

**“AUTORIZACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES O  
COMERCIALES EN SUELO RÚSTICO: UNA SOLUCIÓN  
INSOSTENIBLE A LA FALTA DE SUELO DESTINADO A USOS  
EMPRESARIALES”**

“AUTHORIZATION OF INDUSTRIAL OR COMMERCIAL PREMISES  
IN RURAL AREAS:  
AN UNSUSTAINABLE SOLUTION FOR THE LACK OF LAND  
INTENDED FOR BUSINESS USE”

**Autor:** Mauricio Ruiz Ceniceros, Doctor en Derecho, Profesor Asociado de Derecho Administrativo Universidad de Vigo, Abogado en Paseodealfonso abogados, [mauricio@paseodealfonso.com](mailto:mauricio@paseodealfonso.com)

**Resumen:**

La clasificación urbanística de suelo rústico pretende proteger los valores medioambientales, agrícolas y paisajísticos del territorio frente a la expansión urbanística, hasta el punto que la legislación española ha utilizado indistintamente los términos *suelo rústico* o *suelo no urbanizable* para denominar el mismo tipo de terreno: aquel que no está ni debe ser urbanizado. Pero, simultáneamente, la mayoría de las leyes urbanísticas permiten la construcción y actividad de instalaciones industriales o comerciales, contradiciendo sus propios objetivos e incumpliendo el mandato de desarrollo sostenible.

**Abstract:**

The urban classification as rural area tries to protect the environmental, agricultural and landscape values of the territory against urban expansion, to the extent that Spanish laws have used either the terms *rural land* or *non-developable land* to refer to the same kind of land: the area which is not developed and should not be developed. But, at the same time, most urban development laws permit the construction and operation of industrial or commercial facilities, contradicting their own objectives and violating the mandate of sustainable development.

**Palabras clave:** Suelo rústico, industrial, comercial, medio ambiente, desarrollo sostenible, especial protección, interés público

**Key Words:** rural area, industrial, commercial, environment, sustainable development, special protection, public interest

**Sumario:**

1. Introducción
2. Suelo rústico no es sinónimo de especial protección
3. El suelo rústico común debe ser preservado, salvo que las necesidades industriales o comerciales digan lo contrario
4. Suelo rústico de especial protección y uso industrial o comercial: ¿una incompatibilidad compaginable?
5. ¿Es imprescindible que en suelo rústico se permitan usos industriales o comerciales?
6. Incongruencia urbanística y contradicción medioambiental
7. Conclusiones
8. Bibliografía
9. Abreviaturas y acrónimos

**Summary:**

1. Introduction
2. Rural land does not mean the same as specially protected land
3. Common rural land soil must be preserved, unless industrial or commercial needs required otherwise
4. Specially protected rural land versus industrial or commercial usage: can this incompatibility be made compatible?
5. Do industrial or commercial premises need to be imperatively allowed on rustic land?
6. Urbanistic inconsistency and environmental counter effects.
7. Conclusion
8. Bibliography
9. Abbreviations and acronyms

## 1. INTRODUCCIÓN

En los campos de Soria existe un páramo de *colinas y sierras calvas, verdes pradillos, cerros cenicientos, tierras labrantías, chopos lejanos, quebradas de valles y barrancas,*

y *zarzales florecidos*<sup>1</sup> clasificado como suelo rústico, donde legalmente tiene cabida una “*Fábrica de Patatas Fritas y Productos de Aperitivo*”<sup>2</sup>. El presente artículo pretende explicar cómo todavía es posible este tipo de incongruencias, porque si una de las principales medidas para no impedir que las generaciones futuras puedan satisfacer sus propias necesidades es preservar aquella parte del territorio que no sea absolutamente indispensable para cubrir las necesidades actuales<sup>3</sup>, en política urbanística este objetivo se debe traducir en evitar que el suelo rústico sea incluido en el desarrollo urbano, salvo cuando sea estrictamente necesario. Es un principio que en España late desde el nacimiento del actual modelo urbanístico, cuando se atribuía a la especulación del suelo la prematura sustracción de terrenos a la agricultura<sup>4</sup>, aunque con un papel secundario porque tradicionalmente sólo mereció la consideración de suelo rústico el terreno que el planificador no incluía en la clasificación de urbano o reserva urbana<sup>5</sup>. Incluso vivió tiempos funestos, cuando el legislador sólo reconoció como no urbanizable el suelo que estuviera expresamente sometido a algún régimen de protección incompatible con su transformación, o que tuviera a bien preservar por su valor agrícola, forestal, ganadero, riqueza natural o inadecuación al desarrollo urbano. Todo lo demás era urbanizable<sup>6</sup>. Subsidiariedad que la jurisprudencia matizó:

- declarando reglada y obligatoria la clasificación del suelo rústico merecedor de *espacial protección* por 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;

---

<sup>1</sup> Descripción de “Campos de Soria” por ANTONIO MACHADO, publicado en el nº 29 de *La Tribuna*, Madrid, 2 de marzo de 2012, p. 2, y que se ajusta al entorno del municipio de Garray, situado en el centro-norte de la provincia, en los márgenes del río Duero y el río Tera y en cuyo punto más alto –llamado cerro de la Muela- se encuentra el yacimiento arqueológico de Numancia.

<sup>2</sup> Anuncio de información pública de autorización de uso excepcional en suelo rústico del Proyecto de construcción de una Fábrica de Patatas Fritas y Productos Aperitivos en la parcela 282, Polígono 12 del Término Municipal de Garray (Soria), calificado como suelo rústico, aprobado el 2 de marzo de 2016 por el Ayuntamiento de Garray ([www.garray.es](http://www.garray.es) [23/09/2017]).

<sup>3</sup> Frente a los rasgos característicos tradicionales de nuestro urbanismo, que eran su decidida vocación expansionista, una marcada inclinación por la cultura del ensanche y por la óptica del crecimiento y la generación de suelo urbano, de nueva ciudad [Vid. FERNÁNDEZ ACEVEDO, R (2016, p. 173)].

<sup>4</sup> Exposición de motivos de la LS-56.

<sup>5</sup> Art. 75 de la LS-56. Clasificación residual que mantuvieron el art. 80.a) del TRLS-76, así como el art. 12 del TRLS-92 (Vid. CANTÓ LÓPEZ, M.T., 2007, pp. 37-41, que verifica dicho criterio residual en las sucesivas leyes estatales).

<sup>6</sup> Arts. 9 y 10 de la LRSV-98.

- limitando la discrecionalidad administrativa a la clasificación del suelo rústico común, en el que a pesar de no concurrir especiales valores a proteger, el planificador considere inadecuada su transformación urbanística, bien por razones de utilización racional de los recursos naturales o por el modelo territorial previsto en el planeamiento<sup>7</sup>.

Pero el territorio rural no sólo peligra cuando el planificador considera que no reúne méritos suficientes para ser protegido. Incluso cuando lo excluye de la transformación urbana, la ley puede admitir que, *excepcionalmente* y si concurren determinadas circunstancias, sea destinado a actividades que dañan, afectan o resultan incompatibles con los valores que determinaron su clasificación, como son las instalaciones industriales o comerciales. Esta es la alarma medioambiental que salta cuando se permite en suelo rústico la instalación de una “*Fábrica de Patatas Fritas y Productos de Aperitivo*”, porque aunque su actividad esté relacionada con la transformación de producto primario, las instalaciones, infraestructuras y servicios urbanísticos que precisa rompen traumáticamente la idiosincrasia rústica sobre la que se asienta. ¿Cómo es posible que el ordenamiento jurídico permita la puesta en funcionamiento de una fábrica cuya mera presencia determina un futuro urbanístico totalmente distinto al planificado?; ¿cómo se excluye un entorno de la transformación urbana cuando se autoriza una instalación fabril que requerirá todos los servicios de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas, suministro de energía eléctrica y red de telecomunicaciones propias de un solar?; ¿cómo se evita la urbanización aislada y a saltos, sin solución de continuidad, cuando se permiten usos urbanos alejados de la trama urbana?. El objeto del presente artículo es dilucidar esta cuestión, es decir repasar si, a pesar de la prioridad medioambiental que proclaman los textos legales, el ordenamiento español todavía admite actividades industriales y comerciales sobre suelo rústico o no urbanizable, contradiciendo el principio de preservación que supuestamente inspira su régimen jurídico.

## 2. SUELO RÚSTICO NO ES SINÓNIMO DE ESPECIAL PROTECCIÓN

Desde el nacimiento de la *ciudad* como modelo de asentamiento humano lo inmobiliario se ha dividido en dos grandes campos: rústico y urbano, entendiendo los clásicos por *Rus* todo aquello que, hallándose en la superficie de la tierra, no estaba cerrado en los muros de la ciudad<sup>8</sup>. En realidad, jurídicamente nunca ha resultado fácil la diferenciación de los inmuebles por

---

<sup>7</sup> STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 14 de noviembre de 2013, Rec. 3401/2010, F.J. 6º.

<sup>8</sup> Vid. MUÑOZ DE DIOS, G (1982, p. 732), quien rememora que “*curiosamente, extendían esta denominación, incluso, a los esclavos destinados a la agricultura*”.

su naturaleza en rústicos y urbanos, pero la tradición civilista<sup>9</sup> ha atendido a cuatro criterios:

- a. Situación: el lugar donde radica la finca –campo o ciudad- determina, en principio, el carácter rústico o urbano de la misma, pues en general, son rústicas las fincas sitas en despoblado y urbanas las radicantes en población. Aunque este criterio no es exacto, porque si bien siempre las fincas situadas dentro de la población son urbanas, no siempre puede decirse que las que se encuentran en el campo son rústicas. Por ejemplo, pueden ser urbanas las edificadas en el campo o extrarradio destinadas a recreo o a otro uso que no sea la explotación agraria.
- b. Construcción: la idea de suelo y vuelo, o sea, de terreno y edificio, constituye otro dato preliminar. En general, se reconoce que las fincas rústicas tienen su entidad en el suelo, mientras que las urbanas lo tienen en el suelo y vuelo. Pero no es un criterio fiable entender que todo edificio es finca urbana y todo suelo finca rústica, porque el uso a que se la destina, la posición que ocupa y el considerarse principal o accesorio son las circunstancias que verdaderamente la caracterizan<sup>10</sup>. Por eso un solar sin edificar que está situado dentro del perímetro urbano y destinado a la edificación, aunque sólo es suelo o terreno, tiene el carácter de finca urbana<sup>11</sup>.
- c. Destino: el uso o servicio a que la finca esté destinada. Por ejemplo, en principio será urbana una finca que sirva de mansión, vivienda o habitación; mientras que tendrá la consideración de rústica la adscrita al cultivo o explotación agrícola<sup>12</sup>. Pero este criterio tampoco es fiable, porque puede haber mansiones, viviendas y habitaciones ubicadas fuera del perímetro urbano, y bolsas de suelo destinado a usos agropecuarios en plena ciudad<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Vid. CUTILLA TORNS, J.M. (1986, p. 1212), que sigue a ROCA SASTE y ROCA-SASTRE MUNCILL y rechaza el criterio natural de que los datos a tener en cuenta son primordialmente las condiciones en que se halle y el destino a que se dedique la finca, sostenido por ESPÍN, ALBADALEO y GARCÍA CANTERO. Para aquel autor el concepto de finca rústica debe extraerse de un contexto interaccionado por el Derecho común, Derecho urbanístico y la Ley de Arrendamientos Rústicos.

<sup>10</sup> RDGRN de 31 de agosto de 1863.

<sup>11</sup> RDGRN de 6 de julio de 1904.

<sup>12</sup> De aquí el criterio hipotecario de considerar finca urbana una casa en despoblado que sea independiente de todo predio rústico; mientras que un terreno dentro de población, independiente de toda finca urbana y destinado al cultivo, debe calificarse como finca rústica (RDGRN de 5 de marzo de 1863).

<sup>13</sup> Por ejemplo, todavía se pueden encontrar maizales cultivados, gallinas en libertad y ovejas pastando en los ámbitos de suelo urbano denominados PERI I-04 SEARA SUR, de 35.000 m<sup>2</sup> de superficie, y PERI SEARA NORTE I-05, de 19.995 m<sup>2</sup> de superficie, delimitados

- d. Accesoriadad: la dependencia o vinculación a una finca principal determinará el carácter rústico o urbano de la accesoria. Es decir, en principio los edificios –incluso los destinados a habitación– que integran las propiedades rústicas llamadas dehesas, haciendas, cortijos, masías, etc. tienen la consideración de fincas rústicas; mientras que el jardín o huerto anejo a una finca urbana tiene la consideración de finca urbana por razón de accesoriadad<sup>14</sup>. Criterio que tampoco es exacto cuando se cruza la línea trazada en el planeamiento<sup>15</sup>.

Es decir, a estos criterios de la tradición civilista se han sumado dos nuevos factores que han ganado un papel esencial: la situación básica del suelo legalmente definida a efectos de contenido de la propiedad y valoración, así como la clasificación realizada por el planificador urbanístico. Preponderancia reconocida por el propio legislador civil, cuando en el art. 7.1.a) de la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos establece que quedan fuera de su ámbito de aplicación los arrendamientos que tengan por objeto, inicial o posteriormente, fincas que constituyan, conforme a la legislación específica, suelo urbano o suelo urbanizable.

El TRLSRU-15 atiende a la situación básica del suelo para determinar el contenido del derecho de propiedad y el régimen de valoraciones, cuando su art. 2.1 establece que todo suelo se encuentra en la situación de *suelo rural* o de *suelo urbanizado*. Por tanto, la legislación estatal se fija en el dato fáctico de si el terreno ha sido transformado (urbanizado) o no (rural), y a partir de este parámetro permite que las legislaciones autonómicas concreten los criterios de clasificación y el régimen de utilización de cada clase, siempre reconducida a una de las dos situaciones básicas reguladas en la Ley estatal<sup>16</sup>.

---

en el PGOU de Vigo de 29 de abril de 1993, a desarrollar mediante la aprobación de respectivos Planes Especiales de Reforma Interior. Ambas son reductos “*rurales*” ubicados en pleno casco urbano, producto del crecimiento de la ciudad a saltos, cuando primaba el desarrollo de las áreas desocupadas con el fin de ahorrar costes de urbanización y evitar conflictos sociales derivados del desalojo y derribo.

<sup>14</sup> RDGRN de 7 de marzo de 1864.

<sup>15</sup> Por eso, por ejemplo, el art. 150.6.c) de la LSG-16 establece que no está sujeta a licencia municipal la división o segregación que sea consecuencia del otorgamiento por el planeamiento de distinta clasificación o calificación de la parcela de origen. Es el reconocimiento normativo de que el planeamiento puede otorgar clasificaciones urbanísticas diferentes a distintas partes de una finca, como sucede cuando clasifica como urbana la parte edificada y rústica la vacante.

<sup>16</sup> Por ejemplo, en el esquema de situaciones básicas del suelo definido en la legislación estatal la clase tradicional del suelo urbanizable no tiene sustantividad propia, porque se trata de un suelo rural que va a ser transformado, debiendo justificar el plan la necesidad de su urbanización. Pero no impide que esa clase de suelo se mantenga en la legislación autonómica (Vid. MENÉNDEZ REXACH, A: “[2009, p. 135]).

A su vez, la clasificación urbanística es la técnica que determina el régimen urbanístico más adecuado a las características de hecho y aptitudes de cada terreno, incluyéndola en alguna de las siguientes clases de suelo: urbano, urbanizable o rústico<sup>17</sup>. En general, para establecer dicha clasificación los instrumentos de planeamiento deben respetar los objetivos de la actividad urbanística pública, la definición legal de cada clase de suelo y los demás criterios señalados en la normativa urbanística, en particular en los instrumentos de ordenación del territorio. También deben considerar las características de hecho y las aptitudes potenciales de cada terreno, tanto en sí mismas como en relación a su entorno y el conjunto del término municipal, así como tener en cuenta los objetivos y propuestas de ordenación del propio instrumento que establezca la clasificación<sup>18</sup>.

Pues bien, el TRLSRU-15 circunscribe el suelo en situación *rural* a aquel que la ordenación territorial y urbanística excluya de ser transformado mediante la urbanización, que deberá comprender, como mínimo, los terrenos que la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural descarten de dicha transformación; más aquellos que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos; más aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, así como cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística<sup>19</sup>. Es decir, el suelo descrito tradicionalmente como *rústico* y con vocación de seguir siendo rural<sup>20</sup>. Pero no reduce esta situación básica al suelo tradicionalmente descrito como rural, sino también al suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, mientras no termine la correspondiente actuación de urbanización, así como cualquier otro que no reúna los requisitos del tradicionalmente denominado *urbanizable*. Por tanto, dentro de la situación básica de suelo rural el legislador estatal comprende no sólo el suelo preservado de la transformación urbanística (sujeto, pues, a algún tipo de protección frente a la urbanización), sino también aquel destinado a dicha transformación y, a tal efecto, desprotegido.

---

<sup>17</sup> Art. 20 del RUCI.

<sup>18</sup> Art. 22 del RUCI, que a estos efectos resulta ejemplificativo.

<sup>19</sup> Art. 2.2.a. del TRLSRU-15.

<sup>20</sup> Equiparación que la jurisprudencia ha asumido, como p. ej. la STSJ de Extremadura, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 26 de julio de 2011, Rec. 370/2009, FJ. 5º: “*el artículo 13 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, dispone con rango de normativa básica (Disposición Final Primera) que el suelo rural -el tradicional suelo no urbanizable-*”, y que normativiza la más reciente legislación en la materia, como el art. 31.b) de la LSENPC: “*Los suelos clasificados y categorizados como suelos rústicos, así como los suelos clasificados y categorizados como suelos urbanizables hasta la recepción de la urbanización, se encuentran en la situación básica de suelo rural*”.

A su vez, la clasificación del suelo *rústico* atiende al conjunto de terrenos que deben ser protegidos del proceso de urbanización<sup>21</sup> por cumplir alguno de los siguientes terrenos:

- a) *Criterio de protección singular*: cuando los terrenos están sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su urbanización, establecido por la normativa urbanística o a la legislación sobre medio ambiente, aguas, montes, patrimonio cultural, obras públicas, infraestructuras, energía, transportes, comunicaciones, telecomunicaciones u otras normas que justifiquen la protección o establezcan limitaciones de aprovechamiento.
- b) *Criterio de valor intrínseco*: cuando los terrenos presentan manifiestos valores naturales, culturales o productivos que justifiquen la necesidad de protegerlos o de establecer limitaciones a su aprovechamiento. A tal efecto suelen entenderse como merecedores de protección los valores ambientales, ecológicos, geológicos, litológicos, paisajísticos, científicos, educativos, históricos, artísticos, arqueológicos, etnológicos, turísticos, recreativos, deportivos, agrícolas, ganaderos, forestales y de riqueza natural, así como las formas tradicionales de ocupación humana del territorio, los paisajes resultado de procesos seculares de transformación humana del medio físico y las construcciones e instalaciones vinculadas a la utilización de los recursos naturales.
- c) *Criterio de recuperación de valores*: cuando los terrenos, habiendo presentado en el pasado alguno de los valores citados, deban protegerse para facilitar o promover su recuperación, o para evitar una mayor degradación.
- d) *Criterio de prevención de riesgos*: cuando los terrenos que estén amenazados por riesgos naturales o tecnológicos incompatibles con su urbanización, tales como inundación, erosión, hundimiento, deslizamiento, alud, incendio, contaminación o cualquier otro tipo de perturbación del medio ambiente o de la seguridad y salud públicas.
- e) *Criterio de calidad de la urbanización*: los terrenos que no reúnan condiciones que aseguren que la urbanización alcance un nivel mínimo de calidad porque:

---

<sup>21</sup> La categoría de suelo no urbanizable, como elemento estructurante del territorio, y su problemática vinculada por lo general a su protección, está presente de forma relevante en la ordenación del territorio. “Se trata, además, de una clase de suelo definida, por lo general, de forma negativa y residual: es la superficie exenta o al margen del proceso urbanizador, con posibilidades edificatorias de carácter excepcional, sometidas a unos presupuestos y trámites específicos” (PÉREZ FERÁNDEZ, J.M. [1998, pág. 244]).



- Presenten características topográficas, geológicas, geotécnicas o mecánicas que desaconsejen su urbanización, tales como propensión a los deslizamientos, pendientes fuertes, baja resistencia, expansividad de arcillas o existencia de depósitos o corrientes de aguas subterráneas cuya protección sea necesaria.
- Resulten peligrosos para la salud por haber sustentado usos industriales, extractivos, de producción de energía, de depósito o tratamiento de residuos u otros análogos.
- Su transformación altere el sistema de asentamientos mediante la formación de nuevos núcleos ajenos a la lógica histórica de ocupación humana del territorio.
- Su transformación comprometa el desarrollo urbano futuro o amenace la transición armónica entre el medio urbano y el medio natural<sup>22</sup>.

Sin embargo, no todo el suelo que se ajuste a alguno de estos criterios merece el mismo grado protección. La legislación urbanística española ha regulado distintos regímenes de salvaguarda en función del criterio atendido para clasificarlo y que -simplificando mucho- se reducen a las dos tradicionales categorías de suelo *rústico*<sup>23</sup> o *no urbanizable*<sup>24</sup>:

- *de especial protección*<sup>25</sup>, o *de categoría especial*<sup>26</sup>, o simplemente *especial*<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> Art. 30 del RUCL, que también resulta muy ilustrativo.

<sup>23</sup> El término *suelo rústico* era el empleado en el art. 65 de la LS-56, así como actualmente en Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Islas Baleares e Islas Canarias.

<sup>24</sup> El término *suelo no urbanizable* era el utilizado en el TRLS-76, TRLS-92, LRSV-98, así como actualmente en Andalucía, Aragón, Cataluña, Extremadura, La Rioja, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana.

<sup>25</sup> Art. 86.2 del TRLS-76, art. 12 del TRLS-92 y art. 9.1º de la LRSV-98. En Andalucía el art. 66.2.a y b. de la LOUA; en Cantabria art. 92.3 de la LOTRUSC; en Castilla-La Mancha art. 47.2 del TRLOTAUCLM y art. 3 del RSRM; en Castilla y León el art. 16.1.d), e), f), g) y h) de la LUCL y arts. 34, 35, 36, 37 y 38 del RUCL; en Cataluña el art. 32.a), primero, del TRLUC; en Extremadura el art. 11.2 de la LSOTE; en Galicia art. 31.2 de la LSG-16 y 45.2 del RLSG-16; en las Islas Baleares el art. 6 de la LSRIB; en las Islas Canarias el art. 34.a), b) y d) de la LSENPC; en la Comunidad de Madrid el art. 16 de la LSM; en la Región de Murcia el art. 83.1.a) y b) de la LOTURM; en Navarra el art. 42.2.a) del TRLFOTUN; en el País Vasco el art. 13.2.a) de la LSUPV; y en la Comunidad Valenciana el art. 26.a) de la LOTUPV, aunque también lo llama *suelo no urbanizable protegido* (arts. 201.2.c; 246.2 y disposición transitoria novena). En Asturias el art. 122.1.a), c) y d) del TRDLVMOTUA y el art. 29.b) del ROTUA distingue el suelo no urbanizable de especial protección, el de costas, el de infraestructuras y las categorías que establezca la normativa sectorial.

<sup>26</sup> En La Rioja el art. 45 de la LOTULR.

- común<sup>28</sup>, o genérico<sup>29</sup>, o de protección ordinaria<sup>30</sup>, o de reserva<sup>31</sup>, o inadecuado para su transformación urbanística<sup>32</sup>, o de preservación<sup>33</sup>, o incluso un combinado de dichos términos<sup>34</sup>.

En el primer grupo – *suelo rústico de especial protección*- se encuentran los terrenos que cuentan con alguno de los valores definidos al efecto por la ley. En principio cada ley urbanística es libre para formular su propio catálogo de méritos a preservar, pero en general todas responden a patrones similares, como por ejemplo: valores y recursos naturales o ecológicos, incluidos los hidrológicos y los forestales que sean objeto de conservación; aquellos donde se hallen presentes valores paisajísticos, naturales o antropizados y características fisiográficas, así como los usos tradicionales que han conformado el paisaje; aquellos donde existan yacimientos arqueológicos y de edificios, conjuntos o infraestructuras de valor histórico, artístico, etnográfico o paleontológico, así como su entorno inmediato; perspectivas o procesos ecológicos, diferenciando los entornos de espacios naturales, de núcleos de población y de itinerarios de especial interés cultural. También los terrenos afectados por la ordenación del dominio público marítimo-terrestre y de las zonas de servidumbre de tránsito y protección, cuando no sean clasificados como urbano o urbanizable y en ellos se encuentren presentes valores naturales que justifiquen esta categorización; y los terrenos que cuenten con valores económicos, por ser idóneos, al menos potencialmente, para su aprovechamiento del potencial agrícola, ganadero, piscícola, de pastoreo y otros aprovechamientos o usos compatibles, o aprovechamiento y explotación intensiva de recursos forestales, incluyendo la reforestación con igual finalidad; también los terrenos necesarios para la protección de las cuencas, así como para la ordenación del aprovechamiento y la explotación de recursos

---

<sup>27</sup> En Aragón el art. 16.2 del TRLUA;

<sup>28</sup> En las Islas Baleares el art. 7 de la LSRIB; en Extremadura el art. 11.2 de la LSOTE; en la Comunidad Valenciana el art. 26.a) de la LOTUPV; y en Castilla y León el art. 16.1.a) de la LUCL y art. 31 del RUCL. Además los apartados b), c), i) y j) del art. 16.1 de la LUCL y los arts. 32, 33, 33 bis, 33 ter y 34 distinguen el *suelo rústico de entorno urbano*, el *suelo rústico con asentamiento tradicional*, el *suelo rústico de actividades extractivas* y el *suelo rústico de asentamiento irregular*, a los que no atribuye “*especial protección*”.

<sup>29</sup> En Aragón el art. 16.2 del TRLUA; en La Rioja el art. 46 de la LOTULR; en Asturias el art. 122.1.b) y e) d) del TRDLVMOTUA y el art. 29.b) del ROTUA diferencia entre el *suelo no urbanizable de interés* y el *de núcleo rural*.

<sup>30</sup> En Cantabria el art. 92.4 de la LOTRUSC; en Galicia art. 31.2 de la LSG-16 y 45.2 del RLSG-16.

<sup>31</sup> En Castilla-La Mancha art. 47.2 del TRLOTAUCLM y art. 3 del RSRCM.

<sup>32</sup> Art. 83.1.c) de la LOTURM.

<sup>33</sup> En Navarra el art. 42.2.b) del TRLFOTUN.

<sup>34</sup> En las Islas Canarias el art. 34.c) y e) de la LSENPC distinguen el *suelo rústico de asentamiento agrícola* y el *suelo rústico común*. Este último, a su vez, puede ser *suelo rústico común de reserva* o *suelo rústico común ordinario*.

hidrológicos, tanto en superficie como subterráneos; para la ordenación de la explotación de recursos minerales; incluso cuando existan núcleos de población existentes y consolidados con mayor o menor grado de concentración, donde las actividades agrarias, en el caso de existir, tienen un carácter meramente residual; y aquellas áreas de explotación agropecuaria en las que haya habido un proceso de edificación residencial relacionado con dicha explotación, siendo la edificación justificada y proporcional a la actividad desarrollada. También para el establecimiento de infraestructuras y de zonas de protección y de reserva que garanticen la funcionalidad de los sistemas generales viarios, los de telecomunicaciones, los energéticos, los hidrológicos, los de abastecimiento, saneamiento y otros análogos, así como para la implantación de las dotaciones y los equipamientos que sea preciso en suelo rústico.

Mientras que la categoría de *suelo rústico común* está integrado por aquellos terrenos que el planificador preserve para futuras necesidades de desarrollo urbano, así como aquellos que el planeamiento no incluya en ninguna otra categoría de suelo rústico<sup>35</sup>. Es una decisión de exclusión, sin más.

Esta diferencia conceptual resulta relevante, porque determina el margen de actuación del planificador. 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 urbanizable de especial protección es una decisión *reglada*, impuesta legalmente cuando concurren los valores relacionados en el correspondiente precepto. “*El planificador al tiempo de clasificar el suelo, por tanto, no se encuentra ante el dilema de clasificar la zona como suelo no urbanizable protegido o suelo urbanizable ordinario o común, sino que no existe elección alguna porque si concurren los valores paisajísticos forzosamente ha de clasificarse el suelo afectado como no urbanizable de especial protección*”<sup>36</sup>.

Mientras que la noción de suelo rústico común faculta inequívocamente a los autores del planeamiento para clasificar como suelo no urbanizable los terrenos que se consideren inadecuados para su urbanización, es decir aquellos suelos que, en virtud del modelo territorial elegido, quiera preservar del proceso de urbanización, aunque no concurren valores especiales de carácter agrícola, forestal, ganadero, de riqueza natural, etc. Esto es, “*otorga a la*

---

<sup>35</sup> Art. 34 de la LSENPC, que concentra la suma de criterios aplicados por las restantes leyes autonómicas.

<sup>36</sup> STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 25 de marzo de 2011, Rec. 5516/2007, FJ 4º, que cita sus sentencias de 3 de julio de 2009 (Rec. 909/2005) y 7 de junio de 2010 (Rec. 3953/06).

*Administración autora del planeamiento un margen de discrecionalidad para clasificar el terreno como suelo no urbanizable a fin de excluirlo del proceso urbanizador”<sup>37</sup>.*

Por tanto, es cierto que el concepto de suelo rústico o no urbanizable puede ser identificado con algún régimen de protección, pero de distinta graduación<sup>38</sup>. La máxima protección se otorga a los terrenos que reúnan valores predefinidos normativamente: no es opcional, sino obligatorio. Pero aquellos que carezcan de tales valores pueden recibir distintos grados de protección, incluso la total desprotección, que consiste simplemente en no clasificarlos como suelo rústico. Lo cual da pie a un criterio de preservación urbanística *flexible*.

### **3. EL SUELO RÚSTICO COMÚN DEBE SER PRESERVADO, SALVO QUE LAS NECESIDADES INDUSTRIALES O COMERCIALES DIGAN LO CONTRARIO**

Los criterios elementales de utilización del suelo derivados del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible implican limitar la urbanización “*al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifica*” y preservar de ella “*al resto del suelo rural*”<sup>39</sup>. Criterios que, trasladados a la técnica de clasificación del suelo empleadas por nuestras leyes urbanísticas, se traducen en: por un lado, permitir la actividad industrial o comercial exclusivamente en suelo urbano consolidado, suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable<sup>40</sup>; y por otro erradicar tales usos en todo el territorio clasificado como suelo rústico o no urbanizable<sup>41</sup>. Son normas *externas* a las sectoriales que regulan la actividad industrial y comercial, mediante las cuales se *limitan* las libertades de empresa y establecimiento<sup>42</sup> con el fin de adecuar su ejercicio a los intereses públicos de carácter general, como son el medio ambiente y las condiciones de vida rural.

---

<sup>37</sup> STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 25 de marzo de 2011, Rec. 5516/2007, FJ 4º: “*Ello, claro es, sin perjuicio de que el ejercicio que haga la Administración de ese margen de discrecionalidad queda siempre sujeto al control jurisdiccional*”.

<sup>38</sup> La excepción es la Comunidad de Madrid, donde sólo existe una categoría de suelo no urbanizable, que es el suelo no urbanizable de protección (art. 16 de la LSM).

<sup>39</sup> Art. 20.1.a) del TRLSRU-15. Vid. MENÉNDEZ REXACH, A. (2009, p. 135).

<sup>40</sup> En los dos últimos sólo tras haber superado los procesos de gestión y urbanización conforme al planeamiento que desarrolle su ordenación pormenorizada.

<sup>41</sup> No se trata de restringir cualquier uso o utilidad del predio, incluso el que viniere siendo tradicional o consolidado. Por ejemplo, el ánimo de preservar el campo abierto no justifica la pretensión municipal para prohibir *de facto* la facultad de vallar las fincas en el suelo rústico, salvo las excepciones mínimas en la normativa contempladas, “*porque el carácter estatutario de la propiedad no conduce a la negación pura y simple de cualesquiera facultades por el titular de aquella*” (Vid. SÁNCHEZ GOYANES, E. [2008], que cita como ejemplo la STS de 4 de febrero de 2008, Rec. 6808/2003).

<sup>42</sup> Vid. ARIÑO ORTIZ, G. (1995, p. 26), que advierte como para llevar a cabo su labor creadora el empresario requiere libertad de ubicación y domiciliación de su negocio.

Con ello se trata de limitar los efectos lesivos que para los terceros y el medio ambiente pudieran derivarse de una actividad privada, por muy legítima que sea<sup>43</sup>.

Este carácter sostenible y medioambiental del urbanismo actual se proyecta, de forma más directa y efectiva, en relación con los suelos rústicos en que concurren especiales valores de carácter ambiental. Este plus de protección se presenta hoy -en el marco de la amplia, reciente y variada normativa sobre la materia, en gran medida fruto de la transposición de las normas de la Unión Europea- como un reto ciertamente significativo y como uno de los aspectos más sensibles y prioritarios de una novedosa normativa medioambiental<sup>44</sup>. Por eso y para justificar el nuevo contenido y dimensión legal, la LS-07 y el posterior TRLS-08 apelaron en el marco de la Constitución Española al "*bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47*", de donde deduce "*que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario de aquellas al servicio de la calidad de vida*". Igualmente argumentaron que "*el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente*", y se remitieron a los mandatos de la Unión Europea sobre la materia advirtiendo "*de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos*". Todo ello, porque "*el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable*". La conclusión es que "*desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada*"<sup>45</sup>.

Pero la clave no radica exclusivamente en la clasificación, porque la legislación estatal todavía admite que con carácter excepcional, y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, puedan legitimarse actos y usos específicos de interés público o social que hayan de emplazarse en el medio rural<sup>46</sup>. Es cierto que el propio legislador estatal exige -con naturaleza de legislación básica-, que "*la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre*

---

<sup>43</sup> Vid. ARIÑO ORTIZ, G. (1995, p. 100).

<sup>44</sup> STSJ de Cantabria, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 2 de diciembre de 2013, Rec. 515/2011, FJ. 17º.

<sup>45</sup> Apartado I de la exposición de motivos de la derogada LS-07 y apartado III del derogado TRLS-08.

<sup>46</sup> Art. 13.1 del TRLURU-15.

*sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice*<sup>47</sup>. Es decir, impone la primacía de tales valores: en primer lugar, al planificador a la hora de establecer las determinaciones para los terrenos que en ellos concurra; en segundo lugar, a la hora de habilitar los usos excepcionales que la propia ley estatal autoriza para este tipo de suelo<sup>48</sup>. En teoría esta utilización anómala de terrenos clasificados como no urbanizables no debería entrar en colisión con los motivos que justificaron dicha clasificación, y que necesariamente deben constar en el planeamiento. Motivos que, a su vez, deberían ser tomados en consideración para resolver las solicitudes de autorización de usos excepcionales, especialmente cuando se pretendan llevar a cabo en terrenos que fueron clasificados como rústicos porque resultaban inadecuados para el desarrollo urbanístico en aplicación del principio de utilización racional de los recursos naturales. Por eso *“de estas autorizaciones ha de hacerse un uso restrictivo y siempre justificado en el interés público, lo que constituye un razonable reverso a la ampliación de terrenos aptos para ser destinados a usos urbanísticos que vienen impulsando las reformas legislativas de los últimos años”*<sup>49</sup>, incluso aunque supongan una mayor creación de empleo y riqueza, porque supondría la conversión de la excepción en regla<sup>50</sup>.

Pero lo cierto es que ha venido sucediendo todo lo contrario. Con fundamento en el art. 85.1.2ª del TRLS-76, la jurisprudencia mayoritaria admitió la implantación de grandes superficies comerciales (hipermercados, centros comerciales, parques comerciales y de ocio, etc.) en suelos clasificados como no urbanizables o rústicos cuando concurriera un doble requisito: la *utilidad pública o interés social* y la *necesidad de su emplazamiento en el medio rural*<sup>51</sup>. No

---

<sup>47</sup> Art. 13.4 del TRLURU-15.

<sup>48</sup> STSJ de Extremadura, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 26 de julio de 2011, Rec. 370/2009, FJ. 5º: *“en congruencia con ello deberá concluirse que ya a nivel de Legislador básica, en contra de lo que se razona en la demanda, no existe una primacía absoluta del destino a la producción de energía eólica, cuando existan valores específicos a preservar”*.

<sup>49</sup> Vid. QUINTANA LÓPEZ, T. (2004, p. 116).

<sup>50</sup> STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 14 de abril de 2004, Rec. 6933/2001, FJ. 3º: *“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)”*.

<sup>51</sup> Vid. PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (1998, p. 247), que señala ambos conceptos como ejemplos de aplicación de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, lo que niega el carácter discrecional de la autorización. Cita al respecto la STS de 9 de diciembre de

exigió una previa habilitación legal para la declaración de utilidad pública o interés social distinta de la contenida en el propio art. 85.1.2ª del TRLS-76 y el art. 44.2.4º del RGU-78, que habilitan al órgano administrativo competente en materia urbanística a fin de que, para otorgar la autorización previa, valore la utilidad pública o interés social cuando no venga atribuida por aplicación de su legislación específica<sup>52</sup>. Consideró que la existencia de interés social no se limita, por norma alguna, al supuesto de que el titular de la explotación sea un ente público, siendo, por tanto, compatible con la gestión privada y con la existencia de beneficio mercantil. Ni identificó interés social exclusivamente con el interés oficial ni con la gestión de este carácter, sino que incluyó en el interés social factores como el abaratamiento de los costes, la descongestión urbanística y la existencia de un beneficio mercantil. Y consideró que el art. 85.1.2ª del TRLS-76 no constriñe el interés social a actividades o sectores determinados, sino que ampara instalaciones, sin especificar el fin concreto a que puedan ser dedicadas<sup>53</sup>.

En cuanto al requisito de la necesidad de emplazamiento en medio rural, con carácter general, la jurisprudencia ha manejado el criterio de la “*vinculación funcional*” que debe existir entre la construcción o instalación en cuestión y su emplazamiento en el medio rústico o suelo no urbanizable<sup>54</sup>. Pero cuando se trata de la instalación de grandes superficies en suelo no urbanizable, los pronunciamientos jurisprudenciales sobre este requisito se caracterizan por su indefinición, o incluso por su silencio, siendo las “*razones estructurales*” (dimensión e incidencia sobre el tráfico) las que operan como justificadoras del emplazamiento rural y de su consideración como “*equipamiento extraurbano*”<sup>55</sup>. Interpretación que la doctrina ha criticado por excesivamente

---

1986, F.J. 3º (Ar. 1023/1987).

<sup>52</sup> Aunque un sector doctrinal opinase lo contrario, es decir que la declaración de utilidad o interés social ha de tener, en cada caso, habilitación legal expresa en la normativa específica con base a la cual se pretenda realizar la edificación o instalación de que se trate (Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1981, p. 407). También en este sentido, STS 24 de marzo de 1986, considerando 5º de la sentencia apelada (RJ 1986/2331).

<sup>53</sup> Vid. PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (1998, p. 248), que critica que “*ante un planteamiento tan amplio y flexible del requisito de utilidad o interés social, el Tribunal Supremo no ha tenido empacho en reconocer, por regla general, para la instalación de grandes superficies comerciales en SNU, la existencia de ese interés social, 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); razones todas ellas loables pero que, sin duda alguna, tienen su reverso o lado perverso: cierre del comercio tradicional, con aumento del paro; creación, en algunos casos, de situaciones de monopolio u oligopolio que cuestionan la reducción de precios; crecimiento incontrolado de la ciudad...*”.

<sup>54</sup> SSTS de 8 de octubre de 1982, considerando 8º de la sentencia apelada (RJ 1982/6352), y de 24 de marzo de 1986, considerando 5º de la sentencia apelada (RJ 1986/2331).

<sup>55</sup> STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 13 de julio de 1984, (RJ 1984/6475), considerando 5º: “*Que así mismo el interés social no se constriñe por el artículo 85.2 de la Ley a actividades o sectores determinados, sino que ampara potencialmente a todo tipo de instalaciones, sin*

amplia, ya que permite que sea suficiente aducir simplemente la no disponibilidad de suelo urbano o urbanizable, y, en consecuencia, que este tipo de construcciones e instalaciones puedan dar lugar a una transformación urbanística del suelo no urbanizable al margen de lo previsto en la propia legislación del suelo<sup>56</sup>.

Régimen excepcional que la mayoría de las Comunidades Autónomas han incorporado hasta casi convertirlo en regla general. Así sucede en el suelo no urbanizable de Andalucía, donde se pueden realizar *Actuaciones de Interés Público*, con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurren los requisitos de utilidad pública o interés social<sup>57</sup>. Dichas actuaciones pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones para la implantación de usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos. Pero ese interés y utilidad pública que despierta la actuación no hay que confundirlo con titularidad pública, porque su promoción puede ser tanto pública como de iniciativa y titularidad privada<sup>58</sup>. Estas actuaciones

---

*especificar el fin concreto a que puedan ser dedicadas, es decir que constatado el interés social la instalación puede destinarse a cualquier fin (o actividad) donde quepa la presencia de semejante interés. Por otro lado la Comisión de Urbanismo (el Consejo de la Diputación General lo ratifica en su resolución de 2 de Septiembre de 1981) asumió la justificación dada por el Ayuntamiento de Utebo sobre la racionalidad del emplazamiento en zona rural, tal como se explica en la memoria, ya que el conjunto del Centro Comercial, habida cuenta su tamaño y el tráfico generado, constituye un equipamiento único esencialmente extraurbano (el tráfico que genera es incompatible con la red viaria urbana, ni puede fácilmente ubicarse una instalación de tal extensión y características en medio de un tejido urbano, etc.). Este motivo no es solamente funcional sino que responde a la razón básica de adquisición de suelo a precios asequibles y que permita aminorar el coste total de la instalación con la finalidad de lograr o hacer posible el abaratamiento de los productos ofrecidos al consumidor”.*

<sup>56</sup> Vid. PAREJA I LOZANO, C. (1990, p. 106); GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1981, p. 407); ARGULLOL MURGADÁS, E. (1984, p. 262) y PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (1998, pp. 249 y 250). Este último critica la actitud de las Administraciones Públicas que no sólo no han puesto freno a este tipo de actuaciones, sino que las han fomentado, especialmente en el caso de pequeños y medianos Ayuntamientos, donde las autoridades públicas ven en este tipo de instalaciones una fuente considerable y “*apetitosa*” de ingresos (vía licencia e impuestos, como IBI ó IAE), además de ser un instrumento “*válido*” en la lucha contra el desempleo, o en la cobertura de déficits de equipamientos o infraestructuras que el municipio presenta.

<sup>57</sup> En el párrafo decimosegundo del apartado III de su la LOUA advierte que uno de los criterios por los que determinados terrenos deben ser excluidos del proceso urbanizador a través de su clasificación como no urbanizable es “*la necesidad de ubicar en ellos determinadas actividades o usos, que han de estar necesariamente alejados de la ciudad*”. Lo cual, para RUIZ ARNÁIZ, G. (2006, p. 451), “*parece chocar frontalmente con todos los principios expresados en la configuración del suelo no urbanizable por el legislador estatal [la entonces vigente LRSV-98], cuya protección y preservación de los procesos de desarrollo urbanístico proviene de la existencia en los mismos de valores connaturales, paisajísticos, de criterios de sostenibilidad, o de similar naturaleza, y no de su aptitud para ser soporte de actividades que pueden resultar altamente distorsionantes de los elementos naturales*”.

<sup>58</sup> Art. 42.1. de la LOUA. La STSJ de Andalucía de Sevilla, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 15 de octubre de 2012, Rec. 253/2012, FJ 2º, relaciona este régimen autonómico con el art. 44.1.2ª del RGU-78, que permite autorizar edificaciones e



requieren la aprobación del *Plan Especial* cuando afecten a la ordenación estructural del correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística; o comprendan una superficie superior a 50 hectáreas. También procede su formulación como Plan Especial cuando tenga por objeto actividades que comprendan terrenos pertenecientes a más de un término municipal; o tengan, por su naturaleza, una entidad u objeto, incidencia o trascendencia supramunicipales<sup>59</sup>, lo que confiere una naturaleza más propia de instrumento de ordenación del territorio que instrumento urbanístico, aunque la legislación andaluza los regule entre los segundos<sup>60</sup>. En los demás supuestos se tramitará como mero *Proyecto de Actuación* que, en todo caso, precisará el otorgamiento de la preceptiva licencia urbanística, además de las restantes autorizaciones administrativas que fueran legalmente preceptivas<sup>61</sup>. Este Proyecto de Actuación debe ser resuelto en el plazo de seis meses, y si queda paralizada en la fase de admisión o inadmisión a trámite, transcurridos dos meses desde la solicitud el propio interesado podrá practicar la información pública y remitir la documentación al Municipio para su aprobación. Ahora bien, el silencio administrativo siempre es negativo<sup>62</sup>. Por el contrario, cuando la actuación singular sea una gran superficie minorista sólo podrá ubicarse en suelo urbano o en suelo urbanizable en continuidad con la trama urbana, preferentemente conectadas al suelo urbano consolidado, evitándose ubicaciones aisladas y desvinculadas de los núcleos de población<sup>63</sup>.

En Aragón también se puede conceder, a petición del interesado, autorización especial en suelo no urbanizable genérico construcciones e instalaciones que quepa considerar de interés público o social por su contribución a la ordenación y al desarrollo y cuyo emplazamiento en el medio rural sea conveniente por su tamaño, por sus características o por el efecto positivo en el territorio, de conformidad con el régimen establecido, en su caso, en las Directrices de Ordenación del Territorio, en el Plan General o en el Planeamiento Especial y siempre que no lesionen los valores protegidos por la clasificación del suelo como no urbanizable<sup>64</sup>. No se incluyen expresamente en tal finalidad las actuaciones de uso industrial y comercial, pero tampoco están específicamente excluidas, siempre que se les pueda considerar de interés público o social.

---

instalaciones de utilidad pública o interés social en suelo urbanizable no programado en tanto no se aprueben Programas de Actuación Urbanística.

<sup>59</sup> Art. 42.4.a) y b) de la LOUA.

<sup>60</sup> Las “*Actuaciones de Interés Público en terrenos con el régimen del suelo no urbanizable*” se regula como Capítulo V del Título I de la LOUA, mientras que los instrumentos de ordenación del territorio están regulados en la LOTCA.

<sup>61</sup> Art. 42.3 y 4 de la LOUA.

<sup>62</sup> Art. 43.2 y 3 de la LOUA.

<sup>63</sup> Art. 32.2.a) del Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía.

<sup>64</sup> Art. 35.1.a) y art. 36.1 del TRDLVMOTUA.

En Asturias el Plan General de Ordenación puede prever la implantación en el suelo no urbanizable de actividades económicas industriales y de servicios con carácter restrictivo y siempre que se trate de actividades no vinculadas o que no presten servicio a dicho suelo. En el caso de industrias vinculadas al medio rural, o actividades que por su propia naturaleza no exijan una localización dispersa, el Plan General posibilitará su emplazamiento en pequeñas áreas industriales adecuadamente integradas en su entorno<sup>65</sup>. Asimismo, señalará los criterios de implantación, en particular los que impidan la proliferación de industrias aisladas en el suelo no urbanizable<sup>66</sup>. Por ejemplo, en suelo no urbanizable de interés, sin perjuicio de las limitaciones superiores que pudieran establecerse por el Plan General de Ordenación, son autorizables los equipamientos de interés público o social y los usos industriales<sup>67</sup>. Mientras que los equipamientos comerciales, aunque como regla general no son autorizables en suelo no urbanizable, lo cierto es que se puede autorizar la ejecución de equipamientos de servicios de incidencia municipal o supramunicipal (Centros Rurales Integrales de Servicios), en los que se integren los usos comerciales en determinadas condiciones<sup>68</sup>.

En Cantabria los empresarios cuentan con una ventaja, porque en ausencia de previsión específica más limitativa que se incluya en la legislación sectorial, así como en los instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico que resulten aplicables, y en las condiciones que los mismos establezcan, en suelo rústico de protección ordinaria podrán ser autorizadas, con carácter excepcional, las construcciones, instalaciones, actividades y usos que fuere imprescindible ubicar en suelo rústico, bien por ser éste su normal ámbito de desarrollo, bien por ser inadecuado para ello el suelo urbano<sup>69</sup>. Aunque sólo se entiende por usos industriales y comerciales que sea imprescindible ubicar en suelo rústico aquellos que consistan en la rehabilitación de instalaciones y construcciones industriales y comerciales preexistentes, así como sus posibles ampliaciones, siempre que dichas obras estén relacionadas con el uso actual o uno de carácter complementario. A cuyo efecto se entiende como usos complementarios al industrial o al comercial el de almacenamiento y aquel

---

<sup>65</sup> Art. 129 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el TRDLVMOTUA y arts. 132.2.e) y 326 del ROTUA.

<sup>66</sup> Art. 140.1 del ROTUA.

<sup>67</sup> Art. 332.b).3º y 4º del ROTUA, donde “*las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural de Asturias, de 3 Feb. 1989, que en su artículo 127, y en relación con el suelo no urbanizable genérico, permite, cumplidos los requisitos y condiciones exigidos, la implantación de los usos y actividades industriales, en todas sus categorías*” (STSJ del Principado de Asturias, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 18 de enero de 2001, Rec. 750/1997, FJ. 4º).

<sup>68</sup> Arts. 20, 24, 25 27.4 y 28.2, 31, 35, 36 y 39 del Decreto 119/2010, de 15 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente la Revisión de las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial.

<sup>69</sup> Art. 113.2.a), en relación con el art. 112.2.e), de la LOTRUSC.

relacionado con la primera transformación y venta directa de los productos. Además, también se entiende que es imprescindible ubicar en suelo rústico los usos relacionados con la primera transformación y venta de productos derivados de las actividades agrícolas, ganaderas, forestales o análogas aunque no exista explotación<sup>70</sup>.

En el suelo rústico de reserva<sup>71</sup> de Castilla-La Mancha, con carácter más permanente y previa obtención de la preceptiva calificación urbanística, y siempre que la ordenación urbanística y territorial no los prohíba, también pueden realizarse actividades industriales, productivas y terciarias que precisen emplazarse en suelo rústico<sup>72</sup> y no exista riesgo de formación de núcleo de población<sup>73</sup>. Ahora bien, la necesidad de este emplazamiento se debe fundamentar en las siguientes razones concurrentes y acreditadas: que su normativa reguladora exija su alejamiento de núcleo de población; y la inexistencia de suelo específicamente calificado para uso industrial que pudiera albergarlas tanto en el municipio de que se trate como en los vecinos, o existiendo aquél, por su ineptitud o insuficiencia para acoger la actividad que se pretende implantar.

Además, en el suelo rústico de reserva castellano-manchego sólo pueden implantarse establecimientos comerciales y, en particular, tiendas de artesanía y productos de la comarca, debiendo acreditar su necesidad de emplazamiento en suelo rústico. Las grandes superficies comerciales sólo pueden implantarse excepcionalmente, cuando además cuenten con informe expreso favorable por parte de la Consejería competente en la materia. Tanto en el caso de usos industriales como comerciales, la superficie mínima de la finca y la ocupación por la edificación será la que por ámbitos y tipologías se establezca en las Instrucciones Técnicas del Planeamiento<sup>74</sup> o, en su defecto, la que de manera motivada y justificada se fije en el planeamiento en función de los usos y actividades a implantar. En el caso de industrias cerámicas, y siempre que el planeamiento no haya establecido previsiones más restrictivas que las fijadas en la Instrucción Técnica de Planeamiento, la Consejería competente en

---

<sup>70</sup> Art. 131 del Decreto 65/2010, de 30 de septiembre, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria.

<sup>71</sup> Vid. RUIZ ARNÁIZ, G. (2006, p. 451), que califica de “*paroxismo*” en la materia esta categoría de suelo rústico de reserva, cuando la propia legislación castellano-manchega “*admite la posibilidad de ser transformado en urbano mediante su incorporación al proceso urbanizador. Con lo cual se está admitiendo todo tipo de usos y aprovechamientos sobre este suelo denominado “rústico de reserva”*”.

<sup>72</sup> Art. 54.1.3.b) del TRLOTAUCLM.

<sup>73</sup> Art. 23.1 del TRLOTAUCLM.

<sup>74</sup> En concreto, los arts. 2, apdos. 4, 7 y 8 de la Orden de 31-03-2003, de la Consejería de Obras Públicas, por la que se aprueba la instrucción técnica de planeamiento sobre determinados requisitos sustantivos que deberán cumplir las obras, construcciones e instalaciones en suelo rústico.

materia de industria podrá proponer -con carácter excepcional, de manera expresa y justificada mediante informe técnico para cada caso particular- la variación de la superficie mínima de la finca y del porcentaje máximo de ocupación por la edificación que se hayan fijado en dicha Instrucción. El órgano competente para emitir la calificación urbanística deberá resolver expresamente sobre la superficie de parcela y el porcentaje de ocupación propuestos, sin que el informe de la Consejería competente en materia de industria tenga carácter vinculante para el citado órgano urbanístico. En todos los casos y con cargo exclusivo a la correspondiente actuación, deberán resolverse satisfactoriamente las infraestructuras y los servicios precisos para su funcionamiento interno, así como la conexión de los mismos con las redes de infraestructuras y servicios exteriores y la incidencia que supongan en la capacidad y funcionalidad de éstas. La superficie mínima de la finca que se fije por los órganos urbanísticos quedará en todo caso vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos. Esta vinculación legal implicará la afectación real de dicha superficie a las obras, las construcciones y las instalaciones legitimadas por la calificación urbanística y la licencia municipal pertinentes. Mientras éstas permanezcan vigentes, dicha superficie no podrá ser objeto de acto alguno que tenga por objeto o consecuencia su parcelación, división, segregación o fraccionamiento. Esta afectación real se hará constar en el Registro de la Propiedad. La superficie de la finca que exceda de la mínima podrá no quedar vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos. De no quedar vinculada podrá ser objeto de parcelación, división, segregación o fraccionamiento<sup>75</sup>.

En el suelo rústico común, suelo rústico de entorno urbano y suelo rústico de asentamiento irregular castellano-leonés pueden autorizarse excepcionalmente usos comerciales, industriales y de almacenamiento que puedan considerarse de interés público por estar vinculados a cualquier forma de servicio público o porque se aprecie la necesidad de este emplazamiento, ya sea a causa de sus específicos requerimientos en materia de ubicación, superficie, accesos, ventilación u otras circunstancias especiales, o por su incompatibilidad con los usos urbanos<sup>76</sup>. Aunque los grandes establecimientos comerciales sólo se pueden localizar en suelo urbano o urbanizable, pero nunca en suelo rústico<sup>77</sup>.

También en suelo no urbanizable inadecuado para el desarrollo urbano de la Región de Murcia podrán autorizarse, de forma excepcional, por la Administración regional actuaciones específicas de interés público –incluidos establecimientos comerciales y actividades industriales y productivas-

---

<sup>75</sup> Art. 23, apdos. 3.4 y 5, así como art. 25, apdos. 3.4. y 5, del TRLOTAUCLM.

<sup>76</sup> Art. 23.2.g).3º, de la LUCL y arts. 57.g), 60.b).1º, 61.bis.a) y 72.b) del RUCL.

<sup>77</sup> Art. 3.a.1º del Decreto 28/2010, de 22 de julio, por el que se aprueba la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial de Castilla y León.

justificando su ubicación y las razones de su excepcionalidad y su interés público en relación con los valores señalados en el planeamiento general, debiendo resolver adecuadamente las infraestructuras precisas para su funcionamiento y su inserción en el territorio mediante estudio de paisaje<sup>78</sup>.

En Extremadura el suelo no urbanizable común podrá ser calificado para la legitimación de obras, construcciones o instalaciones destinadas a la implantación y el funcionamiento de instalaciones o establecimientos de carácter industrial o terciario, para cuyo emplazamiento no exista otro suelo idóneo y con calificación urbanística apta para el uso de que se trate, siempre que, en todos los casos y con cargo exclusivo a la correspondiente actuación, resuelvan satisfactoriamente las infraestructuras y los servicios precisos para su funcionamiento interno<sup>79</sup>. Con una peculiaridad: cuando las actividades clasificadas o los equipamientos colectivos y las instalaciones y los establecimientos de carácter industrial o terciario sean promovidos por particulares y, por sus características, puedan limitar, dificultar o impedir el desarrollo de ulteriores iniciativas, particulares o públicas, con el mismo o análogo objeto, o simplemente condicionar la implantación o localización de éstas en áreas de extensión apreciable, la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, antes de proceder a la tramitación del procedimiento pertinente, podrá convocar y celebrar concurso público de iniciativas, que versará sobre la localización y características de los usos y actividades posibles<sup>80</sup>. Además, en Extremadura los municipios que carezcan de planeamiento urbanístico general o que tengan un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano como única figura de planeamiento general, y que no cuenten con suelo destinado a la implantación de industria en sus términos municipales, con el único objeto de posibilitar la implantación de pequeños polígonos industriales, podrán proceder a la reclasificación de suelo no urbanizable a urbanizable con ordenación detallada en todo su ámbito a través de un Plan Especial de Ordenación<sup>81</sup>. En todo caso, las implantaciones de grandes superficies comerciales y equipamientos comerciales colectivos sólo pueden proyectarse en suelo calificado de uso pormenorizado comercial<sup>82</sup>.

Mientras que en las Islas Canarias, excepcionalmente, cuando la ordenación permita otorgar al suelo rústico aprovechamiento en edificación de naturaleza industrial, turística o de equipamiento, que no sea uso complementario, la

---

<sup>78</sup> Art. 95.2, en relación con el art. 101.4.c) y e), del RUCL.

<sup>79</sup> Art. 23.f) de la LSOTE.

<sup>80</sup> Art. 25 de la LSOTE.

<sup>81</sup> Disposición adicional tercera de la LSOTE, introducida por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la LSOTE.

<sup>82</sup> Art. 38.1 de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

persona propietaria tendrá derecho a materializarlo en las condiciones establecidas por dicha ordenación, previo cumplimiento de los deberes que esta determine. En caso de que el aprovechamiento edificatorio fuera por tiempo limitado, este nunca podrá ser inferior al necesario para permitir la amortización de la inversión y tendrá carácter prorrogable<sup>83</sup>.

La legislación riojana considera autorizables las construcciones e instalaciones vinculadas a actividades industriales que deban emplazarse en suelo no urbanizable por no ser propias del suelo urbano o urbanizable<sup>84</sup>. Además, permite la aprobación en suelo no urbanizable de *Proyectos de Interés Supramunicipal*, de iniciativa pública y privada, con objeto de regular la implantación territorial de las dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que se asienten sobre más de un término municipal o que, asentándose en un término municipal, su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características<sup>85</sup>. Es cierto que para la autorización de los grandes establecimientos comerciales se debe valorar la protección del entorno urbano, en atención a su ubicación en el territorio del término municipal y la clasificación urbanística del suelo donde pretenda instalarse, así como la conservación, protección y mejora de la calidad ambiental y la utilización prudente y racional del suelo, teniendo en cuenta el impacto ambiental que pueda producir la totalidad de la superficie construida, su sostenibilidad ambiental y las actuaciones de transformación urbanística que provoquen en relación con la ampliación y reforzamiento de los servicios o infraestructuras públicas preexistentes, incluidas las que afectan a la red viaria de comunicación y transporte, sin perjuicio de las obligaciones que como promotor de la transformación urbanística le correspondan legalmente al promotor<sup>86</sup>. Pero no excluye su ubicación en suelo no urbanizable, previo informe de impacto emitido por la autonómica competente en protección del medio ambiente, ordenación territorial, calidad ambiental y medio natural y aun a riesgo de cambiar su uso mediante la transformación urbanística consecuente<sup>87</sup>.

En Navarra son autorizables en suelo no urbanizable de preservación las actividades industriales o terciarias que deban emplazarse o desarrollarse en este tipo de suelo<sup>88</sup>. La normativa industrial de la Comunidad Foral de Navarra requiere que tal implantación y ordenación esté prevista en el Plan

---

<sup>83</sup> Art. 36.2 de la LSENPC.

<sup>84</sup> Art. 51.2.f) y art. 57 de la LOTULR.

<sup>85</sup> Art. 34 de la LOTULR.

<sup>86</sup> Art. 27.2.a) y b) de la Ley 3/2005, de 14 de marzo, de Ordenación de la Actividad Comercial y las Actividades FERIALES en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

<sup>87</sup> Art. 27.bis.5.a) de la Ley 3/2005, de 14 de marzo, de Ordenación de la Actividad Comercial y las Actividades FERIALES en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

<sup>88</sup> Art. 113.2 del TRLFOTUN.

General Municipal<sup>89</sup>; justificando la delimitación de áreas con dimensiones racionales de extensión (polígonos industriales de ámbito local), en atención a la industria preexistente, para la implantación de pequeñas industrias<sup>90</sup>; así como, en general, estableciendo detalladamente las condiciones que han de regir la implantación de las pequeñas industrias, sobre usos admisibles<sup>91</sup>. Estas autorizaciones estarán sujetas al deber de adjudicar al Ayuntamiento el aprovechamiento correspondiente al 10% del incremento de valor de los terrenos afectados, una vez concedida la autorización y previo al inicio de cualquier actuación. Con carácter previo o simultáneo a la edificación, los promotores deberán garantizar la urbanización completa y adecuada de los terrenos afectados así como su mantenimiento<sup>92</sup>. En principio, se permiten las construcciones e instalaciones vinculadas a actividades industriales autorizables: las vinculadas al lugar de producción o almacenaje de materias primas y su primera transformación, consistentes en extracción de rocas, áridos, minerales y crudos; producción de energía hidroeléctrica; fabricación de productos de tierras cocidas para la construcción; fabricación de cales y yesos; serrerías de primera transformación de la madera; canterías; piscifactorías; actividades tradicionales y artesanales de dimensión familiar propias de usos vinculados a la zona en que se ubiquen; y cualesquiera otras similares a las anteriores siempre que se encuentren directamente vinculadas a usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos o de directa explotación de los recursos naturales que deban desarrollarse en suelo no urbanizable. Actividades todas ellas relacionadas con el sector primario y razonablemente vinculadas a la carácter rústico del terreno. Pero también son autorizables las de producción o manipulación de sustancias explosivas; las de elevada carga al fuego o de almacenamiento de combustible en grandes magnitudes, previo informe de los órganos competentes en la materia; así como las industriales que exijan grandes superficies de depósito de materiales al aire libre, tales como desguace y cementerio de vehículos, plantas de preparación de hormigón y de asfalto, secaderos de materiales de construcción y otras análogas.

En todos estos casos la edificación cerrada no podrá superar el 20% de la superficie de la parcela en que se sitúen las actividades de producción que exijan grandes superficies edificables o urbanizables, siempre que resuelvan a su costa las obras y efectos de su implantación. A tal fin, se entiende por actividades que exigen grandes superficies aquellas cuyo emplazamiento

---

<sup>89</sup> Art. 2 del Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la Implantación Territorial de Polígonos y Actividades Industriales en Navarra.

<sup>90</sup> Art. 5.1 del Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la Implantación Territorial de Polígonos y Actividades Industriales en Navarra.

<sup>91</sup> Art. 5.2 del Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la Implantación Territorial de Polígonos y Actividades Industriales en Navarra.

<sup>92</sup> Art. 113.2 del TRLFOTUN.

requiera las siguientes dimensiones mínimas: en la Comarca de Pamplona, una parcela de 100.000 m<sup>2</sup> y una superficie edificada en su primera implantación de 20.000 m<sup>2</sup>; en Tudela, Estella y Tafalla y en un radio de diez kilómetros, un mínimo de 80.000 m<sup>2</sup> de parcela y una superficie a construir en su primera implantación de 16.000 m<sup>2</sup>; en el resto del suelo no urbanizable navarro que cumpla las demás condiciones de la normativa industrial Foral, un mínimo de 60.000 m<sup>2</sup> de parcela y una superficie a construir en su primera implantación de 12.000 m<sup>2</sup><sup>93</sup>. Esta ubicación sólo podrá autorizarse, en su caso, en suelos categorizables como suelo no urbanizable genérico o de mediana productividad agrícola o ganadera y preferentemente sobre terrenos que se encuentren degradados, erosionados, no tengan calidad o no sean recuperables mediante sistemas ordinarios<sup>94</sup>. Es cierto que los grandes establecimientos comerciales sólo pueden instalarse en suelos urbanos o urbanizables de uso residencial dominante<sup>95</sup>, pero hasta este límite puede ser exceptuado por el Gobierno de Navarra<sup>96</sup>, que también puede implantar un gran establecimiento comercial en cualquier clase de suelo mediante la aprobación de un Proyecto Sectorial de incidencia supramunicipal<sup>97</sup>.

La zonificación de suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana puede prever, en función de sus características y con carácter excepcional, actividades industriales y productivas, de necesario emplazamiento en el medio rural, aunque sólo las siguientes: 1º) industrias que, por exigencia de la normativa que las regule, deban ubicarse alejadas de las zonas residenciales o terciarias, y no exista -en un radio de cinco kilómetros con centro en la parcela donde se pretenda realizar la actividad- suelo con clasificación y calificación aptas para su ubicación, que deberá tener un perímetro ininterrumpido que delimite una superficie no inferior a una hectárea y, en todo caso, con el 50% libre de edificación y ocupación, dedicado al uso agrario o forestal efectivo; 2º) actividades de transformación y comercialización de productos del sector primario que, teniendo en cuenta su especial naturaleza y características, precisen emplazarse cerca de las parcelas de origen de la materia prima, en una parcela no inferior a una hectárea de perímetro ininterrumpido y, en todo

---

<sup>93</sup> Art. 6 del Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la Implantación Territorial de Polígonos y Actividades Industriales en Navarra.

<sup>94</sup> Arts.71.a) y 2 del Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la Implantación Territorial de Polígonos y Actividades Industriales en Navarra.

<sup>95</sup> Art. 19.6 del Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra.

<sup>96</sup> El número 4 de la disposición transitoria única de la Ley Foral 6/2010, 6 abril, de modificación de diversas leyes forales para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior («B.O.N.» 14 abril), conforme al cual lo establecido en el propio precepto, relativo a la implantación exclusiva de grandes establecimientos comerciales en suelos urbanos o urbanizables con uso residencial dominante, podrá ser exceptuado por el Gobierno de Navarra durante un plazo de doce meses desde la entrada en vigor de dicha Ley Foral.

<sup>97</sup> Art. 23 de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra.



caso, con el 50% libre de ocupación y dedicado al uso agrario o forestal efectivo; 3º) industrias de baja rentabilidad por unidad de superficie que requieran dedicar gran parte de ésta a depósito, almacenamiento o secado de mercancías al aire libre y una parcela de una superficie mínima de una hectárea, en recinto que, en todo caso, deberá cercarse adecuadamente y, como regla general, mediante pantalla vegetal<sup>98</sup>.

La legislación Balear admite en suelo rústico actividades de interés general que, respetando las limitaciones de los usos que se establezcan en los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos, trasciendan los meros intereses individuales, sean compatibles con el grado de protección de la zona y, en caso que supongan actuaciones de construcción, edificación o instalación, cuya ubicación sea necesaria por su vinculación funcional directa. La única manera de impedirlo es que el planeamiento declare prohibido el destino industrial o comercial del suelo protegido<sup>99</sup>.

Mientras que en Ceuta y Melilla pueden autorizarse edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural<sup>100</sup>.

Por último, en Galicia es posible a ubicación de equipamientos privados en cualquier categoría de suelo rústico, sin más requisito que la aprobación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones<sup>101</sup>.

#### **4. SUELO RÚSTICO DE ESPECIAL PROTECCIÓN Y USO INDUSTRIAL O COMERCIAL: ¿UNA INCOMPATIBILIDAD COMPAGINABLE?**

La mera distinción legal entre *suelo rústico común, genérico o de protección ordinaria*, por un lado, frente a *suelo rústico sujeto a un régimen de protección especial*, por otro, genera la equívoca expectativa de que el régimen aplicable al segundo impedirá toda construcción, actividad o uso que implique transformación de su destino o naturaleza, lesionen el valor específico que se quiera proteger o infrinjan el concretas normas limitativas establecidas por los instrumentos de ordenación territorial, los planes de ordenación de los recursos naturales, la legislación sectorial o el planeamiento urbanístico. Y así sucede en las Comunidades

---

<sup>98</sup> Art. 197.e) de la LOTUPV.

<sup>99</sup> Arts. 12, 25.3 y 26.2º de la LSRIB.

<sup>100</sup> Art. 86.1, en relación con el art. 85.1.2º, del TRLS-76.

<sup>101</sup> Arts. 35.1.p) y 36.4 de la LSG-16, así como arts. 50.1.p) y 51.4 del RLSG-16. Llama la atención que la última legislación gallega haya prescindido de exigir “*que hayan de emplazarse necesariamente en el medio rural*”, que requería el derogado art. 33.2.g) de la LOUG-02.

Autónomas de Aragón<sup>102</sup>, Asturias<sup>103</sup>, Cataluña<sup>104</sup>, Navarra<sup>105</sup>, País Vasco<sup>106</sup>, así como en Ceuta y Melilla<sup>107</sup>, donde basta que el proyecto de obra y actividad altere la "fisonomía original de la zona" para que sea incompatible con la especial protección conferida<sup>108</sup>. Y aunque se puedan llevar a cabo actuaciones dirigidas específicamente y con carácter exclusivo a establecimiento de dotaciones, equipamientos y actividades declarados de interés público por la legislación sectorial aplicable o por el planeamiento territorial<sup>109</sup>, la utilización de este tipo de suelo 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.
- Dicha 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"*<sup>110</sup>.

Sin embargo, este criterio restrictivo no rige en todas las Comunidades Autónomas. En Andalucía el tenor literal del art. 52.2 de la LOUA establece que en suelo no urbanizable de especial protección sólo podrían llevarse a cabo obras, construcciones o edificaciones e instalaciones compatibles con el

---

<sup>102</sup> Art. 37 del TRLUA.

<sup>103</sup> Art. 121.2 del TRDLVMOTUA y art. 319.2 del ROTUA.

<sup>104</sup> Art. 47 del TRLUC y arts. 46 y ss. del RLUC

<sup>105</sup> Art. 112 del TRLFOTUN.

<sup>106</sup> Art. 28 de la LOTPV.

<sup>107</sup> Art. 86.2, en relación con el art. 85.1.2ª del TRLS-76.

<sup>108</sup> STSJ de Extremadura, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 26 de julio 2011, Rec. 370/2009, FJ. 5º, que cita la STSJ de Valladolid, de 30 de noviembre de 2010, Rec. 948/2009.

<sup>109</sup> En el País Vasco lo permite el art. 28.5.a) de la LOTPV. En Asturias el art. Art. 336.b).2º del ROTUA autoriza en suelo no urbanizable de especial protección de infraestructuras los equipamientos de interés público o social, sin perjuicio de lo establecido en la legislación sectorial. El ordenamiento Navarro contempla una excepción cuanto menos llamativa, porque el art. 23 de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra permite la aprobación de un Proyecto Sectorial de incidencia supramunicipal que se desarrolle en cualquier clase de suelo –sin exceptuar el no urbanizable de especial protección- con objeto de implantar un gran establecimiento comercial.

<sup>110</sup> STSJ del País Vasco, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 30 de noviembre de 2006, Rec. 1055/2006, FJ. 2º, que cita SSTs de 23 de noviembre de 1996 y 26 de noviembre de 2000.

régimen de protección a que esté sometido<sup>111</sup>, lo cual *prima facie* excluiría las *Actuaciones de Interés Público* permitidas en el art. 52.1.C) sólo para el suelo no urbanizable sin especial protección. Pero lo cierto es que el TSJ de Andalucía no descarta que éstas sean de tipo industrial, siempre y cuando estén justificadas en razones de interés general<sup>112</sup>.

Lo mismo sucede en las Islas Baleares, donde en los terrenos *calificados* (sic) como suelo rústico protegido se admiten actividades de interés general que, respetando las limitaciones de los usos que se establezcan en los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos, trasciendan los meros intereses individuales, sean compatibles con el grado de protección de la zona y, en caso de que supongan actuaciones de construcción, edificación o instalación, resulten de ubicación necesaria por su vinculación funcional directa. Salvo que expresamente el planeamiento prohíba el destino industrial o comercial<sup>113</sup>. Además no pueden implantarse establecimientos comerciales en suelo que no tenga la clasificación de suelo urbano definido en la legislación urbanística vigente, porque sólo pueden levantarse en terrenos que cumplan la condición de solar<sup>114</sup>.

Lo mismo sucede en Cantabria, donde con carácter general se prohíben las construcciones, instalaciones, actividades y usos que impliquen la transformación de su naturaleza y destino<sup>115</sup>. Pero en ausencia de previsión específica más limitativa dispuesta en la legislación sectorial o en los instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico que resulten aplicables, en suelo rústico de especial protección que pueden ser autorizadas, con carácter excepcional, las construcciones, instalaciones, actividades y usos que sean consideradas de interés público o social por la Administración sectorial

---

<sup>111</sup> Art. 52.2 de la LOUA.

<sup>112</sup> STSJ de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 9 de noviembre de 2015, Rec. 933/2006, FJ. 4º, ahora bien, dejando claro que “*el interés general no se puede confundir con una mera ventaja de contar con este establecimiento. El hecho de que el ayuntamiento de Cogollos Vega no tenga desarrollado el suelo previsto para uso industrial, no puede justificar la existencia de un establecimiento de este tipo (industria para material de construcción), ni menos razones de interés general*”. En el mismo sentido, STSJ de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 18 de julio de 2011, Rec. 933/2006, FJ. 2º.

<sup>113</sup> Arts. 12, 25.3 y 26.2º de la LSRIB. En todo caso, la normativa balear viene de una tradición restrictiva porque, por ejemplo, el art. 17 del derogado Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales, aprobado por el Decreto 217/1996, de 12 de diciembre, establecía que el planeamiento urbanístico general únicamente podía permitir el uso comercial en suelo no urbanizable cuando se tratase de establecimientos o actividades directamente vinculados a explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales que hubieran de ser emplazadas necesariamente en el medio rural, así como en los demás casos previstos en la legislación urbanística general (Vid. CASES PALLARÈS, Ll./FERRÁN PONS, C.; 1998, p. 255).

<sup>114</sup> Art. 5.4 y art. 14.2 de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears.

<sup>115</sup> Art. 112.1 de la LOTRUSC.

correspondiente; aquellas en las que se lleven a cabo usos que fuere imprescindible en suelo rústico por ser inadecuado para ello el suelo urbano; así como la ampliación de usos, instalaciones y construcciones cuya ubicación en suelo rústico sea imprescindible por ser la única clase de suelo adyacente en la que puede llevarse a cabo esta ampliación, adaptándose las medidas de integración paisajística adecuadas<sup>116</sup>. Excepciones que no excluyen el uso industrial y comercial, siempre que su ubicación en este suficientemente justificada<sup>117</sup> y restrictivamente interpretada<sup>118</sup>.

Así como en la Comunidad de Madrid, donde, excepcionalmente, a través del procedimiento de calificación, podrán autorizarse en suelo no urbanizable de protección actuaciones específicas, siempre que estén previstas en la legislación sectorial y expresamente permitidas por el planeamiento regional territorial o el planeamiento urbanístico<sup>119</sup>. Aunque la interpretación también debe ser restrictiva<sup>120</sup>.

En Castilla y León sólo está prohibido cualquier uso comercial, industrial y de almacenamiento en suelo rústico de protección cultural y con protección

---

<sup>116</sup> Art. 112.2., apartados d), e) y g) de la LOTRUSC.

<sup>117</sup> SSTSJ de Cantabria, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 22 de marzo de 2013, Rec. 163/2012 y Rec. 35/2013, FFJJ. 4º: *“De este modo se tendría que probar que la pretendida construcción de una nave industrial para la producción de artesanía es una "actividad o uso de utilidad pública o de interés social", recordando el carácter excepcional de los usos recogidos en el artículo 112 de la Ley. Además existe otro requisito legal, al que la demanda alude pero no prueba, que es que una actividad industrial como la que se pretende tenga que ser ubicada necesariamente en este suelo, y no como es el principio legal general en suelos apartados del núcleo de población (STS 18 de julio de 1997). El argumento de la actora es que una administración sectorial ha calificado la actividad como "de utilidad pública de ubicación imprescindible en suelo rústico" todo ello porque una de las actividades de la nave industrial va a ser la rehabilitación del patrimonio arquitectónico de la zona. Este argumento decae por lo siguiente: No es ninguna administración sectorial, sino una administración territorial (el Ayuntamiento, folios 85 y siguientes del expediente). No existe ninguna argumentación jurídica o técnica de por qué una actividad que se va a desarrollar en la "zona" se tenga que ubicar en suelo rústico. Esta conclusión, que proviene de una administración, debería estar fundada suficientemente (sobre todo cuando se trata de autorizar un uso excepcional, artículo 54 de la Ley 30/1992), no hay estudios de otros suelos de la zona para descartar alternativas, ni de otros suelos alejados pero bien comunicados con la zona, ni ningún razonamiento que se refiera a la imposibilidad de cumplir la regla general del artículo 112 de la Ley por razón de los usos industriales previstos”*.

<sup>118</sup> STSJ de Cantabria, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 22 de mayo 2006, Rec. 46/2006, FJ. 4: *“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)”*.

<sup>119</sup> Art. 29.1 de la LSM.

<sup>120</sup> STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 22 de febrero de 2017, Rec. 311/2016, FJ. 10º.

natural<sup>121</sup>. Pero se permiten en suelo rústico con protección agropecuaria los usos comerciales, industriales, incluso los de almacenamiento, vinculados a la producción agropecuaria<sup>122</sup>; en suelo rústico de protección de infraestructuras todos los no vinculados a la conservación y servicio de las infraestructuras<sup>123</sup>; y en suelo rústico con protección especial está sujeto a autorización cualquier uso comercial, industrial y de almacenamiento que pueda considerarse de interés público: por estar vinculados a cualquier forma de servicio público; porque se aprecie la necesidad de su emplazamiento en suelo rústico, ya sea a causa de sus específicos requerimientos en materia de ubicación, superficie, accesos, ventilación u otras circunstancias especiales, o por su incompatibilidad con los usos urbanos, o por la conveniencia de regular y consolidar los asentamientos irregulares y de dotarles con los servicios necesarios.

En Castilla-La Mancha se admiten usos industriales<sup>124</sup> y usos comerciales<sup>125</sup> siempre y cuando estén expresamente permitidos por la legislación sectorial y el planeamiento territorial y urbanístico aplicable por resultar compatibles con la mejor conservación de las características y valores determinantes del régimen de especial protección o responder al uso o disfrute públicos compatibles con unas y otros<sup>126</sup>. Además, las actividades industriales y productivas sólo pueden llevarse a cabo en este tipo de suelo cuando se acredite debidamente su necesidad de emplazamiento por la inexistencia de suelo específicamente calificado para uso industrial que pudiera albergarlas tanto en el municipio de que se trate como en los vecinos, o, existiendo aquél, por su ineptitud o insuficiencia para acoger la actividad que se pretende implantar<sup>127</sup>; mientras que los usos comerciales están limitados a las tiendas de artesanía y productos de la comarca, siempre y cuando se acredite su necesidad de emplazamiento en esta clase de suelo<sup>128</sup>.

---

<sup>121</sup> Art. 64.d.b).2º del RUCL.

<sup>122</sup> Art. 62.c) del RUCL.

<sup>123</sup> Art. 63.c).2º del RUCL.

<sup>124</sup> Actividades extractivas y mineras, entendiéndose por éstas la extracción o explotación de recursos y la primera transformación, sobre el terreno y al descubierto, de las materias primas extraídas, incluida la explotación de canteras y la extracción de áridos; actividades industriales y productivas clasificadas que precisen emplazarse en suelo rústico; así como depósitos de materiales o de residuos, almacenamiento de maquinaria y estacionamiento de vehículos que se realicen enteramente al aire libre y no requieran instalaciones o construcciones de carácter permanente.

<sup>125</sup> Establecimientos comerciales y tiendas de artesanía y productos de la comarca.

<sup>126</sup> Arts. 54.4 y 61 del TRLOTAUCLM, así como arts. 11.4.a) y b) y 12 del RSRCM. A estos efectos, la inexistencia de legislación sectorial concreta y específica directamente aplicable sobre un determinado lugar no puede ser interpretada como circunstancia habilitadora para llevar a cabo usos, actividades o actos de que se trate.

<sup>127</sup> Art. 23.1 y 2 del RSRCM.

<sup>128</sup> Art. 25.1 y 2 del RSRCM.

En defecto de instrumentos de ordenación territorial o de protección específica, excepcionalmente la Administración regional de la Región de Murcia podrá autorizar en suelo no urbanizable de protección los usos, instalaciones y edificaciones que se consideren de interés público, así como los usos e instalaciones provisionales, previo informe de la Dirección General competente en materia de urbanismo e informe favorable de la Administración sectorial competente por razón de la materia<sup>129</sup>. Además, también excepcionalmente, el planeamiento puede admitir, previa autorización del órgano autonómico competente, actuaciones específicas de interés público, siempre que se justifiquen las razones para su localización fuera del suelo urbano o urbanizable sectorizado, se inserten adecuadamente en la estructura territorial y se resuelvan satisfactoriamente las infraestructuras precisas para su funcionamiento. Podrán incluirse en este supuesto los establecimientos comerciales y las actividades industriales y colectivas<sup>130</sup>.

En Galicia es posible la ubicación de equipamientos privados en suelo rústico especialmente protegido, sin más requisitos que la aprobación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones, así como la autorización o informe favorable del órgano sectorial correspondiente<sup>131</sup>.

Los suelos rústicos de especial protección de Extremadura<sup>132</sup>, las Islas Canarias<sup>133</sup>, La Rioja<sup>134</sup> y la Comunidad Valenciana<sup>135</sup> cuentan con el mismo régimen de uso excepcional industrial o terciario que rige el suelo rústico común de cada una de estas Comunidades Autónomas, descritos anteriormente. Con la peculiaridad de que la legislación valenciana proscribía las implantaciones comerciales de mayor impacto territorial en ámbitos protegidos o de especial interés por su valor histórico-artístico, urbanístico o medioambiental<sup>136</sup>.

## **5. ¿ES IMPRESCINDIBLE QUE EN SUELO RÚSTICO SE PERMITAN USOS INDUSTRIALES O COMERCIALES?**

A la vista de que Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja, Región de Murcia,

---

<sup>129</sup> Art. 94.2 y 3 de la LOTURM.

<sup>130</sup> Arts. 95.2 y 101.4.c) y d) de la LOTURM.

<sup>131</sup> Arts. 35.1.p) y 36.4 de la LSG-16, así como arts. 50.1.p) y 51.4 del RLSG-16.

<sup>132</sup> Art. 24, en relación con el art. 23.f), de la LSOTE.

<sup>133</sup> Art. 36.2 de la LSENPC.

<sup>134</sup> Art. 51.2.f) de la LOTULR.

<sup>135</sup> Art. 197.e) de la LOTUPV.

<sup>136</sup> Art. 33.3 de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana.

Comunidad Valenciana, Navarra, Aragón, Asturias, así como Ceuta y Melilla, permiten, con mayor o menor facilidad, el uso industrial o comercial del *suelo rústico genérico o común*, y que incluso en las diez primeras, así como en la Comunidad de Madrid<sup>137</sup>, se admite excepcionalmente tales actividades en *suelo rústico de especial protección*, cabe plantearse si es la única solución posible. Es decir, si la demanda industrial y comercial de suelo vacante económicamente viable y urbanísticamente útil es tal que no puede esperar a contar con el suelo urbano ni urbanizable necesario. La *excepción generalizada* que rige en aquellas Comunidades Autónomas aparece como el último e imprescindible remedio para que la economía local –e incluso la general– no sufran los graves perjuicios derivados de la falta de terrenos urbanísticamente habilitados para que el sector empresarial se instale, a pesar de que tal disponibilidad frustre el destino rural asignado y contradiga las reglas más elementales de sostenibilidad ambiental.

Sin embargo es una falsa apariencia porque no es la única solución posible, sin que ello afecte negativamente al crecimiento económico de la Comunidad. Cataluña tuvo en el año 2016 un PIB de 211.915 millones de euros, lo que la sitúa como la primera economía de España. En cuanto al PIB *per cápita*, fue de 28.590 euros, frente a los 24.100 euros de PIB *per cápita* en España. El porcentaje del paro de la población activa fue del 12,5%, una tasa inferior a la nacional, y fue la sexta Comunidad Autónoma en el ranking, de menor a mayor, de paro de las Comunidades Autónomas<sup>138</sup>. Sigue siendo la más industrializada de España, hasta el punto de que casi la cuarta parte de la producción (el 23%) se encuentra radicada en esa Comunidad<sup>139</sup>. Todo ello a pesar de que la legislación catalana no permite la actividad industrial ni comercial en suelo no urbanizable<sup>140</sup>, porque considera que debe moderarse el consumo del suelo, promover su utilización racional y fomentar, directa o indirectamente, la utilización eficiente de las áreas urbanas y, en su caso, la renovación y rehabilitación de los tejidos urbanos, de modo que la demanda de más espacio para las actividades económicas corresponda solo a la parte que no pueda tener cabida en las áreas urbanas existentes<sup>141</sup>. Por eso el

---

<sup>137</sup> En la Comunidad de Madrid sólo existe la categoría de suelo no urbanizable de protección (art. 16 de la LSM).

<sup>138</sup> Vid. Expansión/Datosmacro.com, [www.datosmacro.com](http://www.datosmacro.com) (10/11/2017).

<sup>139</sup> Datos del INE, [www.ine.es](http://www.ine.es) (10/11/2017).

<sup>140</sup> Art. 47 del TRLUC y art. 9 del Decreto Ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales de Cataluña. Éste último sólo admite la localización pequeños establecimientos comerciales en suelo urbano y urbanizable, así como medianos y grandes establecimientos comerciales en la trama urbana consolidada, salvo que el planeamiento urbanístico admita el uso comercial o principal en la parcela, lo cual la propia legislación urbanística catalana proscribió en suelo no urbanizable.

<sup>141</sup> Apartado I del Preámbulo de la Ley 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias de Cataluña, que advierte: “no solo se explota el suelo que ocupa el espacio construido, sino que el crecimiento discontinuo de la trama urbana también fragmenta el suelo y genera espacios libres

regulador de la actividad comercial se ha propuesto la preservación del suelo agrario y del paisaje de Cataluña, evitando su destrucción, deterioro, sustitución ilegítima o transformaciones impropias<sup>142</sup>.

En el año 2016 el PIB del País Vasco fue de 68.897 millones de euros, lo que la sitúa como la quinta economía de España por volumen de PIB. En cuanto al PIB *per cápita*, fue de 31.905 euros, frente a los 24.100 euros de PIB *per cápita* en España. Esta cifra supone que sus habitantes están entre los que tienen mejor nivel de vida, ya que ocupa el 2º puesto en el ranking de PIB *per cápita* de las Comunidades Autónomas. El porcentaje de paro fue del 11,6% de la población activa, una tasa inferior a la nacional y una de las Comunidades Autónomas con menor porcentaje de paro<sup>143</sup>. En su territorio se encuentra el 9,6% de la producción industrial de España, ocupando el cuarto puesto en el ranking de Comunidades Autónomas. Todo ello a pesar de que la legislación vasca tampoco permite la actividad industrial ni comercial en suelo no urbanizable<sup>144</sup>.

En Galicia tampoco es posible la instalación de actividades industriales en suelo rústico. Lo cual no ha sido óbice para que el año 2016 su peso industrial haya sido del 6,8%, situándose en el octavo puesto de España<sup>145</sup>; ni para que el PIB Comunidad fuera de 57.967 millones de euros, siendo la economía número seis en el ranking de PIB de las Comunidades Autónomas. El PIB *per cápita* fue de 21.358 euros, superando el del año 2015 que fue de 20.484 euros. Mantuvo la tendencia progresiva desde el año 2006 (19.086 euros) y ocupó el puesto diez del ranking de PIB *per cápita* de las Comunidades Autónomas<sup>146</sup>.

## 6. INCONGRUENCIA URBANÍSTICA Y CONTRAINDICACIÓN MEDIOAMBIENTAL

No cabe duda de que la decadencia de actividades agrarias y otras complementarias ha afectado al suelo no urbanizable, apareciendo como contrapartida nuevas funciones ligadas a la actividad industrial, tecnológica, servicios y equipamientos que someten a una mayor presión urbanizadora, “*en ocasiones con tintes especuladores*”<sup>147</sup>. Y por eso las legislaciones de Andalucía,

---

*fuertemente devaluados, de escaso valor ecológico, productivo y paisajista?*

<sup>142</sup> Art. 4.2.f) y art. 9.1.b) del Decreto Ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales.

<sup>143</sup> Vid. Expansión/Datosmacro.com, [www.datosmacro.com](http://www.datosmacro.com) (10/11/2017).

<sup>144</sup> Art. 28 de la LSPV y Decreto 262/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco

<sup>145</sup> Datos del INE, [www.ine.es](http://www.ine.es) (10/11/2017).

<sup>146</sup> Vid. Expansión/Datosmacro.com, [www.datosmacro.com](http://www.datosmacro.com) (10/11/2017).

<sup>147</sup> Vid. PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (1998, p. 245), lo cual, para este autor, hace aún más



Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Navarra, Aragón, Asturias, Comunidad de Madrid, Galicia, así como Ceuta y Melilla admiten el uso industrial o comercial del suelo rústico o no urbanizable con un régimen muy restrictivo. También es verdad que estas previsiones legales – u omisiones- en todo caso deben tener presente la obligatoria evaluación de impacto o incidencia medioambiental, tanto autonómica como estatal, que redundará en la decisión final sobre la autorización/denegación de las instalaciones industriales y equipamientos comerciales con un doble efecto:

- por un lado, exige que la Administración justifique medioambientalmente la solución que adopte.
- por otro, sitúa a la Administración competente en una posición de corresponsabilidad ante eventuales daños al medio ambiente como consecuencia de la efectiva implantación del establecimiento industrial o comercial que, aunque causada por una obra particular, se debe a un acto previo y permisivo de la misma<sup>148</sup>.

Pero aun así es una permisividad más que discutible desde el punto de vista medioambiental y que peca de incongruencia urbanística<sup>149</sup>, porque *“no deja de resultar paradójico que la actividad edificatoria –y más aún cuando se trata de construcción de miles de metros cuadrados-, sea posible en aquellos terrenos incluidos en esta categoría de suelo”*<sup>150</sup>.

Por ejemplo, si en Castilla-La Mancha deben clasificarse como suelo rústico de reserva los terrenos que proceda preservar del proceso urbanizador por tener valor agrícola, forestal o ganadero o por contar con riquezas naturales; y aquellos que sean merecedores de protección genérica por sus características topológicas y ambientales y no sea necesaria su incorporación inmediata al proceso urbanizador en función del modelo de desarrollo, secuencia lógica y orden de prioridades establecido en el planeamiento urbanístico<sup>151</sup>; no resulta muy congruente que se permitan actividades industriales y productivas cuya normativa reguladora exija su alejamiento del núcleo de población cuando no

---

patente la necesidad de reforzar su protección y presencia dentro de la ordenación territorial.

<sup>148</sup> RODRÍGUEZ VELARDE, R. (2000, p. 116), que cita a J. JORDANO FRAGA, “La responsabilidad de la Administración con ocasión de los daños al medio ambiente”, RDU n° 119, págs. 79-114.

<sup>149</sup> Vid. RUIZ ARNÁIZ, G. (2006, p. 449) destaca el buen número de leyes urbanísticas que permiten actividades constructivas y edificatorias de toda naturaleza, que comprenden hasta las más extremas como las de carácter industrial de gran importancia, las productivas o las actividades terciarias.

<sup>150</sup> RODRÍGUEZ VELARDE, R. (2000, p. 116).

<sup>151</sup> Art. 47.2.2 del TRLOTAUCLM y art. 6 del RSRCM.

exista suelo específicamente calificado para albergarlas, porque si el planificador clasificó un terreno como suelo rústico de reserva debió ser precisamente porque no reunía las cualidades adecuadas para tal uso o consideró prevalentes otros valores. Lo mismo cabe decir en Extremadura, donde si un terreno está adscrito a la categoría de suelo no urbanizable común es porque resulta objetiva y razonadamente inadecuado para su incorporación inmediata al proceso urbanizador, bien sea por sus características físicas, o bien por su innecesariedad para un desarrollo urbano racional de acuerdo con el modelo territorial adoptado por el Plan General Municipal, y en su caso, por los instrumentos de ordenación del territorio y por los Criterios de Ordenación Urbanística<sup>152</sup>. Lo mismo cabe decir respecto del suelo rústico en las Islas Canarias<sup>153</sup>; el suelo no urbanizable genérico de La Rioja<sup>154</sup>; y el suelo no urbanizable de preservación en Navarra<sup>155</sup>, que responden a aquella definición pero reciben el mismo desamparo.

Tampoco tiene mucho sentido urbanístico que en la Comunidad Valenciana se clasifique como suelo no urbanizable los terrenos que el Plan General Estructural zonifique como zonas rurales -es decir, los caracterizados por aquellos suelos que estén en situación básica rural y que, de acuerdo con el Plan, deben mantener los valores y funciones ambientales, territoriales, paisajísticas, económicas y culturales que desempeñan<sup>156</sup>- para que después se permitan industrias que, por exigencia de la normativa que las regule, deban ubicarse alejadas de las zonas residenciales o terciarias, y no exista, en un radio de cinco kilómetros, con centro en el de la parcela donde se pretenda realizar la actividad, suelo con clasificación y calificación aptas para su ubicación.

Aún más contradictorio es el régimen de la Región de Murcia, donde el interés público justifica la edificación y explotación de establecimientos comerciales e industriales en suelo no urbanizable protegido<sup>157</sup>. También en Cantabria, donde tienen la condición de suelo rústico de especial protección los terrenos cuyo régimen de usos resulte incompatible con su transformación mediante la urbanización en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, culturales, agrícolas, de riesgos naturales acreditados, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público; así como aquellos que se estima necesario preservar de la transformación urbana en atención a los valores genéricos, a sus riquezas

---

<sup>152</sup> Arts. 6.d) y 7.3 del RPE.

<sup>153</sup> Art. 33 de la LSENPC.

<sup>154</sup> Art. 46 de la LOTULR.

<sup>155</sup> Art. 92.2.b) del TRLFOTUN, en relación con los epígrafes d) y e) del apartado 1 del mismo precepto.

<sup>156</sup> Arts. 28 2 y 25.a.a) de la LOTUPV.

<sup>157</sup> Art. 95.2, en relación con el art. 101.4.c) y e), de LOTURM.

naturales o a su importancia agrícola, forestal o ganadera<sup>158</sup>. Pero no parece muy acorde con esta vocación que la propia legislación admita la rehabilitación y ampliación de instalaciones industriales y comerciales preexistentes.

Sólo en Castilla y León la permisión de usos considerados de interés público por sus específicos requerimientos o por su incompatibilidad con los usos urbanos tiene cierta justificación, desde el momento en que mantiene un criterio de clasificación residual: se clasifican como suelo rústico común los terrenos que no se clasifiquen como suelo urbano o urbanizable<sup>159</sup>. Aunque si no fueron clasificados como suelo urbano ni urbanizable será porque no están urbanizados, ni el planificador consideró conveniente que lo lleguen a estar, a lo cual no contribuye que se permita una instalación industrial o comercial que ni siquiera es adecuada para el entorno urbano, por mucho interés público que despierte<sup>160</sup> y ampare la jurisprudencia. El Tribunal Supremo, por regla general, reconoció el interés social exigido en el art 85.1.2ª del TRLS-76 para la instalación de grandes superficies comerciales en suelo rústico o no urbanizable, consistente en razones económicas (creación de puestos de trabajo, reforma estructural del sector comercial, etc.), sociales (abaratamiento del coste de los productos) e, incluso, urbanísticos (descongestión, sin alteración de la calificación jurídica de los terrenos)<sup>161</sup>. Pero no es un criterio unánime, porque en otros pronunciamientos considera insuficientes elementos como la situación de paro o la posibilidad de creación de puestos de trabajo, incluso la conveniencia de que la actividad empresarial en cuestión esté en lugar cercano a la población. Sólo en el caso de que se acredite que no puede subvenirse a esa necesidad en otros suelos y que la instalación resulta ineludible a los intereses generales, podrá autorizarse lo que constituye *per se* una excepción a la regla general<sup>162</sup>. “*La invocación a la creación de puestos de trabajo,*

---

<sup>158</sup> Art. 108.1 de la LOTRUSC.

<sup>159</sup> Art. 15 de la LUCL y arts. 30.2 y 31 del RUCL.

<sup>160</sup> Vid. ORTEGA GARCÍA, A. (1972, p. 77 y ss) que considera que la implantación de complejos industriales en general, y la de instalaciones como centrales nucleares o fábricas de elementos nucleares en particular, ha de ser rechazada si su legitimación se pretende basar en el procedimiento que se aplica a las construcciones e instalaciones de utilidad pública o interés social. Además, como advierte JORDANO FRAGA, J. (2009, p. 254), la utilización de estos conceptos -o como la necesidad de emplazamiento en el medio rural- indica que las potestades conferidas a la Administración en ningún caso pueden considerarse como discrecionales, dado que -sin perjuicio de una cierta amplitud- se trata de un claro ejemplo de aplicación de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados (autor que a su vez cita a PAREJA I LOZANO, Carles, *Régimen jurídico del suelo no urbanizable*, Marcial Pons, Madrid, 1990, p. 121).

<sup>161</sup> Sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo, de 13 de julio de 1984, FJ. 5º; 25 de febrero de 1985, FJ. 2º; 9 de diciembre de 1986, FJ. 5º.

<sup>162</sup> Las SSTs de 15 de noviembre de 1988, FJ. 2º, 3º y 12; de 4 de diciembre de 1991, FJ. 1º, y la STSJ de Andalucía de Sevilla, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 15 de octubre de 2012, rec. 253/2012, FJ 2º consideran que son insuficientes factores como la

*aparte de no resultar acreditada, no puede erigirse en causa que, por sí sola, se superponga a los valores medio-ambientales, históricos, paisajísticos y convivenciales que el planeamiento está llamado a salvaguardar*<sup>163</sup>.

La contradicción en la que incurren todas estas regulaciones tiene una explicación práctica: a pesar del esfuerzo técnico y administrativo que conlleva la aprobación de los instrumentos de planeamiento, el propio legislador es consciente de que sus previsiones fallan y no recogen todo el suelo urbano y urbanizable destinado a uso industrial y comercial que la realidad económica demanda<sup>164</sup>. Por lo que es necesario recurrir a terrenos que quedaron fuera de aquella clasificación y calificación, es decir al suelo rústico. Solución que en primera instancia la Administración municipal y el empresario acogen favorablemente porque para el primero supone ingresos fiscales (tasa de solicitud de licencia, impuesto de construcción, impuesto de bienes inmuebles, impuesto de actividades económicas) y al segundo le abarata considerablemente el precio de adquisición de los terrenos<sup>165</sup>. Pero que a largo plazo hipoteca la sostenibilidad financiera de las arcas públicas porque extiende fuera de escala las infraestructuras, servicios y dotaciones urbanísticas que el Ayuntamiento debe mantener y prestar<sup>166</sup>.

Por tanto, la permisividad de usos comerciales e industriales en suelo rústico o no urbanizable contradice los valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, culturales, ambientales, agrícolas, ganaderos o forestales que

---

situación de paro o la posibilidad de creación de puestos de trabajo, incluso la conveniencia de que la actividad empresarial en cuestión esté en lugar cercano a la población. Sólo en el caso de que se acredite que no puede subvenirse a esa necesidad en otros suelos y que la instalación resulta ineludible a los intereses generales, podrá autorizarse lo que constituye *per se* una excepción a la regla general.

<sup>163</sup> STS de 25 de junio de 1996 (RJ 1996/587) y, en el mismo sentido, sentencias de 15 de octubre de 1985 y 23 de diciembre de 1996.

<sup>164</sup> Vid. LOIS GONZÁLEZ, R.C. (2005, p. 34) que critica como la necesaria dotación de suelo industrial/empresarial suele quedar en un segundo plano de los análisis centrados en el desarrollo y planificación urbana. “*En un segundo plano evidente si la comparamos con la importancia reservada a la caracterización del espacio destinado a usos residenciales*”.

<sup>165</sup> Vid. CANO MURCIA, A. (2006, p. 97): “*Aquí nos encontramos con uno de los puntos de fricción más frecuentes que existen en el régimen del suelo urbanizable o rústico. No podemos ignorar que las tensiones se producen por utilizar un suelo “barato”, en el que construir edificaciones destinadas a viviendas unifamiliares no vinculadas a explotaciones agrícolas, o instalaciones industriales, comerciales, de servicios, etc., como ubicación alternativa bien a la escasez de suelo industrial, bien como respuesta al precio elevado del suelo urbano*”.

<sup>166</sup> Vid. GUTIERREZ COLOMINA, V. (1990, p. 49), que señala “*que no es de recibo que cualquier espacio, indiscriminadamente incluido en el suelo no urbanizable, sea válido para la instalación de industrias*”. La experiencia demuestra que no debe reclamarse para el campo cualquier tipo de industria, sino solamente la que tenga posibilidades de pervivencia y requiera el mayor número posible de mano de obra agraria, y en todo caso no suponga una agresión al medio ambiente.

habrán motivado dicha clasificación, incluso cuando tal clasificación haya sido meramente residual<sup>167</sup>, porque si el plan urbanístico no clasifica un terreno como urbano o urbanizable es porque no reúne los requisitos exigidos para que sea suelo urbano (carácter reglado<sup>168</sup>), ni estima necesario integrarlo en el proceso urbanizador. El desarrollo sostenible, dirigido a garantizar las necesidades presentes sin impedir que las generaciones futuras puedan satisfacer sus propias necesidades<sup>169</sup>, pasa por preservar el suelo que ha sido clasificado como preservable y utilizar exclusivamente el territorio que ha sido clasificado como urbano o urbanizable. Mientras que la explotación industrial o comercial del suelo rústico no soluciona los errores de planificación, ni la falta de desarrollo de lo planificado, ni la imperdonable inexistencia de planeamiento. El remedio a un yerro de planeamiento o al retraso en su ejecución no puede consistir en la comisión de otro error, como es permitir una actividad industrial o comercial precisamente donde no debe estar. Al contrario, la solución es planificar bien y, por supuesto, desarrollar y ejecutar lo planificado.

Lo cierto es que si se permite que esos terrenos soporten cualquier edificación y uso industrial o comercial, con todos los servicios urbanísticos y afecciones medioambientales que ello conlleva, terminarán siendo cualquier cosa menos rústicos<sup>170</sup>. La explotación industrial o comercial del territorio contradice cualquier preservación, no sólo paisajística, histórica, arqueológica, científica, cultural, ambiental, agrícola, ganadera o forestal, sino sobre todo urbanística, porque su mera instalación conlleva la pérdida de cualquier de esos valores y su integración, por vía de hecho, en la trama urbana. Sobre todo cuando tal

---

<sup>167</sup> Redisualidad criticada porque el suelo no urbanizable merece una presencia “positiva” en la política de ordenación territorial, como uno de los valores estructurantes de la ordenación del territorio, con la misma importancia que el suelo urbano y el urbanizable (Vid. GUTIÉRERZ COLOMIN, V. [1990, p. 281]).

<sup>168</sup> STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 22 de octubre de 2010, rec. 4264/2006, FJ 3º: “El carácter reglado de esta clase de suelo comporta que el planificador no puede clasificar como urbano el suelo que carezca de esos servicios urbanísticos y, en cambio, debe clasificarlo como tal en el caso de que concurran, siempre y cuando resulten de características adecuadas para la edificación a la que deberán servir (sobre esto último véase artículo 21 del Reglamento de Planeamiento y sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2006 dictada en recurso de casación 2020/2003)”.

<sup>169</sup> “Our Common Future” (Nuestro Futuro Común), conocido como “Informe Brundtland”, Comisión Mundial Sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, abril 1987.

<sup>170</sup> Vid. BENITO DEL POZO, P (Dir.), LÓPEZ GONZÁLEZ, A. y GONZÁLEZ REBANAL, N. (2006, pp. 41 y 41) que advierten del problema al que se enfrentan los Ayuntamientos por localizaciones espontáneas y la formación de concentración de naves y talleres en lugares con frecuencia poco apropiados, pero que es preciso regularizar en algún momento y con los mecanismos disponibles. “Por este sistema algunas zonas industriales de origen espontáneo, e incluso ilegales, acaban transformadas en polígonos industriales, es decir, espacios delimitados, urbanizados y sujetos a una normativa que frena el caos inicial y regula la expansión, un proceso que cabe valorar de positivo aunque consagre localizaciones poco idóneas desde una óptica de ordenación del territorio más general”.

ubicación se realiza lejos de la trama urbana y sin solución de continuidad, configurando un *desarrollo urbano a saltos*<sup>171</sup> donde las zonas industriales y comerciales que prosperan atraen, a su vez, nuevas actividades secundarias y terciarias que las aprovisionan, complementan y aprovechan la generación de mercado. Usos que, a su vez, demandarán espacios residenciales cercanos para ahorrar tiempo y coste de desplazamientos<sup>172</sup>.

Es decir, el uso empresarial del suelo rústico o no urbanizable supone su urbanización por vía de hecho, sin planificación y ordenación urbana, que consume indiscriminada, discrecional e innecesariamente un territorio que, precisamente por su carácter consumible e irreparable, es necesario conservar. Opera una transformación del medio rural, tanto por la naturaleza del uso como por las infraestructuras urbanísticas que su ejecución lleva aparejada<sup>173</sup>, reincidiendo, en fin, en el error humano que supuestamente todo el sistema legal de ordenación territorial y urbanística pretende enmendar, y que justifica su existencia, que es evitar el crecimiento urbanístico desarrollista e indiscriminado en función de la inmediata demanda de suelo, aunque sea para usos tan importantes como los industriales y comerciales.

## 7. CONCLUSIONES

El análisis del tratamiento legal que actualmente recibe el suelo rústico refleja que poco se ha avanzado en su consideración como terreno no urbanizable, a pesar de que aparentemente el legislador ha intentado identificar ambos conceptos. Por definición es el suelo no sujeto a transformación y que debe ser preservado mediante el mantenimiento de su uso y destino natural (agrícola, ganadero, forestal, etc.). Pero desde que la Ley 19/1975, de 2 de mayo, introdujo en el art. 69.2 de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen

---

<sup>171</sup> Vid. ACEBEDO RESTREPO, L.C. (2006, p. 39).

<sup>172</sup> Vid. LOIS GONZÁLEZ, R.C. (2005, p. 34) que destaca la importancia que las empresas e industrias tienen en el proceso urbanizador de las ciudades, porque a su vez generan la necesidad de cubrir la demanda residencial de los trabajadores.

<sup>173</sup> Vid. PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (1998, p. 250), aunque como solución para frenar o aminorar el riesgo propone: 1) incorporar necesariamente este tipo de instalaciones a las previsiones de planeamiento territorial o urbanístico, o de sus oportunas modificaciones; y 2) exigir al planeador -sin caer tampoco en un excesivo celo proteccionista- una mayor precisión en la determinación de los usos incompatibles con el suelo no urbanizable. Nada que objetar a la primera propuesta, que es consustancial a la finalidad del planeamiento (para eso se elabora un instrumento de planificación urbanística, no para que sus previsiones sean inmediatamente superadas por la realidad); pero en cuanto a la segunda, en mi opinión el suelo que reúne las condiciones físicas y jurídicas para ser clasificado como rústico no es, por su propia idiosincrasia, compatible con ningún uso industrial o comercial, porque su protección mínima debe ser contra cualquier transformación urbana; mientras que sí, por cualquier motivo, procede tal compatibilidad, lo que toca es poner fin a su protección y reclasificarlo, a cara descubierta, como urbano o urbanizable.

del suelo y ordenación urbana la posibilidad de autorizar edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, la permisividad de usos y establecimientos industriales y comerciales se ha convertido en la excepción que supera la regla.

No es cierto que esa excepcionalidad sea imprescindible. Las legislaciones vasca, catalana y gallega no permiten instalaciones industriales en suelo rústico, y las dos primeras tampoco comerciales, a pesar de la presión empresarial que la autoridad urbanística debe soportar. Rigor que no perjudica el desarrollo económico de estas Comunidades Autónomas, sino que obliga a ejercer una auténtica labor planificadora, clasificando y calificando como suelo urbano y urbanizable industrial o comercial la superficie previsiblemente necesaria para satisfacer aquella demanda, así como a desarrollar y ejecutar lo planificado.

Y legislativamente debe quedar claro que una instalación industrial y comercial no es de interés público ni general, como hace el art. 26.2 de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares, que puntualiza que la declaración de interés general sólo se puede otorgar a todas aquellas actividades que, respetando las limitaciones de los usos que se establezcan en los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos, trasciendan los meros intereses individuales, sean compatibles con el grado de protección de la zona y, en caso que supongan actuaciones de construcción, edificación o instalación, resulten de ubicación necesaria en el suelo rústico por su vinculación funcional directa.

Los criterios de la sostenibilidad medioambiental y la economía del territorio deberían determinar la máxima protección del suelo rústico, al menos hasta que el planeamiento diga lo contrario. Todo ello a la vista del impacto ecológico y territorial causado por la ocupación de espacios protegidos para materializar operaciones que se pueden calificar, como mínimo, de desafortunadas. Pero lo cierto es que para los promotores de proyectos industriales o comerciales de gran envergadura el mejor terreno es, precisamente, el urbanísticamente menos desarrollado, porque es más barato, no suscita conflictos de incompatibilidad con otros usos preexistentes (residencial, sanitario, deportivo, etc.) y facilita la futura ampliación de instalaciones. Y teniendo presente que no hay suelo urbano que antes no haya sido rústico, y que el paso de rústico a urbanizable es una cuestión de necesidad, no de ética ni estética, las leyes urbanísticas concluyen que, si un proyecto industrial o comercial se presenta como oportuno, beneficioso e irrenunciable; si se comprueba que no cabe en el suelo urbano consolidado; ni se dispone del suelo urbanizable adecuado, hay que evitar que el empresario tenga que esperar a una revisión, modificación o nuevo planeamiento para conseguir -a fin de cuentas- el mismo resultado, pero demasiado tarde. Razón

por la cual da cabida a los establecimientos industriales o comerciales en suelo rústico o no urbanizable.

Pero ese es un criterio de economía política, no de economía del territorio, y sin la segunda no hay crecimiento económico sostenible. Por eso, para dar efectivo cumplimiento al art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al art. 45 de la Constitución, la legislación del suelo estatal y las leyes urbanísticas de todas las Comunidades Autónomas deberían incorporar:

- 1) La estricta prohibición de establecimientos y actividades industriales y comerciales en suelo rústico o no urbanizable.
- 2) La concreta definición de las instalaciones y actividades de interés público y general autorizables en suelo rústico o no urbanizable, que excluya las actividades industriales y comerciales.

Todo ello combinado con una labor de ordenación territorial y planeamiento urbanístico que reserve el suelo urbano y urbanizable necesario para la actividad industrial y terciaria; y que éste, a su vez, esa efectivamente desarrollado y ejecutado en plazo.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- ACEBEDO RESTREPO, LUIS FERNANDO (2006); *Las industrias en el proceso de expansión de Bogotá hacia el occidente*, en Colección *Punto y aparte*, Facultad de Artes, Sede Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- ARGULLOS MURGADAS, ENRIQUE (1984); *Estudios de Derecho Urbanístico*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- BENITO DEL POZO, PAZ (Dir.), LÓPEZ GONZÁLEZ, ALEJANDRO y GONZÁLEZ REBANAL, NURIA (2006): *Suelo industrial y territorio en León*, Universidad de León.
- CANO MURCIA, ANTONIO (2006): *El Régimen Jurídico del Suelo No Urbanizable o Rústico*, Editorial Aranzadi, S.A., Cizur Menor.
- CANTÓ LÓPEZ, MARÍA TERESA (2007): *La Vivienda Familiar en el Suelo No Urbanizable*, Iustel, Madrid.
- CASES PALLARÈS, LLUÍS y PONS CÀNOVAS, FERRAN (1998): *La implantación de grandes establecimientos comerciales*, Marcial Pons.



- CUTILLA TORNS, JOSÉ MARÍA. (1986): “Reflexiones sobre el concepto de finca rústica”, en *Diario La Ley*, tomo 1, Editorial La Ley, p. 1212.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, RAFAEL (2015): “Instrumentos y técnicas urbanísticas para la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, en Tomás Quintana López (dir.), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 173-216.
- ARIÑO ORTIZ, GASPAR (1995): *Principios constitucionales de la libertad de empresa. Libertad de Comercio e Intervencionismo Administrativo*, Marcial Pons, Madrid.
- GARCÍA DE ENTRERRÍA, EDUARDO y PAREJO ALFONSO, LUCIANO (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª ed., obra refundida, Madrid, Civitas.
- GUTIERREZ COLOMINA, VENANCIO (1990); *Régimen jurídico urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable*, Editorial Montecorvo, S.A., Madrid.
- JORDANO FRAGA, JESÚS (2009); *La Reclasificación del Suelo No Urbanizable*, Editorial Aranzadi, S.A., Cizur Menor.
- LOIS GONZÁLEZ, RUBÉN CAMILO (2005); “Desarrollo y planeamiento urbano en Galicia”, en *Planificación del territorio, urbanismo y educación ambiental* (Coord. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Manuel Antonio), Universidad de Santiago de Compostela, p. 15-40.
- MENÉNDEZ REXACH, ÁNGEL (2009): “Urbanismo sostenible y clasificación del suelo. Legislación estatal y autonómica”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. 38, pp. 119-146.
- MUÑOZ DE DIOS, GERARDO (1982): “*Fincas rústicas y parcelas urbanizadas a efectos de agricultura-ocio*”, en *Diario La Ley*, tomo 1, Editorial La Ley, p. 732.
- ORTEGA GARCÍA, ÁNGEL (1972); “Utilización urbanística del suelo no urbanizable”, en *Crónica de la VII semana de Estudios Superiores de Urbanismo*, Ed. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, p. 77 y ss.
- PAREJA I LOZANO, CARLES (1990); *Régimen del suelo no urbanizable*, Marcial Pons, Madrid.

PÉREZ FERÁNDEZ, JOSÉ MANUEL (1998): *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

QUINTANA LÓPEZ, TOMÁS (2004): “El régimen jurídico básico de la propiedad inmobiliaria. Las clases de suelo”, en *Derecho y urbanismo: principios e instituciones comunes* (Dir, CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA.), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, Pp. 98-116.

RODRÍGUEZ VELARDE, BERNABÉ (2000): *El urbanismo comercial*, Dykinson, Madrid.

RUIZ ARNÁIZ, GUILLERMO (2006): *Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas*, La Ley, Madrid, 1ª ed.

SÁNCHEZ GOYANES, ENRIQUE (2008): “Actuaciones puntuales a propósito de la Ley de Suelo de 2008: pretextos, contexto y texto (refundido)”, en *Diario La Ley* nº 7058, Sección Doctrina, 18 de noviembre de 2008, Año XXIX, Ref. D326.

## 9. ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

FJ: Fundamento jurídico

INE: Instituto Nacional de Estadística

LOTCA: Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía

LOTRUSC: Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria

LOTULR: Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja

LOTUPV: Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana

LOTURM: Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia

LOUA: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía

- LOUG-02: Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia
- LRSV-98: Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones
- LS-56: Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956
- LS-07: Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo
- LSENPC: Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias
- LSG-16: Ley 2/2016, del 10 de febrero, del Suelo de Galicia
- LSM: Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid
- LSOTE: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.
- LSRIB: Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares
- LSUPV: Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco
- LUCL: Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León
- RDGRN: Resolución de la Dirección General del Registro y del Notariado
- RGU-78: Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana
- RLSG-16: Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, que aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia
- ROTUA: Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias
- RPE: Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura
- RSRCM: Decreto 242/2004, de 27 de julio de 2004, por el que se aprueba el

Reglamento de Suelo Rústico de Castilla-La Mancha

RUCL: Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

TRDLVMOTUA: Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias

TRLFOTUN: Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra

TRLOTAUCLM: Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha

TRLS-76: Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

TRLS-92: Real Decreto 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

TRLSRU-15: 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

TRLUA: Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón

TRLUC: Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de Ley de Urbanismo de Cataluña