intervencionista y encuadrables en la actividad administrativa de fomento que implica a su vez una actuación positiva como la que supone, en general, la producida en las categorías de suelo rústico protegido.

Aunque de la lectura del artículo 9 apartado 2 de la LRSV no se pueda concluir de forma taxativa que ante un «valor agrícola» estemos necesariamente en presencia de la categoría de no urbanizable de especial protección o sea tan sólo una categoría reservada a los supuestos del punto 1 del artículo 9; el legislador autonómico, mediante la LSR-IB, parecía inclinarse hacia la consideración de protegido. Cabe en este sentido recordar que el artículo 6 de la Ley territorial establecía que, en todo caso, merecían esta calificación los terrenos que determinen los planes y normas de la Conselleria de Agricultura, precepto que sería el único que a día de hoy pugnaría con la concepción que de las áreas de interés agrario realiza la L-DOT como suelo rústico común, pero no por los objetivos que se le asignan y que se identifican con los propios del protegido.

Al respecto se debe poner de manifiesto la existencia de numerosa jurisprudencia, producida antes de la LRSV, que consideraba correcta la asignación a esta categoría para proteger las potencialidades productivas de los terrenos, cuyo reflejo era el artículo 12 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Ésta ha sido precisamente la opción acogida en la legislación canaria, previendo la categoría de suelo rústico de protección agraria, para la ordenación del aprovechamiento o del potencial agrícola,

ganadero y piscícola, atendiendo al principio de protección de los valores económicos del suelo, aunque solamente sean potenciales.

b) Las *áreas de transición*, que comprenderán una franja a definir por los planes territoriales parciales entre un mínimo de 100 metros y un máximo de 500 metros a partir del suelo clasificado como urbano, urbanizable o apto para la urbanización. Su destino se dirige a las previsiones del futuro crecimiento urbano y a una función armonizadora de las diferentes clases del suelo.

c) Las *áreas de suelo rústico de régimen general*, integradas por el resto del suelo rústico común.

### 2.3. *Los núcleos rurales*

El artículo 8 de la LRS-IB introdujo un tercer género de terrenos, que, a pesar de incluirse en la categoría de rústico, reciben un tratamiento claramente diferenciado pero sin determinar los requisitos que lo configuran. Así, se habla de los «asentamientos en suelo rústico», cabe suponer ya existentes, cuyas características desaconsejen la inclusión en una clase de suelo susceptible de desarrollo urbanístico, y que se podrán ordenar mediante la calificación como núcleo rural en suelo rústico.

Igualmente se dispone que la regulación de esta figura deberá establecer, de forma detallada, las condiciones a las que deberán ajustarse las actividades que supongan actuaciones de edificación, así como determinar las características de las infraestructuras y resto de equipamientos urbanos necesarios.

La problemática que plantea la utilización de esta figura se agrava ante la falta de desarrollo reglamentario de la Ley del Suelo Rústico, que no marca de manera clara las características que deben tener los asentamientos que se pretendan calificar y regular. Simplemente establece la ley un mandato de definición de las condiciones de tipología y condiciones de la edificación de acuerdo con criterios de conservación de la trama y tipología propias de este tipo de asentamientos, así como una previsión de que la figura del núcleo rural en suelo rústico no se podrá utilizar nunca para plantear nuevos asentamientos.

Esta inconcreción e indefinición de la figura contrasta con la breve pero completa regulación de nivel legal que de unas figuras parecidas realiza la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Ca-

narias, cuyo artículo 55 contempla que, dentro del suelo clasificado como rústico, se pueden establecer dos categorías ante la existencia de formas tradicionales de poblamiento rural y de acuerdo con los criterios de reconocimiento y delimitación que para cada comarca establezca el planeamiento insular y que son:

1. Suelo rústico de asentamiento rural, referida a entidades de población existentes con mayor o menor grado de concentración, generalmente sin vinculación actual con actividades primarias, cuyas características no justifican su clasificación y tratamiento como suelo urbano, de acuerdo con los criterios que establezcan las Normas Técnicas de Planeamiento Urbanístico.

2. Suelo rústico de asentamiento agrícola, referida a áreas de explotación agropecuaria en las que haya tenido lugar un proceso de edificación residencial relacionado con dicha explotación para la ordenación, con la debida proporción, entre edificación y la actividad agropecuaria correspondiente.

Valoramos esta regulación autonómica como un importante referente a tener en cuenta de cara a un futuro desarrollo reglamentario de la LSR-IB puesto que como hemos dicho, a pesar de su brevedad, ofrece respuesta a un conjunto de interrogantes que plantea la figura del núcleo rural en las Islas Baleares.

## **VI. LA VALIDEZ DEL SISTEMA EN EL MARCO DE LA NORMATIVA BÁSICA**

Para concluir el presente trabajo, queremos reafirmar la plena adecuación del sistema que, para la clasificación del suelo rústico, ha sido escogido por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Como hemos visto, esta opción tiene plena acogida en el marco de la LRSV y especialmente en virtud de la cobertura expresa contemplada en su Disposición Adicional cuarta para los territorios insulares, a uno de los cuales, las Islas Canarias hemos utilizado en algún momento como referente.

Y es que aquella Comunidad Autónoma, con la Ley 6/1999, de Ordenación del Territorio, dispone de un código integral del urbanismo y ordenación territorial, elaborado en uso de la competencia legislativa exclusiva en la materia. Desde esta regulación global ha estado en condiciones, a diferencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de dar una definición del concepto de suelo urbanizable de acuerdo con las pautas de la DA 4.<sup>a</sup> de la LRSV, expresando que «integrarán el suelo urbani-

zable los terrenos que el planeamiento general urbanístico adscriba, mediante su clasificación, a esta clase de suelo para ser susceptibles de transformación, mediante su urbanización, en las condiciones y en los términos que dicho planeamiento determine.» Sus planteamientos de estrategia territorial, como los nuestros, rehúyen la concepción preestablecida para el resto del Estado de un planteamiento del suelo urbanizable como residual o resultante de una previa clasificación de suelos urbanos y no urbanizables; pero en el caso canario, con una expresa declaración que no ha sido puesta en duda por el Estado.

Hemos visto que el mantenimiento del carácter residual del suelo rústico fue la opción del artículo 4 de la LSR-IB de las Islas Baleares al disponer que, en último término, tendrán esta calificación los terrenos que, de acuerdo con la estrategia territorial adoptada, se deban excluir del proceso de desarrollo urbanístico o preservar de este proceso; tendencia que ha confirmado nuestra Ley de Directrices de Ordenación Territorial ya con la fijación de unos límites cuantitativos y cualitativos del crecimiento y manteniendo también una cláusula de cierre para la consideración de «suelo rústico de régimen general» para el resto de áreas no incluidas en el rústico protegido o en alguna de las otras categorías de suelo rústico común.

Modelo territorial que tampoco ha sido cuestionado por el Estado, toda vez que la formulación por su parte de recurso de inconstitucionalidad contra dicha norma, fue debida en concreto a las determinaciones de los preceptos de la L-DOT que podían incidir sobre aspectos relativos a bienes que forman parte del dominio público de titularidad estatal. Igualmente cabe decir que entendemos que la introducción de la modificación operada por el Real Decreto Ley 4/2000, de supresión del último reducto del carácter residual del suelo no urbanizable en el artículo 9.2 de la LRSV, no cambia en nada todo lo hasta ahora expuesto, por la indirecta revalidación que ha supuesto de su Disposición Adicional cuarta, al no querer cuestionar expresamente en ningún momento su plena vigencia.

Opinión que entendemos resulta reforzada por el hecho de que las opciones de estrategia territorial adoptadas por Baleares y Canarias para nada se han diferido a las determinaciones de planeamiento general municipal que acogiesen la opción de inadecuación de terrenos que posibilitaba la antigua redacción del 9.2 de la Ley básica; al contrario, la técnica utilizada en el caso de las Islas Baleares ha sido la clasificación indirecta de suelo rústico una vez definido el máximo crecimiento posible en las islas en un horizonte temporal de diez años, a concretar mediante instrumentos de ordenación supramunicipal.

En el caso canario se ha utilizado una fórmula mixta de planeamiento urbanístico local y también residual a través de la ordenación territorial por adscripción de este suelo a la categoría de rústico por ser «necesaria su preservación del proceso urbanizador para la salvaguarda del ecosistema insular, a fin de evitar la superación de su capacidad de sustentación del desarrollo urbanístico», criterio que en cierta forma resume la opción también acogida en Baleares.

Los criterios autonómicos insulares de clasificación se han de introducir teniendo en cuenta la delimitación del contenido del derecho de propiedad del suelo condicionada por el hecho insular, la capacidad limitada de desarrollo y la protección de los elementos del territorio. Por tanto, toda delimitación que suponga una clasificación de suelo específica de los territorios insulares no se pone en relación, como hemos visto antes, al suelo urbano o con la denominada «propiedad urbana», sino con una propiedad que comporta sólo un disfrute y disposición de conformidad con la propia naturaleza de unos terrenos que, de entrada, excluyen aprovechamientos urbanísticos. Ello comporta, ni más ni menos, que la aplicación de la DA 4.<sup>a</sup> no alterará el contenido del derecho de propiedad de unos terrenos por su clasificación como rústicos. No se altera ningún aprovechamiento urbanístico porque en ningún momento se ha tenido y, por tanto, esta delimitación del contenido del derecho de propiedad únicamente se ha de tener en cuenta para prever posibles mecanismos compensatorios en los casos de reducción de aprovechamientos inherentes a estos terrenos por su posible sujeción a un régimen específico de protección.

En definitiva, y dentro del marco expuesto, nuestro legislador ha diseñado un modelo que permite excluir la clasificación de los terrenos en función de rasgos característicos por otra clasificación que tiene en cuenta una necesaria preservación del proceso urbanizador de un territorio limitado, excluyendo de dicho proceso, independientemente de la preexistencia de valores a proteger, determinados suelos resultantes de un proceso de cuantificación de las posibilidades reales de crecimiento dentro del territorio limitado y basado al mismo tiempo en criterios de sostenibilidad.

El sistema no atribuye un derecho a la transformación del suelo prescindiendo de la decisión del legislador que ha definido las directrices de la ordenación territorial de las islas, porque en su diseño final difiere a los planes territoriales parciales la decisión del porcentaje de suelo que, dentro del global que se ha asignado por vía legal a cada isla, pueda destinar para el crecimiento urbano el planificador municipal.

## **II. Crónicas**

