

determina: "La vulneración de las prescripciones contenidas en esta Ley o en los Planes, Programas, Normas y Ordenanzas tendrán la consideración de infracciones urbanísticas y llevarán consigo la imposición de sanciones a los responsables así como la obligación de resarcimiento de daños e indemnizaciones de los perjuicios a cargo de los mismos".

En definitiva se establece la exigencia en determinados supuestos de la responsabilidad civil. El problema será determinar si la declaración de esta responsabilidad patrimonial y la fijación del importe de la indemnización por daños constituyen un verdadero presupuesto del ejercicio de la potestad sancionadora, o si por el contrario corresponde exclusivamente a la parcela del derecho y de los Tribunales civiles.

El desarrollo que el art. 51 del R. de Disciplina Urbanística ha hecho del anterior artículo, en el sentido de incluir de un lado en su apartado 1.4 la obligación de resarcimiento de daños e indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables. Y de otro lado establecer en el apartado 2 que las actuaciones previstas en el número anterior se desarrollarán por los órganos y conforme al procedimiento establecido para cada una de ellas, sin perjuicio de las reglas de conexión y

compatibilidad que se contienen en los artículos siguientes; ha llevado a García Enterría (12) a afirmar la declaración y exigencia de la responsabilidad civil derivada de la infracción urbanística, como competencia de la Administración.

Para ratificar esta idea podemos analizar el contenido del art. 228.7 de la L. Suelo que cuando establece el límite máximo de la multa que puede imponerse al parcelista ilegal además de el beneficio total, se refiere también a los daños y perjuicios ocasionados: por lo que en su opinión, "la declaración de la responsabilidad civil y la fijación del importe de la indemnización correspondiente constituyen un verdadero presupuesto del ejercicio de la potestad sancionadora, toda vez que de dichos extremos depende la determinación final del importe de la multa que el infractor debe satisfacer".

Y por tanto cuando en el art. 220 de la Ley del Suelo se establece la posibilidad de la exigencia de resarcimiento e indemnización de daños y perjuicios respecto de cualquiera de los responsables de una infracción urbanística con carácter solidario por parte de los terceros perjudicados, "está apoderando a éstos con una acción ejercitable a dicho efecto ante la Administración, y en su caso la jurisdicción contenciosa Administrativa".

Sin embargo González Pérez (13), está en desacuerdo con la tesis anterior y opina que la acción para exigir el resarcimiento de daños y perjuicios prescribe al año como establece el art. 1968,2 del C. Civil, y no le afecta por tanto la modificación de plazo establecida en el art. 9 del D. Ley 15/81 para la restauración del orden jurídico perturbado y para la prescripción de las infracciones urbanísticas, sino que seguirá rigiéndose por la regla general del C. Civil.

En opinión de este autor el hecho de que la ley del Suelo se limite a sentar el principio general de la responsabilidad civil por la infracción urbanística tiene su lógica con lo que él mantiene ya que "estamos entre una institución civil regulada en el derecho privado común, y parece que sea suficiente recoger en el Ordenamiento urbanístico el principio general, lo que supone un reconocimiento de la aplicación en bloque de las normas civiles".

Habrà que distinguir, en su opinión dos posibles formas de actuación de los particulares, con trascendencia en el régimen jurídico de la responsabilidad civil. Por un lado cuando no ha existido intervención administrativa y por tanto acto legitimador de la Admón., con lo cual estaríamos

ante una actuación exclusivamente privada, que no plantea problemas de aplicación de la normativa civil. Y por otro lado cuando la actuación del particular está legitimada por un acto de la Admón. Pública sujeta al Derecho Administrativo, y en cuyo caso el acto desplegará, en principio la eficacia legitimadora propia del régimen administrativo. Y por ello en este caso no se podrá acudir a la Jurisdicción ordinaria, hasta que se produzca la anulación del acto legitimador en la vía administrativa.

En nuestra opinión además habrá que distinguir también a efectos de competencia de jurisdicciones y de aplicación de normas, quienes sea los sujetos contra los que se dirige la acción así como quien sea el sujeto perjudicado.

Tomás Ramón Fernández (14) señala que esta responsabilidad civil que tiene carácter solidario, puede ser exigida por el perjudicado, de cualquiera de las personas responsables, como establece el art. 229 de la L.S. y que a estos efectos "son competentes, lógicamente, los Tribunales ordinarios cuando la acción de responsabilidad se dirija contra un sujeto individual, tenga o no carácter de autoridad o funcionario, y los Tribunales Contencioso-Administrativos cuando la acción se dirija contra una Admón Pública".

Sin embargo nosotros entendemos que lo que clarifica la normativa a aplicar y Tribunales a intervenir es fundamentalmente el papel que juegue la Administración Pública.

Habrá que distinguir en primer lugar cuando sea la Admón. Pública la que incurra en responsabilidad patrimonial como consecuencia de una acción antijurídica. Esta responsabilidad como señala García Enterría (15) "no está vinculada en absoluto a la comisión de infracciones urbanísticas, sino que depende exclusivamente de la producción en el patrimonio del particular, como consecuencia del funcionamiento de un servicio público, de un resultado antijurídico, de una lesión que dicho particular no está obligado a soportar" y procederá la aplicación con carácter general de las normas reguladoras de la responsabilidad administrativa.

En este tema habrá que tener en cuenta lo que establece el art. 225 de la Ley del Suelo, en el sentido de que la responsabilidad patrimonial de la Admón. derivada de la anulación de una licencia, establece que "en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado".

Ahora bien esta excusión de la Administración, no

desvirtúa que el principio general es la responsabilidad patrimonial, y que además en caso de que se hubiera producido por parte del particular perjudicado, dolo, culpa o negligencia grave, la carga de la prueba de que esto ha sido así le correspondería a la propia Administración.

La Jurisprudencia así lo ha establecido (S.T.S. 19 diciembre de 1975, 6 Marzo 1978, 26 febrero de 1980), en sentencia del T.S. de 26 de Septiembre de 1981 se dice: "La regla general tiene una importante excepción en la disposición contenida en el inciso segundo del art. 232 de la citada Ley del Suelo al preceptuar que en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado; prueba que ha de correr a cargo de quien la alegue -como causa de exención- conforme a las reglas generales.

Para González Pérez (16) en el caso anterior la exoneración de responsabilidad frente al peticionario de licencia, no debe extenderse en modo alguno frente a terceros perjudicados, sino que ante éstos debe responder la Administración. Incluso estima que si hubiese existido dolo, culpa o negligencia grave imputable al peticionario de la licencia y la Administración Pública hubiera indemnizado a los terceros perjudicados, no podrá repetir dicha indemnización contra el peticionario de la licencia,

al no preverse esta consecuencia de la indemnización y no desprenderse del art. 232.

Nosotros no compartimos lo anterior, ya que en primer lugar lo establecido en el art. 232 es bastante taxativo en el sentido de que en ningún caso habrá indemnización en los supuestos de dolo, culpa o negligencia grave, y entendemos que por tanto frente a nadie, pero incluso si ello no fuera considerado por los Tribunales así, y la Admón. se viera obligada a indemnizar, podrá repetir contra el particular que le hubiera inducido a ello, siempre que la conducta del particular haya originado igualmente una infracción urbanística.

Y en segundo lugar habrá que distinguir si el perjudicado es la Administración o el particular. Si el perjuicio le hubiere venido originado a la Admón. como consecuencia de una conducta del particular que de origen igualmente a una infracción urbanística, entendemos que la determinación de los daños y perjuicios entra dentro de la potestad sancionadora de carácter administrativo que ejerce la Administración, y será a ella a quien le corresponderá determinar la cuantía, y no a los Tribunales civiles como sostiene González Pérez (17) al señalar que "el carácter público de la persona que sufriera los perjuicios no comporta una posición de privilegio para obtener el

resarcimiento".

Sólo en el caso de que la acción de resarcimiento de daños y perjuicios, se ejercite por un sujeto privado perjudicado contra otro infractor privado, estaremos en un supuesto de relaciones "inter privados". Y entonces si creemos de plena aplicación lo mantenido por González Pérez.

Y aún en este último caso, la regla tiene una excepción, que es precisamente la que más afecta al suelo no urbanizable, como es el caso de las parcelaciones ilegales en las que según el art. 228,7 el importe de la multa podrá ampliarse a una cantidad igual a todo el beneficio obtenido, más los daños y perjuicios ocasionados, y en este caso serán los Tribunales Contencioso-administrativo los competentes, y la acción del privado para pedir el resarcimiento, deberá ejecutarse dentro del procedimiento administrativo sancionador por parcelaciones ilegales.

#### 4.- ILICITO ADMINISTRATIVO.-

La conducta antijurídica en esta materia, sometida al derecho administrativo, constituye en definitiva el ilícito urbanístico en sentido estricto.

La protección de la legalidad urbanística es esencialmente tarea de la Administración, y por ende el régimen jurídico a utilizar es el derecho administrativo. El art. 45 del R.D.U. lo establece claramente: "Es competencia de la Administración el control y la interpretación de la legalidad urbanística y la determinación y calificación de las infracciones, sin perjuicio de la que corresponde a los Tribunales de justicia".

##### 4.1.- La Ley del Suelo marco general de competencias concurrentes y ordenamientos sectoriales en el Suelo No Urbanizable.-

Ya hemos visto anteriormente que uno de los problemas

que han incidido en mayor medida en hacer inoperante la protección del Suelo No Urbanizable ha sido la gran cantidad de normas sectoriales que han ido a ordenar aspectos concretos como el turismo, los espacios naturales, el patrimonio etc. con un olvido considerable de la ordenación integral.

Y en una gran parte esta tendencia a despotenciar la legislación urbanística ha sido debido a que se ha considerado en definitiva que la legislación urbanística es municipalista, y hasta el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal, a duras penas se ha admitido la obligatoriedad de la intervención municipal y además limitada a la exigibilidad de la licencia de obras.

Sin embargo a raíz fundamentalmente de la aprobación de la Constitución se ha producido un giro en el tema, en el sentido de que toda la legislación sectorial que se va produciendo sobre el territorio va reconociendo el marco general de la legislación urbanística e igualmente se establece que la competencia municipal no afecta exclusivamente a la licencia, sino también al planeamiento y a la gestión urbanística.

Nosotros entendemos que habría que avanzar algo más y utilizar la legislación urbanística como código

disciplinario que se aplique a las conductas antijurídicas intervinientes en el territorio, en todo su conjunto. Sin embargo el Reglamento de 4 de Marzo de 1947 de la Ley de Espacios naturales, marca el criterio de seguir el régimen disciplinario de la legislación sectorial que se conculque y no el de la Ley del Suelo.

Por otra parte la ley de Costas supone un auténtico retroceso en este tema, ya que al regularse en la misma las infracciones graves, se contemplan entre ellas la ejecución no autorizada de obras, y con respecto a ellas se señalan los procedimientos de suspensión de obras y el sancionador de las mismas, de manera diferente a la Ley del Suelo. Esto va a originar en la práctica casi seguro duplicidad de actuaciones administrativas además de una indudable confusión competencial.

#### 4.2.- Ambito delimitador de la infracción administrativa.-

En el ámbito del Ordenamiento urbanístico, cuando se producen transgresiones y actuaciones por tanto contrarias al mismo, se producen en el marco del ilícito administrativo los efectos que señala el art. 51 del Reglamento de

Disciplina Urbanística, que son los cuatro siguientes: Restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física, iniciación del procedimiento de suspensión y anulación de los actos que legitimaban formalmente la actuación que vulnere el orden urbanístico, la aplicación de la potestad sancionadora y el resarcimiento de los daños y perjuicios. Veamos cada una de ellas y sus peculiaridades en el suelo no urbanizable.

#### 4.2.1.- Restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física.-

El efecto más importante y esencial es el de este epígrafe, es decir el conseguir volver el orden de las cosas a la situación anterior a la infracción urbanística. Ahora bien, como señala Carceller Fernández (18) "Las medidas de reintegración de la ordenación urbanística infringida dependen de la posibilidad de legalización de las obras o usos. Si esta legalización es posible, con la misma acaba la actividad de restauración". En efecto si se legaliza la actuación antijurídica, ésta deja de serlo y en consecuencia no haría falta modificar o transformar la

realidad física. Pero si no puede legalizarse, la acción administrativa en este sentido, debe ir dirigida a reponer la realidad física alterada a la situación anterior, si materialmente es posible. En el suelo no urbanizable, al existir un escaso aprovechamiento urbanístico, como hemos visto en los capítulos anteriores, la legalización no será posible normalmente, lo que demanda una actuación rápida y eficaz de la Admón para evitar la consolidación social de las conductas ilícitas.

4.2.2.- Iniciación del procedimiento de suspensión y anulación de los actos que legitimaban formalmente, la actuación que vulnera el orden urbanístico.- Según el art. 187, las Licencias u órdenes de ejecución cuyo contenido constituya manifiestamente alguna de las infracciones urbanísticas graves, deberán ser revisadas dentro de los cuatro años de su fecha de expedición, a través de alguno de los procedimientos del art. 110 de la Ley de Procedimiento.

4.2.3.- Aplicación de la potestad sancionadora a los responsables de la conducta ilícita. Como señala Paulino Martín (19) "personas responsables serán aquellas que por haber participado en la comisión de una infracción

urbanística se convierten en sujetos de la sanción correspondiente". Se ha ampliado el ámbito de las personas responsables, no solamente a los ejecutores materiales, sino también a los que cooperan a la comisión de la infracción.

4.2.4.- Obligación del resarcimiento de daños y perjuicios.-

Al exponer anteriormente la responsabilidad patrimonial hemos intentado clarificar, el ordenamiento al que le compete la regulación de lo anterior.

Ahora bien, conviene subrayar que según García de Enterría (20) la protección de la legalidad urbanística se identifica con el primero de los efectos señalados anteriormente, es decir las distintas medidas legalmente previstas dirigidas a conseguir la restitución del orden jurídico-urbanístico conculcado. Y las dos restantes la potestad sancionadora de las infracciones urbanísticas y la exigencia del resarcimiento de los daños y perjuicios, constituyen acciones jurídicas indirectas para conseguir la protección de la legalidad urbanística.

4.3.- Procesos Administrativos de Protección del orden urbano en el Suelo No Urbanizable.-

La reforma de la Ley del Suelo de 1.975, ha regulado un diverso cuadro de medidas dirigidas contra las conductas urbanísticas irregulares, distinguiendo que se realicen sin licencia, sin respeto a las condiciones de las concedidas o bien contra aquéllas actuaciones realizadas al amparo de licencias o autorizaciones ilegales, que en principio no establecen distinción alguna por razón del Suelo a que se refieren.

Examinemos aunque sea brevemente, estos supuestos:

4.3.1.- Obras sin licencia o sin ajustarse a las condiciones de las mismas y la no concesión del plazo de los dos meses a las infracciones en el suelo no urbanizable.-

En el caso de que se produzca una actuación urbanística que exija la previa licencia sin que la misma hubiese sido obtenida o bien sin ajustarse a las condiciones que hubieran establecido en la misma, la Administración podrá suspender dicha actividad inmediatamente, no importando el estado de ejecución en que se encuentre, y deberá conceder

al particular el plazo de dos meses para que proceda a regularizar su situación, bien porque solicite la correspondiente licencia o porque proceda sin más a ajustar las obras a la que en su momento se le hubieran concedido. Acordándose si el particular incumple, la demolición en el plazo de un mes, y ello puede acordarse incluso en el caso de que la obra fuera legalizable; aunque en este último caso no creemos recomendable acudir a una demolición que no tiene el valor de restauración que debe ser el objetivo primordial de la protección jurídica, sino que tiene el carácter exclusivo de sanción.

La Ley del Suelo de 1.956 limitaba este tipo de actuación a las obras en curso de ejecución, mientras que la Ley de Reforma de 1.975, lo ampliaba a un año después que las mismas hubieran concluido, y por último el R.D. L. 16/ 1.981 de 15 de Octubre en su art. 9 lo ha ampliado a cuatro años.

Por supuesto que la actuación de la Administración en este último caso no va a consistir en suspender la ejecución de algo ya concluido, sino en el resto del procedimiento anteriormente apuntado, es decir en la concesión de los dos meses para proceder a la legislación y la posterior demolición en el plazo de un mes a la finalización del plazo anterior.

Desde el punto de vista del sentido común, parece ilógico la concesión del plazo de legalización de los dos meses, cuando nos encontramos con una infracción claramente ilegalizable, como hemos dicho anteriormente que es lo que normalmente ocurre en el suelo no urbanizable, por ello nos parece loable la interpretación jurisprudencial contenida en la Sentencia de Tribunal Supremo de 30 de Enero de 1.985 que dice: " No se causó indefensión al demandante al no darle el plazo de dos meses para que regularizara las obras efectuadas pues éstas efectivamente no lo son ".

#### 4.3.2.- Obras realizadas al amparo de licencias ilegales.-

En este supuesto, se necesita como requisito previo la necesidad de dejar sin valor jurídico a la licencia que está sirviendo de cobertura a la actuación urbanística ilegal. Es necesario para proceder a lo anterior que la infracción ha de ser grave y además manifiesta, ya que ello viene exigido en los arts. 186 y 187 de la Ley del Suelo. El problema será determinar lo que se entiende por manifiesta, ya que la jurisprudencia señala el carácter ostensible de la infracción, que se haga patente sin necesidad de complicadas operaciones técnicas, y ello no

resuelve el problema, ya que como señala Tomás Ramón Fernández ( 21) "La mayor o menor ostensibilidad de un vicio depende, naturalmente de la mayor o menor competencia técnica del llamado a apreciar su existencia".

Por otra parte, habrá que distinguir, de un lado si se trata de obras que estén ejecutándose, en cuyo caso el Alcalde puede disponer la suspensión de los efectos de la licencia u orden de ejecución ilegal y consiguientemente la paralización inmediata de las obras amparadas por ella. Este acuerdo de suspensión tiene carácter cautelar, pues la decisión sobre la legalidad o ilegalidad de la licencia corresponde en definitiva a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el art. 35 del R. de Disciplina se establece que si la Resolución judicial declara la nulidad de la licencia, la Admón que suspendió los efectos de ésta, incoará el procedimiento sancionador para la imposición de la sanción que corresponda y en su caso la demolición o reconstrucción que corresponda.

De otro lado si los efectos de la licencia ya se han producido por haberse terminado las obras que dicha licencia amparaba, el procedimiento a seguir para dejar sin efecto la irregularidad y restablecer la legalidad alterada

es el que regulan los artículos 187 L.S. y 36 R.D.U., que se remiten a lo dispuesto para la revisión de oficio de los actos administrativos en el art. 110 L.P.A.

Aunque esta remisión de oficio, tiene la peculiaridad en materia urbanística, de haber sido un adelantado de la esfera local en la que ya se admite con carácter general a través del art. 53 de la Ley de Bases de Régimen Local, y de otro lado que no es necesario para acudir a esta revisión que se contravenga una ley formal, sino que basta que se comunique cualquier norma urbanística sea del rango que sea.

Aunque es necesario que el Consejo de Estado aprecie en su dictamen la existencia de una infracción urbanística grave.

Por último es de señalar que en cualquiera de los dos supuestos anteriormente señalados, se puede originar la responsabilidad de la Admón. de acuerdo con la legislación general. Pero de alguna manera lo dispuesto en el art. 39 del R.D.U. en la práctica reduce considerablemente esta posibilidad, al señalar que "en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado", lo que en la mayoría de las ocasiones suele ocurrir. Y en el caso del Suelo No

Urbanizable con más razón, ya que para la concesión de licencias para construir viviendas aisladas hace falta justificar que no se creen núcleos de población; con dicha autorización y para ocultar ésto, el administrado suele inducir a error a la Admón.

4.3.3.- Obras y licencias en zonas verdes y espacios libres.- Inclusión en esta rúbrica del Suelo No Urbanizable.-

El sistema descrito en los dos apartados anteriores funciona de la misma manera, con la variante que en ninguno de los dos casos juegan los límites temporales, de prescripción. En nuestra opinión siempre que en el Suelo No Urbanizable, no exista ordenación alguna por algún instrumento de planeamiento que permita calibrar los efectos de la prescripción, éste debería ser el régimen a aplicar.

4.4.- La parcelación ilegal, origen formal de las urbanizaciones ilegales en el espacio rural. La extensión de la reserva del Suelo del art. 90.2 al Suelo No Urbanizable.-

Dentro de la infracción urbanística en el tema que nos ocupa, tiene un lugar destacado la parcelación ilegal, ya que suele ser la infracción primaria u originaria que en el Suelo No Urbanizable da paso a las urbanizaciones ilegales.

Los art. 226 L.S. y 54 R.D.U. clasifican genéricamente las infracciones urbanísticas en graves y leves en atención a la entidad o importancia de las mismas.

A tenor de este criterio inicial la inmensa mayoría de las conductas tipificadas como infracciones por los arts. 66 a 90 del R.D.U. merecen la calificación de infracciones graves. Entre ellas figuran distintas clases de parcelaciones ilegales (sobre suelo no urbanizable, sobre terrenos destinados por el planeamiento a equipamiento social o a ejecución de sistemas generales de comunicaciones o de zonas verdes o espacios libres, en suelo urbanizable no programado).

Tomás Ramón Fernández (22) dice que en materia de

parcelaciones ilegales la L.S. establece un régimen todavía más duro que en el resto de las infracciones urbanísticas. La razón está en "la superior potencialidad lesiva" de este tipo de actuaciones.

Esta mayor dureza se refiere a:

1.- Descalificación del Suelo ( art.96,4 L.S. y 66 R.D.U. 3,67,70) que en ningún caso se considerará como solar, no permitiéndose edificar en los lotes resultantes.

2.- En cuanto a multa el art. 228.7 de la L.S. establece:

La multa será igual al beneficio obtenido más los daños y perjuicios; y no será inferior su cuantía a la diferencia entre el valor inicial y el de venta de la parcela correspondiente.

A pesar de esa mayor dureza, sin embargo ha desaparecido la posibilidad de expropiación del art. 171,3 de la Ley del Suelo de 1.956 que decía:

" Si se tratare de parcelaciones sin licencia o sin ajustarse a la otorgada, cualquiera de las Autoridades u Organismos a que se refiere el párrafo 1 prohibirá, además

todo intento de urbanizar o edificar los terrenos, dispondrá la destrucción de lo realizado y podrá expropiarlos sin requisitos de formulación de previo proyecto".

Esta imposibilidad de expropiar ha privado a la Admón. de un instrumento de primer orden, en lo referente a una efectiva paralización y regulación del fenómeno parcelador.

No obstante, creemos que será factible en estos supuestos cuando le interese a la Corporación hacer uso del art. 90.2 de la actual Ley del Suelo, que dice: "La adquisición de terrenos para formar reservas de suelo podrá efectuarse mediante expropiación, previa aprobación por la Comisión Provincial de Urbanismo de un proyecto integrado por Memoria justificativa y plano delimitador de la superficie correspondiente". Ya que si la formación del Patrimonio del suelo tiene por finalidad prevenir y encauzar el desarrollo de la expansión de las poblaciones, parece legitima por tanto la adquisición de suelos que a través de una parcelación ilegal produce un crecimiento descontrolado, utilizando las posibilidades del artículo que comentamos.

González Pérez (23) es de la opinión que la expropiación forzosa para este tema sólo opera "respecto de

terrenos que estén calificados en el plan como urbanos o urbanizables cuando ofreciesen perspectivas apreciables de aprovechamiento o utilización urbanística". Sin embargo Martín Blanco (24), Martín Gamero (25) y Romero Saura (26) son del criterio que esta expropiación para reserva de suelo puede aplicarse al Suelo No Urbanizable.

García de Enterría (27) comparte la postura de González Pérez, en lo que respecta a su aplicación a corto plazo, pero no en otro caso, ya que en su opinión, nada se opone "a la constitución de reservas de suelo a largo plazo en suelo no urbanizable normal". Esta última postura es la que nos parece más acertada, es decir la posibilidad de utilizar la institución de la reserva del suelo en el Suelo No Urbanizable, si bien su utilización urbanística no puede ser inmediata sino después de un proceso temporal y de ordenación.

III.- EL PRINCIPIO NON BIC IN IDEM Y LA INFRACCION ADMINISTRATIVA EN EL SUELO NO URBANIZABLE, EN LOS ORDENAMIENTOS SECTORIALES.-

La legislación estatal del suelo tiene un carácter marcadamente formal, en el sentido que salvo el artículo 72 que tiene el carácter de ordenación sustantiva territorial de aplicación directa, confiere a los Planes el encargo de realizar la ordenación territorial concreta.

Como señala García Enterría (28) puede decirse que la Ley del Suelo no es en sí misma apenas nada sin los Planes. "los Planes aplican o desarrollan la Ley del Suelo. Pero lo característico de la técnica del Plan urbanístico es que ese desarrollo se realiza, no por un proceso de ulterior concreción de las normas sin pérdida de su abstracción y generalidad, como suelo ser común en la articulación Ley-Reglamento, sino mediante una particularización referida a un espacio o territorio concreto o singular".

Por otra parte como hemos dicho en páginas anteriores, la legislación sectorial del Estado tiene un evidente carácter sustantivo en la ordenación del territorio y en el

urbanismo, y especialmente en lo que se refiere al suelo no urbanizable.

Como consecuencia de la aplicación de los distintos ordenamientos sectoriales, ley de aguas, de Costas, del Patrimonio, etc. se producen una serie de infracciones que no están contempladas por la Ley del Suelo y que tienen su propio y específico régimen jurídico.

Habida cuenta del carácter marginal con que el sistema urbanístico ha considerado el espacio rural, que ha traído como consecuencia una escasa regulación en la planificación urbanística y por ende teniendo en cuenta el carácter formal de la ley del Suelo, lo normal hasta hace poco ha sido que la mayor parte de las infracciones que se producían en el suelo no urbanizable estuvieran reguladas por los ordenamientos sectoriales y no por el urbanístico.

Sin embargo el hecho que últimamente la planificación urbanística se ocupe del suelo no urbanizable con mayor interés y desde una perspectiva positiva que le hace concretar los aspectos materiales de ordenación, y de otro lado el hecho que algunas leyes sectoriales recientes como la Ley de Costas tipifiquen como infracción administrativa, alguna de las contempladas en la Ley del Suelo, van a producir en la práctica una duplicidad administrativa del

procedimiento sancionador por unos mismos hechos. Es decir se va a plantear el problema del non bis IN idem en la infracción administrativa urbanística y sectorial.

Si en páginas anteriores hemos defendido en algún sentido y con matizaciones la compatibilidad de la responsabilidad administrativa y penal, creemos que a la luz de las últimas sentencias constitucionales e interpretaciones como la de la Ley de Aguas, no es posible mantener la duplicidad de la responsabilidad administrativa por unos mismos hechos.

El problema será, determinar cuando se produzca esta duplicidad, cual de los ordenamientos sea el prioritario a aplicar.

El Reglamento de la Ley de Espacios naturales que establecía la regla de la no aplicación de un régimen disciplinario general, sino el de cada ordenamiento sectorial según el supuesto de que se trate, igualmente establece un criterio en el tema que comentamos. En efecto el art. 28 del citado Reglamento que regula el procedimiento, en su apartado b) dice: "Cuando un sólo hecho constituya dos o más infracciones administrativas se castigará con la sanción que corresponda a la de mayor gravedad".

Sin embargo este criterio del Reglamento, no resuelve la cuestión de la prioridad de manera definitiva, ya que a priori no se puede saber cual va a ser la sanción más dura, y si el procedimiento que impone una sanción menos dura termina antes no podrá ultimarse el segundo ya que se incurriría en lo prohibido por el principio non bis idem.

Por ello creemos que el futuro debe venir dado por una regulación más concreta y positiva del suelo no urbanizable en la planificación urbanística, que recoja y complemente los ordenamientos sectoriales aplicándolo al espacio territorial que comprenda, y esto permitirá que desde la ordenación urbanística se pueda proteger de manera integral el suelo no urbanizable, y con ello queremos decir que los órganos municipales sean los encargados en primer lugar de aplicar la potestad sancionatoria en el suelo no urbanizable, y sólo ante la inactividad de éstos, actúen los autonómicos o estatales.

IV.- LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PROTECCION DEL SUELO  
NO URBANIZABLE.-

1.- La tradicional inactividad material de la  
Administración.-

Curiosamente cuando nos acercamos al estudio de la actividad administrativa en orden a la protección del espacio rural, lo primero que nos llama la atención es lo contrario, la tradicional inactividad material de la Administración, como con carácter general ha puesto de manifiesto Nieto (29).

En este punto y por ello conviene destacar en primer lugar que el origen de la génesis de las edificaciones ilegales en el suelo no urbanizable están en la dejación material de las potestades de la Administración ante las infracciones urbanísticas que producen el alzamiento de estas construcciones clandestinas. Y por ello es meridianamente claro que se producen las urbanizaciones ilegales como consecuencia del doble juego señalado por

Romero Hernández (30) entre la actividad urbanística clandestina de los particulares, por un lado, y de la pasividad administrativa en el ejercicio de la potestad de inspección de dicha actividad.

Así pues el tradicional carácter negativo y tolerante de la actividad administrativa en este tema ha sido la nota más característica de la postura de la Admón. ante la infracción urbanística en el Suelo No Urbanizable.

Además de la generalizada pasividad en la acción, cuando la misma se ha producido, ha sido lenta y a destiempo. Lo que unido al perentorio plazo de un año que estableció el art. 185,1 de la Ley del Suelo para adoptar medidas en orden a la legalidad urbanística y el de prescripción establecido en el art. 230 de la misma norma, se hubiera podido producir la consolidación de un verdadero caos urbanístico, como consecuencia de una dogmatización excesiva del principio de seguridad jurídica. Afortunadamente el art. 9 del R. Decreto-Ley de 16 de Octubre de 1.981, elevó ambos plazos de uno a cuatro años, lo que unido a que el plazo empieza a computarse desde la terminación de la obra, permite un margen adecuado para que se ponga en marcha la lenta maquinaria administrativa; y es que no olvidemos que la función urbanística afecta al conjunto de la sociedad, a la que no debe perjudicarla la

casi segura y habitual inactividad material de la Administración en esta materia, en el corto periodo de tiempo que comprende un año, y es por ello que no estamos de acuerdo con la opinión de González Pérez (31), en el estudio que realiza de dicha norma, y en el que literalmente manifiesta: "Resulta intolerable que cuando la consumación de las infracciones urbanísticas no tienen otra causa que la incapacidad, tolerancia, pasividad o algo peor de políticos y funcionarios, no se idee nada mejor que ampliar el plazo para hacer posible la reacción frente a una obra que, lógicamente, jamás debió haberse realizado". Nosotros por contra estimamos que los efectos penalizadores deben ir hacia la demanda de responsabilidad a los órganos administrativos por su omisión del ejercicio de la potestad en materia urbanística, y no dirigir el daño al administrado. Y tampoco es solución como propone el autor anteriormente citado, la ampliación exclusiva del plazo de la prescripción de la infracción, a fin de que pueda ejercerse la potestad sancionadora, en definitiva a renunciar a un urbanismo racional a cambio de dinero. No obstante, tampoco pensamos que la desidia de la Admon. merezca un cheque en blanco en cuanto al tiempo en que pueda actuarse contra la infracción urbanística, sino que en este sentido compartimos lo que dice el profesor García Enterría (32): "Por un tiempo prevalece el interés público urbanístico, de modo que durante el mismo, pueda

válidamente actuarse el mismo y sacrificar cualesquiera situaciones creadas con motivo de las obras ilegales, pero pasado ese tiempo sin que ese interés público se haya efectivamente actuado, el orden de valores se invierte, primando el también interés público de la seguridad jurídica en las relaciones, derechos e intereses constituidos, cuya permanencia este último interés asegura ya desde entonces". El problema es el de la determinación del plazo adecuado. Pensamos que el plazo adecuado vendrá determinado por la capacidad normal de reacción de la Admo. inspectora por lo que tendrá un carácter variable, no debiendo de ser menor de los cuatro años en estos momentos.

2.- La Inatacabilidad de la infracción urbanística por el transcurso del tiempo.-

Como hemos señalado en otra ocasión la reacción administrativa o medidas tendentes a impedir la consolidación de las agresiones urbanísticas perpetradas en el suelo no urbanizable, tendrá unas considerables limitaciones en el caso que hubieran transcurrido más de cuatro años desde que la obra ilegal se terminó, ya que el suelo no urbanizable ni siquiera el protegido está equiparado a zona verde, y las infracciones contra el mismo

prescriben en dicho plazo.

Efectivamente, las obras ilegales productos generalmente de la parcelación ilegal del espacio rural, cuando su construcción sobrepase el plazo anteriormente citado se convertirán en inatacables, y no se podrá poner en marcha una acción para su posible demolición y sanción administrativa. Ahora bien, ¿puede pensarse que en el supuesto anterior las parcelaciones ilegales en el suelo no urbanizable quedan legalizadas sin más, es decir legalizadas ex lege por el transcurso del tiempo, como opina González Pérez (33), y serán inamovibles, aunque hubieran consolidado una aberración urbanística. E incluso si la ilegalidad fuera consecuencia de un acto nulo de pleno derecho, estima el autor anteriormente mencionado que habría que seguir el procedimiento del art. 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo previsto para los anulables y en el plazo de cuatro años. Y ello como consecuencia de que el límite temporal para revisar los autos nulos de pleno derecho, que según el art. 109 de la L.P.A. puede hacer la Admón. en cualquier momento, vendría dado en materia urbanística por la argumentación legal de que ha habido una concreción del art. 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que señala el no ejercicio de las facultades de anulación de actos, entre otras causas por el transcurso del tiempo, y que resulte contrario a la

equidad o al derecho de los particulares.

Esta tesis que no dejamos de valorar como muy acertada desde una óptica jurídico-formal, nos parece sin embargo contradictoria con la función social del urbanismo, y comporta un premio extraordinario al infractor. Ya que si se produce la legalización ope legis por el transcurso de los cuatro años, se va a originar un autentico cambio en la dirección del desarrollo de las ciudades, pasando dicha competencia al infractor, puesto que su infracción conlleva un cambio efectivo del planeamiento de "Facto" y de "iure". Por ello nos parece que la inatacabilidad no supone una legalización total, sino que sería más lógico, como opina García Enterría, (34) aplicarle analógicamente, la naturaleza jurídica de "fuera de ordenación", ya que estamos ante una doble circunstancia, de un lado el de su origen ilegal y de otro de la imposibilidad además de su legalización, y se le aplicaría el estatuto-jurídico establecido en el art. 60 de la Ley del Suelo. Ya que como señala Romero Hernández (35) parece injusto y difícilmente puede admitirse, que una situación de fuera de ordenación imputable al constructor, pueda hacer de mejor condición a éstos que a los que, por haber construido antes del planeamiento, si que son realmente inocentes de un status de tal naturaleza". En esta tesis, lo que se posibilita es simplemente el uso de la construcción correspondiente, sin

que sea posible la reforma, mejora, ampliación o consolidación; nada más sería posible la realización de las pequeñas reparaciones que exijan la higiene, ornato y conservación del inmueble. Lo que podría posibilitar por ejemplo el establecimiento de un programa de demolición de construcciones ilegales, aunque si bien contando con la correspondiente indemnización que no afectaría más que a lo consolidado por la ilegalidad y no a ampliaciones que se autorizaran en base al apartado 3 de dicho artículo.

Esta segunda tesis, de considerar a la urbanizaciones ilegales que sean inatacables por el transcurso del tiempo, como fuera de ordenación, permite con más facilidad una reordenación urbanística tendentes a eliminar aquellas construcciones clandestina, que supongan una degradación irreversible de la ciudad, siempre contando con la obligatoriedad de indemnización de la Administración vía expropiación y sin necesidad de cambiar el Planeamiento Territorial.

Ello no ocurriría en igual medida, en el supuesto que mantengamos que se produce una legalización por ministerio de la ley, ya que entendemos que en este caso lo que la urbanización ilegal produce, es un autentico cambio de la ordenación vigente, y no podría producirse la reordenación o restauración en el orden urbanístico sin un cambio del

planeamiento, y siempre con la incertidumbre del límite de respeto de los derechos adquiridos. De otro lado la legalización sin más implicaría la obligatoriedad municipal de dotación de servicios mínimos, de aquellos numerosos núcleos consolidados ilegalmente e infradotados.

En este tema que tratamos, la Ley especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid abre un camino interesante, cuando al referirse a la procedencia de expropiaciones en los supuestos de la Ley 4/1984 de 10 de Febrero sobre Medidas de Disciplina, en su art. 18.2 dice que "El justiprecio de la expropiación forzosa, en los supuestos a que se refiere el apartado anterior, se determinará conforme a lo establecido en la vigente Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, con exclusión, en todo caso, del valor de las construcciones e instalaciones ilegalmente ejecutadas".

Si en el futuro el criterio jurisprudencial va en la línea de esta Ley, ello permitirá abordar la resolución de muchos problemas urbanísticos originados por la consolidación de la infracción.

3.- La actividad de la Administración de carácter preventivo y de saneamiento en orden a la protección de los espacios rurales.-

El fenómeno de ocupación del suelo no urbanizable con la actividad de construcciones clandestinas es un fenómeno complejo, como hemos señalado anteriormente en las páginas que anteceden y que no puede ser solucionado con la aplicación unilateral de las técnicas de policía.

También la actuación administrativa en este campo, debe hacer uso de las técnicas de fomento y de servicio público para llegar a abordar el problema de la parcelación ilegal del suelo no urbanizable, especialmente por el fenómeno autoconstructor marginal de segunda residencia.

Nosotros hemos distinguido dos clases de acción administrativa en este ámbito, de tipo preventiva o de saneamiento, dependiendo de que se dirija a evitar que surja el fenómeno de ocupación ilegal del espacio rural, o que se produzca una vez que se ha llevado a cabo éste.

Ya que como en todo fenómeno patológico que tenga una tendencia natural a agravarse, habrá que adoptar estos dos tipos o clases de medidas:

Unas primeras, encaminadas a controlar la situación y erradicar el mal existente, a las que hemos denominado de saneamiento, ya que se llevan a efecto como hemos dicho una vez producido el mal y tienen un carácter externo y de tipo más superficial, ya que no son soluciones que se refieran a las causas auténticamente originarias del problema. Y unas segundas, como igualmente decíamos encaminadas a prevenir los problemas, y que van a la raíz de las causas originarias de las parcelaciones ilegales del suelo no urbanizable. En un orden lógico, la primera actuación consistiría en adoptar las primeras medidas de carácter de saneamiento o evicción e inmediatamente que el problema se haya controlado, poner en marcha los mecanismos de tipo preventivo que comportan la segunda clase de medidas.

Veamos pues en concreto las actuaciones comprendidas dentro de los dos grupos de medidas:

### 3.1.- Medidas de Saneamiento.-

Estas actuaciones van encaminadas a limitar y

solucionar las actuaciones antijurídicas de ocupación del suelo no urbanizable con edificaciones ilegales.

Ante una urbanización ilegal que se ha producido por una inactividad material de la Administración municipal o autonómica, se precisa el recorrido por ésta de una serie de pasos, entre los que destaca como presupuesto previo para abordar la solución de este problema, la existencia de una auténtica voluntad política de variar lo que ha sido la actuación administrativa hasta el momento en que se va a abordar el tratamiento de esta problemática.

Esta voluntad política debe plasmarse en unas actuaciones primarias de las correspondientes Comunidades Autónomas de carácter normativo que deben ir dirigidas a crear las condiciones objetivas para la actuación municipal, con la finalidad en unos casos de establecer un marco específico de carácter legal que posibilite el encauzamiento legal de la patología existente (en este tipo de medidas puede incluirse la Ley 4/1.985 de 4 de Diciembre, "especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid", en nuestra opinión la Comunidad que ha acometido con mayor rigor el tema de las urbanizaciones ilegales), y en otros casos establecer medidas de fomento disciplinario de carácter económico. En este apartado puede incluirse el

Decreto 215/1.983 de 19 de Octubre, sobre exacción y atribución de las multas que imponga en materia de Urbanismo la Junta de Andalucía, que en su art. 3. 1 establece: "El importe de las multas impuestas por la Junta de Andalucía, como consecuencia de expedientes sancionados e instruidos por Corporaciones Locales y elevados a esta Comunidad por razón de la cuantía de la sanción propuesta, se atribuirá, una vez el importe de las mismas haya sido satisfecho en su totalidad, al Ayuntamiento que hubiese tramitado el expediente que deben destinarlo a la conservación y ampliación de su patrimonio Municipal del Suelo si lo tuviese constituido, o a cualquier otra actividad urbanística".

En el caso de la Admón. Municipal, la voluntad política de solucionar el problema de las urbanizaciones ilegales existentes se manifestará a través de dos tipos de actuaciones, consistentes de un lado en catalogar e inventariar todas las parcelaciones ilegales existentes, clasificándola según la tipología que mencionábamos al estudiar las Urbanizaciones ilegales en el suelo no urbanizable o cualquier otra que proporcione una metodología adecuada. Y de otro lado organizar y potenciar la Inspección Municipal Urbanística de manera que se impida el crecimiento de las Urbanizaciones ilegales existentes y ya detectadas, así como el nacimiento de nuevas ocupaciones

del suelo no urbanizable mediante la persecución prioritaria de la parcelación ilegal.

Una vez adoptada las anteriores medidas de control, que impidan el agravamiento de la situación existente nos tenemos que plantear en segundo lugar, cuales son las medidas genéricas a adoptar en orden a las urbanizaciones existentes en la realidad. En opinión de ROGER SANCHEZ DEL RIO (36). Ante la ilegalidad que constituyen las edificaciones en suelo rústico, solo caben dos estrategias genéricas posibles:

- Demolerlas, previa incoación del expediente sancionador correspondiente.
- Incorporarlas a la legalidad vigente o a la nueva legalidad que se establezca.

Quizas la anterior afirmación sea algo drástica, pero sin embargo es real, aunque en la mayoría de los casos será más aconsejable utilizar fórmulas intermedias en el sentido de legalizar y demoler en parte, ya que se producirán actuaciones ilegales que provocan un dano del orden urbanístico tan considerable que exigirán sin ningún género de dudas su restauración mediante la demolición y no su total legalización, puesto que lo verdaderamente grave de

las urbanizaciones ilegales no es tanto el que se consoliden en terrenos calificados formalmente como no urbanizable, sino el que esta actuación descontrolada y carente de dirección racional, pueda producir daños medioambientales y paisajísticos, o una grave distorsión de los parámetros urbanísticos, y por ello será la medida de estas circunstancias anteriores las que muestren la pauta a seguir. Y así para seguir un camino u otro, habrá que hacer un estudio "Ad Hoc", donde tomando como presupuesto lo anterior, se tengan en cuenta de otro lado las distintas características socio-económicas de las parcelaciones ilegales que hemos estudiado anteriormente.

En el caso de que se opte por la legalización, nos encontramos con que en principio la ley del Suelo, no contempla más que dos posibilidades de legalización, su reclasificación como suelo urbano, que provocaría importantes costos de infraestructura al Ayuntamiento y además conllevaría normalmente una carencia de equipamientos casi absoluta o bien su calificación como suelo urbanizable que comportaría mayor obtención de cesiones y realización de infraestructura, con un menor coste para el Ayuntamiento.

Ahora bien la solución no será posibilista si en muchos casos la legalización no se produce sin cambiar la

clasificación de suelo no urbanizable y autorizando edificaciones que hayan formado núcleo en el mismo y para ello se necesita una actuación decidida y de carácter normativo, como la llevada a cabo por parte de la Comunidad Autónoma de Madrid, la cual puede dentro del ámbito de la Ley especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid, permitir el establecimiento y ordenar adecuadamente núcleos de población en suelo no urbanizable, autorizando parcelaciones rústicas no sujetas a la unidad mínima de cultivo, y autorizando viviendas unifamiliares, aún cuando técnicamente no resulte necesarios para explotaciones agrarias. Esto viene regulado a través de los Planes de Ordenación de dichos núcleos, que tendrán un contenido y tramitación similares a los de los Planes Especiales, teniendo además dichos Planes, efectos modificatorios sobre los Planes Generales y Normas Complementarias y subsidiarias de Planeamiento. E igualmente en la Comunidad Autónoma de Galicia, como hemos señalado en páginas anteriores, se ha posibilitado la ordenación de asentamientos urbanos en núcleos rurales.

En las Comunidades Autónomas, que no se haya producido esta actividad normativa, como es el caso de la Andaluza, la actividad planificadora municipal tendrá que tener la suficiente flexibilidad a la hora de interpretar el art.

94.1 de la Ley del Suelo y su interdicción de constituir núcleos de población. Ya que de un lado el reconocimiento de un núcleo existente (que en muchos casos será inatacable en su mayor parte por el transcurso de los cuatro años) no conllevará constituir uno nuevo que es lo que pensamos que está prohibido legalmente. Y de otro lado el concepto de núcleo de población es ad hoc para cada parte del territorio, ya que se remite su regulación a los Planes urbanísticos. Por otra parte en cuanto a los aspectos de dotación de Servicios de infraestructura, igualmente las soluciones no son homogéneas, pero como principio general habrá que repercutir estos costos a los infractores, y en lo posible en mayor medida al parcelista promotor, de quien habrá que obtener mediante negociación, o en su caso mediante el instituto de la expropiación forzosa, los terrenos que aún no hayan sido edificados y en un espacio geográfico colindante de tal manera que impida físicamente el crecimiento del núcleo de población de que se trate.

Por último en el caso de que estimara conveniente con los criterios anteriores la restauración de la realidad física alterada por la urbanización ilegal de edificaciones terminadas en un periodo superior a los cuatro años, como hemos dicho anteriormente podrían abordarse desde el programa de actuación del propio Plan, financiada por la propia Administración.

### 3.2.- Medidas Preventivas.-

Al igual que en el apartado anterior se necesita como presupuesto previo una clara voluntad política de poner los medios necesarios para que no se quede la actuación municipal exclusivamente en las medidas anteriores, ya que otra vez la combinación infracción-inactividad puede poner nuevamente en marcha el proceso, en un ininterrumpido círculo vicioso.

Sin ánimo exhaustivo ni tautológico, las medidas encuadradas dentro de éste apartado tendrán que tener en cuenta como principio general, las circunstancias socioeconómicas que originan el fenómeno de la urbanización ilegal, así como subsanar la escasa regulación jurídica que la ley del Suelo dedica al suelo no urbanizable, no basta la implantación de nuevas medidas inspectoras.

Dentro de este marco y consideraciones, distinguiremos la actuación autonómica y la municipal.

En cuanto a la autonómica su actuación debe consistir en el establecimiento de medidas de tipo general,

fundamentalmente normativo que posibiliten la actuación municipal y solo en defecto de ésta, subrogarse en la misma. Así en el aspecto normativo las Comunidades Autónomas de Madrid y Cataluña han promulgado, sendas leyes de protección de la legalidad urbanística. En las que se establecen algunas medidas que complementan con carácter preventivo la legislación estatal. Así entre otras presume la existencia de parcelación urbanística en determinados supuestos, por ejemplo cuando las segregaciones o divisiones de fincas puedan suponer modificaciones del uso de la finca matriz o se aluda a la existencia de servicios urbanísticos existentes o en proyecto. Y como complemento de esta legislación, relativa a la parcelación ilegal, se ha implicado en algunas Comunidades Autónomas a los Registradores y Notarios en la vigilancia de la legalidad Urbanística, con la firma de un Protocolo, como en el caso del firmado en 1.980 por la Generalitat, y el Acuerdo suscrito entre la Junta de Andalucía y los Ilustres Colegios de Notarios y Registradores de la Propiedad el 11 de noviembre de 1.981 sobre "Normas de actuación urbanística como por ejemplo suspensión de actos de edificación sin licencia, la anulación administrativa de una licencia y el carácter de fuera de ordenación de las obras existentes en fincas hipotecarias determinadas.

También la actuación autonómica deberá dirigirse a la

planificación del suelo no urbanizable, que es el gran olvidado de la legislación del Suelo y del Planeamiento municipal; Y los criterios que deben presidir la redacción de este planeamiento es el de la consideración del suelo no urbanizable como elemento estructurante y positivo del territorio, y no residual, como en definitiva se viene regulando en los Planes especiales del medio físico.

Igualmente la actuación autonómica deberá ir a posibilitar legalmente un planeamiento que permita unos estándares intermedios entre lo rural y lo urbano, que permita satisfacer legalmente esta exigencia social, de suelo de segunda residencia para aquel sector social, que en épocas anteriores no tuvieron la posibilidad de acceder a la misma.

Por su parte la acción municipal debe ir hacia una acción bifronte, de un lado de tipo inspector con una priorización total de la persecución de la parcelación ilegal, llegando al límite máximo legal de lo permitido de sanción hacia el parcelista-promotor y procurando que no solo no obtenga beneficios sino que además pierda dinero (lo que es posible legalmente con la posibilidad del resarcimiento de daños y perjuicios). Y de otro lado, también será igualmente responsabilidad municipal, exclusiva o en colaboración con la Comunidad Autónoma,

ordenar suelo y ponerlo en el mercado a precio asequible, a fin de satisfacer la demanda social de tipología edificatoria de vivienda unifamiliar autoconstruida.

Este fenómeno social de autoconstrucción ha tenido ya refrendo legal y se ha posibilitado su fomento en forma de ayuda económica. Así la disposición adicional quinta del R.D. 3.280/1983 de 14 de Diciembre sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, incluye a las realizadas en régimen de autoconstrucción tutelada. La Ley de Urbanización diferida de la Comunidad Autónoma Canarias, ofrece un cauce legal posibilista de solución de estos problemas.

En conclusión las medidas que hemos enunciado y cualquier otra que técnicamente se revele como eficaz, como hemos dicho en otro lugar quedarán vacías de contenido siempre que institucionalmente se permanezca en la desidia e inactividad o bien se vaya al extremo exclusivo de la actividad inspectora.

La protección del espacio rural, es la acción institucional más importante en la ordenación territorial ya que es en esencia la protección del ecosistema, es la salvaguarda para el futuro de la ciudad ordenada para el hombre, y no puede dejarse a la anarquía desarrollista y

especuladora, tradicional productora de la  
desestructuración social.

NOTAS

- 1.- GUTIERREZ COLOMINA, VENANCIO. La Organización de la Gestión Urbanística. "La acomodación de las Gerencias de Urbanismo a la estructura empresarial: El personal a su servicio". CEMCI Granada 1986, pag. 233.
- 2.- GONZALEZ PEREZ, JESUS. "La Revisión de los Actos de la Administración en materia urbanística". R.D.U. Nº 46, pág. 15.
- 3.- LOPEZ PELLICER, JOSE A. "Régimen de las infracciones y sanciones administrativas en materia de disciplina urbanística".
- 4.- RODRIGUEZ RAMOS, LUIS. "La protección penal del Urbanismo (pautas para criminalizar algunas conductas)". R.D.U. Nº 81, pág. 32, 1.983.
- 5.- Estos artículos aparecían redactados de la siguiente manera:

Artículo 382.

" Los promotores empresarios y técnicos directores de

una edificación levantada invadiendo suelo no urbanizable, especialmente protegido, o destinado en el planeamiento a edificaciones para centros públicos, sanitarios, docentes u otros de interes comunitario, serán castigados con las penas de prisión de uno a tres años o multa de doce a veinticuatro meses y, en todo caso, inhabilitación para profesión u oficio por tiempo de seis a diez años. Si el edificio se levantara en suelo destinado a viales, zonas verdes o espacios libres se impondrán las penas en su mitad superior".

#### Artículo 383

" Se impondrán las mismas penas establecidas en el artículo anterior, en sus respectivos supuestos, a los promotores, empresarios y técnicos directores que levantara edificios excediéndose notoriamente en las alturas o volúmenes autorizados por las ordenanzas y planes de urbanismo o en la licencia que les fuere otorgada".

#### Artículo 384

"Los funcionarios facultativos que hubieren informado favorablemente proyectos de edificación o la concesión de licencias notoriamente contrarios a las normas urbanísticas vigentes y los miembros del organismo

otorgante que hubieren votado su concesión a sabiendas de su ilegalidad, serán castigados con pena de prisión de uno a tres años o multa de doce a veinticuatro meses y, en todo caso, con la de inhabilitación especial para el desempeño de cargos públicos por tiempo de seis a diez años.

Artículo 385

"Cuando los delitos definidos en los tres artículos precedentes fueren cometidos a través de sociedades o empresas, se podrá imponer a éstas la medida de prohibición de realizar la actividad de construcción de edificios por tiempo de uno a tres años. En caso de reincidencia, esa prohibición podrá tener carácter definitivo".

6.- RODRIGUEZ RAMOS. Obra ya citada. Pág. 35 y s.s.

7.- El art. 347. bis dice:

"Será castigado con la pena de arresto mayor y multa de 50.000 a 1.000.000 de pesetas el que, contraviniendo las Leyes o Reglamentos protectores del medio ambiente, provocare o realizare directa o indirectamente emisiones o vertidos de cualquier clase, en la atmósfera, el suelo

o las aguas terrestre o marítimas que pongan en peligro grave la salud de las personas, o pueden perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles.

Se impondrá la pena superior en grado si la industria funcionara clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones o se hubiere desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de la actividad contaminante, o se hubiere aportado información falsa sobre los aspectos ambientales de la misma o se hubiere obstaculizado la actividad inspectora de la Administración.

También se impondrá la pena superior en grado si los actos anteriormente descritos originaren un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico.

En todos los casos previstos en este artículo podrá acordarse la clausura temporal o definitiva del establecimiento, pudiendo el Tribunal proponer a la Administración que disponga la intervención de la empresa para salvaguardar los derechos de los trabajadores."

- 8.- EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA Y LUCIANO PAREJO ALFONSO. "Lecciones de Derecho Urbanístico". Editorial Civitas. Madrid 1.981. Pág. 887.
- 9.- EDUARDO GARCIA ENTERRIA Y TOMAS-RAMON FERNANDEZ. "Curso de Derecho Administrativo I". Pág. 489.
- 10.- EDUARDO GARCIA ENTERRIA. "La lucha contra las inmundades del poder". Cuaderno Civitas. Pág. 31. Madrid 1983.
- 11.- SANZ GANDASEGUI, FRANCISCO. "La potestad sancionatoria de la Admón. La Constitución española y el Tribunal Constitucional". Editorial Montecorvo. Pág. 143.-
- 12.- Obra ya citada. "Lecciones de Derecho Urbanístico". Pág. 888.
- 13.- GONZALEZ PEREZ, JESUS. "El Nuevo Régimen del Planeamiento Urbanístico". Editorial Civitas S.A. Madrid 1.982. Pág. 150.
- 14.- FERNANDEZ RODRIGUEZ, TOMAS RAMON. Manual de Derecho Urbanístico. Madrid 1985. Pág. 246.
- 15.- Obra ya citada. Pág. 888.

- 16.- GONZALEZ PEREZ, JESUS. "La responsabilidad civil de los administrados en materia de licencia de Urbanismo". R.D.U. Nº 58. 1978. Pág. 17.
- 17.- GONZALEZ PEREZ, JESUS. Obra ut supra.
- 18.- CARCELLER FERNANDEZ, ANTONIO. "Instituciones de Derecho Urbanístico". 3ª Edición. Editorial Montecorvo S.A. Madrid 1984.
- 19.- PAULINO MARTIN HERNANDEZ. "Las personas responsables de las infracciones urbanísticas". R.D.U. Nº 81. 1983. Pág. 102.
- 20.- GARCIA ENTERRIA, EDUARDO. "Lecciones de Derecho Urbanístico".
- 21.- T.R. FERNANDEZ RODRIGUEZ. Manual de Derecho Urbanístico. Pág. 222.
- 22.- T.R. FERNANDEZ. Obra citada ut supra. Pág. 241.
- 23.- GONZALEZ PEREZ, JESUS. "Comentarios a la Ley del Suelo". Editorial Civitas. Cuarta Edición. Pág. 705.

- 24.- MARTIN BLANCO, J. "El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo". Madrid 1964. Pág. 233 y s.s.
- 25.- MARTIN GAMERO. "Expropiaciones urbanísticas". Madrid 1967.
- 26.- ROMERO SAURA, F.: "La calificación urbanística del Suelo". Madrid 1975. Pág. 90.
- 27.- GARCIA ENTERRIA, E Y LUCIANO PAREJO. "Lecciones de Derecho Urbanístico". Pág. 605.
- 28.- GARCIA ENTERRIA, EDUARDO. Obra citada ut supra. Pág. 178.
- 29.- NIETO A. "La inactividad de la Admón. y el recurso contencioso-administrativo". R.A.P. Nº 37. Pág. 75.
- 30.- ROMERO HERNANDEZ, FEDERICO. "La inactividad material de la Administración, ante la infracción urbanística". R.A.P. Nº 82.
- 31.- GONZALEZ PEREZ, JESUS. "El Nuevo Régimen del Planeamiento Urbanístico". Editorial Civitas S.A. Madrid 1982. Pág. 152.

- 32.- GARCIA ENTERRIA, E. Y LUCIANO PAREJO, A. "Lecciones Derecho Urbanístico". Pág. 825.
- 33.- GONZALEZ PEREZ, JESUS. Obra ut supra.
- 34.- E. GARCIA ENTERRIA Y LUCIANO PAREJO. "Lecciones Derecho Urbanístico". Pág. 826.
- 35.- ROMERO HERNANDEZ, F. "La inactividad material de la Administración". Pág. 162.
36. ROGER SANCHEZ DEL RIO. "La ocupación ilegal del suelo rústico o el juego de una noche de verano". R.D.U. Nº 98. 1936.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

CAPITULO QUINTO: CONCLUSIONES.

- 1.- Renovación funcional del espacio rural y su configuración como elemento estructurante de la Ordenación del Territorio ..... 511
- 2.- Parcialidad del enfoque urbanístico de la propiedad rural: Dualidad de contenido ..... 513
- 3.- Necesidad de una regulación jurídica ad hoc de la diversidad funcional del suelo no urbanizable ..... 515
- 4.- La insuficiencia de la clasificación del Suelo No Urbanizable en la legislación estatal y la irrelevancia jurídica de las clasificaciones autonómicas ..... 519
- 5.- La colisión en las competencias urbanísticas de la legislación sectorial ..... 523
- 6.- El valor estructurante del Suelo No Urbanizable en el marco de la ordenación y planificación del territorio ..... 526
- 7.- La programación y la gestión del Suelo No Urbanizable ..... 528
- 8.- Desaparición del volumen mínimo a edificar en el Suelo No Urbanizable ..... 530
- 9.- La edificación de viviendas aisladas como único aprovechamiento urbanístico de la Ley del Suelo ..... 532
- 10.- La existencia real y legal de las urbanizaciones en el Suelo No Urbanizable ..... 534

11.- Los presupuestos de la protección jurídica del espacio rural .....	538
11.1.- La transformación de la protección penal por la Constitución .....	539
11.2.- El Resarcimiento de daños, elemento integrante de la Potestad sancionadora .....	541
11.3.- La parcelación ilegal, origen formal de las urbanizaciones ilegales y su inatacabilidad jurídica por el transcurso del tiempo .....	542
11.4.- El principio "non bis in idem" en los Ordenamientos sectoriales.....	543
12.- Las medidas preventivas y de saneamiento requisito "sine qua non" para la protección de los espacios rurales.....	544

CAPITULO VCONCLUSIONES.-

En las páginas que anteceden hemos realizado el análisis del régimen jurídico urbanístico del espacio rural con especial referencia a su utilización edificatoria, y parece obligado establecer unas conclusiones. Aún a riesgo de resumir en unas ideas esquemáticas una serie de propuestas, opiniones o críticas, resulta necesario establecer en las páginas que siguen una serie de conclusiones generales que nos den una visión de conjunto del tema tratado, y que para nosotros son las siguientes:

1.- RENOVACION FUNCIONAL DEL ESPACIO RURAL Y SU CONFIGURACION COMO ELEMENTO ESTRUCTURANTE DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO.-

Hasta época reciente sobre el espacio rural ha recaído casi con exclusividad la función agraria. Si partimos de que todo espacio social es un empleo del tiempo, habría que concluir que en el espacio rural el tiempo ha sido dedicado esencialmente a funciones agrarias, y que en la ordenación del mismo lo que ha primado es adecuar el territorio a una

mayor prestación de dichas funciones.

Sin embargo en la actualidad la agricultura ha perdido importancia y ha dejado de ser la actividad principal para una gran parte de la población rural. Lo que ha producido una continua invasión del mundo rural por la ciudad, no sólo como consecuencia de la crisis estructural de lo agrario sino fundamentalmente por el mayor valor económico de las funciones urbanas.

El espacio rural se ha regulado tradicional y especialmente en España desde una perspectiva marginal o negativa, como lo que no es urbano, hasta tal punto que la actual ley del suelo estatal lo denomina suelo no urbanizable.

Sin embargo en nuestros días se está produciendo una auténtica renovación funcional que tiene como resultado el que no pueda identificarse el suelo rural con lo agrario sino que hay que considerar el campo como mundo rural que engloba lo social, lo cultural y lo personal, y no como un mundo agrícola que se limitaría a uno de los medios de trabajo.

Los terrenos rurales que conforman la categoría de suelo no urbanizable, no deben entenderse como algo

residual y marginal, sino como un valor estructurante de la Ordenación del territorio al mismo nivel de importancia que el suelo urbano y el urbanizable.

En contraste con la legislación estatal, la legislación autonómica aborda el estudio del suelo rural desde una óptica positiva, destacando entre éstas la Ley del Suelo rústico de Canarias de 7 de Abril de 1987 que critica el carácter excesivamente genérico del ordenamiento urbanístico estatal así como la propia denominación de suelo no urbanizable que le da a éste un carácter residual, no deseable; La Ley de Adaptación a la Ley del Suelo a Galicia que exige en los Planes urbanísticos un estudio del mundo rural que establezca las medidas tendentes a la conservación y mejora de sus valores y potencialidades intrínsecas y la Ley Foral Navarra de Normas Urbanísticas Regionales para protección y uso del Territorio que establece hasta seis clases de suelo no urbanizable y para cada uno de los cuáles establece un régimen jurídico diferenciado.

2.- PARCIALIDAD DEL ENFOQUE URBANISTICO DE LA PROPIEDAD RURAL: DUALIDAD DE CONTENIDO.-

El art.32 de la Constitución reconoce el derecho de

propiedad pero establece igualmente que el contenido del mismo estará delimitado por su función social. En lo referente a la propiedad urbana el marco jurídico en que ésta se desenvuelve viene señalado por la Ley del Suelo, y la facultad o derecho a edificar viene conforada por el planeamiento urbanístico.

Traer a sin más este planteamiento a la propiedad rural, teniendo en cuenta que la Ley del Suelo actual y el planeamiento urbanístico no confieren derecho alguno al suelo no urbanizable, supondría concluir que de facto la propiedad rural ha quedado vacía de contenido, y que el contenido de la misma es inexistente.

Sin embargo el Tribunal Constitucional ha establecido que al garantizar el art. 53 de la Constitución un contenido esencial del derecho de propiedad que en todo caso habrá que respetar, y además que se desconoce esto cuando el derecho tiene más limitaciones que lo hacen impracticable o lo dificultan más allá de lo razonable.

Es por tanto parcial e inadecuado aplicarle al suelo rural una concepción estrictamente urbanística que le da un valor cero, sino que tiene "per se" una utilidad individual y una función social, que afloran del suelo rural y que exigen el análisis de la edificación del mismo para un uso

esencialmente rural, comprensivo no sólo de su tradicional funcionalidad agraria, sino también de las nuevas funciones que han irrumpido con gran fuerza y que no por ello son menos dignas de consideración desde una ordenación integral del territorio.

En definitiva la propiedad rústica tiene una dualidad de contenido, uno propiamente rural que requiere unas previsiones positivas de explotación efectiva de estos suelos y otro urbanístico que tiene más bien una consideración negativa y de interdicción de su urbanización en el que destaca fundamentalmente el conjunto de limitaciones que establece.

### 3.- NECESIDAD DE UNA REGULACION JURIDICA AD HOC DE LA DIVERSIDAD FUNCIONAL DEL SUELO NO URBANIZABLE.

Comprendido dentro del concepto jurídico unitario del suelo no urbanizable se encuentran realidades territoriales diversas y que se llevan a cabo funciones y actividades de distintas clases.

Será necesario profundizar en el análisis de las funciones que ocupan el tiempo del espacio rural, a fin de que la Ordenación del mismo se efectúe de manera positiva,

reconociendo su valor estructurante y no como algo residual.

a).- En primer lugar hay que referirse a las funciones tradicionales y esenciales de carácter agrario, que van perdiendo importancia en general y en especial en su manera rudimentaria y tradicional. Esta difuncionalidad agraria de lo rural se acentia especialmente en los espacios suburbanos que son los más presionados por la función urbana. Si se quiere mantener la función agraria, será necesario un régimen jurídico ad hoc que desarrolle los valores intrínsecos y potencie la actividad productiva agrícola, cuidando con especial atención al medio físico que sirve de soporte a dicha función.

b).- En segundo lugar hay que señalar la existencia de otras funciones productivas de carácter no agrario. Dentro de éstas, hay que destacar:

1). En primer término la actividad industrial.-

En efecto, una de las maneras de enriquecer la vida rural frente a la invasión urbana es la de fomentar cierta industrialización, que tenga en cuenta de un lado el mayor atractivo que ofrece la ciudad y de otro que se trate de

una industria complementaria de lo agrario, que no produzca una agresión al medio ambiente.

2). En segundo término es preciso regular la implantación de las nuevas tecnologías en el espacio rural.-

Los Parques Tecnológicos representan hoy en el mundo una nueva manera de entender el proceso de implantación industrial.

Vincular al mundo empresarial con los programas de investigación universitarios es el objetivo esencial de estos parques tecnológicos I + D (Investigación más desarrollo), cuya concepción física pasa por una adecuada integración en el territorio, en un medio de alta calidad paisajística. Los requisitos que debe tener su localización territorial (Comunicaciones, acceso a los servicios de telecomunicaciones, entorno socio-cultural, bajo coste de los terrenos, ausencia de contaminación, infraestructura satisfactoria de vivienda, enseñanza y salud) parecen apuntar hacia los espacios suburbanos y es por tanto factible su implantación dentro del suelo no urbanizable.

3). En tercer término entre estas funciones no agrarias, destaca el turismo rural.-

Que día a día va adquiriendo mayor importancia, con un claro valor positivo en cuanto significa un importante generador de rentas para el espacio rural siempre que no se produzca de manera desequilibrada y anárquica.

c).- Los servicios y equipamientos en el espacio rural.- Las funciones incluidas aquí tienen un poco el carácter de "cajón de sastre" y se incluyen las que no pertenecen a las anteriores funciones. Se pueden distinguir entre los que tienen carácter de inductores y el de inducidos con respecto a la población.

Desde el punto de vista de la Ordenación del Territorio, los que tienen un efecto inductor, en el sentido que incitan a la población a establecerse en su vecindad, son los claves a la hora de potenciar y vitalizar el espacio rural. Y por ello la apuesta por la cualificación del suelo rural, necesita un reflejo en una política financiera que promueva la creación de las grandes infraestructuras públicas y fomente la instalación de los equipamientos privados.

d).- En cuarto lugar la función residencial.- Esta función es la que tradicionalmente ha sido vista con más desconfianza, y antes de abordar una adecuada regulación de la misma, se ha preferido ignorarla en el ordenamiento jurídico, pero tolerarla en la realidad.

Sin embargo hay una serie de causas que al hombre le llevan a fijar su residencia en el mundo rural que no pueden ser rechazadas sin más o dejarla sin regulación, ya que ello originará unas parcelaciones ilegales que traerán consigo piezas de ciudad desarraigadas y desestructuradas.

Todo ello nos lleva a constatar lo inadecuado y nocivo que ha sido la aplicación de un régimen jurídico uniforme para toda la realidad funcional que encierra el espacio rural, y a que preconicemos de "lege ferenda" una regulación ad hoc que diferencie las diversas realidades funcionales que hemos venido poniendo de relieve en lo que precede.

4.- LA INSUFICIENCIA DE LA CLASIFICACION DEL SUELO NO URBANIZABLE EN LA LEGISLACION ESTATAL Y LA IRRELEVANCIA JURIDICA DE LAS CLASIFICACIONES AUTONOMICAS.-

La clasificación del suelo no urbanizable de la Ley del

Suelo de 1975, no recoge toda la variedad funcional que hemos señalado anteriormente, sino que solamente ha establecido dos tipos de suelo: el simple y el especialmente protegido.

Los intereses especialmente protegidos no se limitan a los de carácter paisajístico, ecológico o cultural, sino que también se refiere a económicos, como explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales. Esta especial protección surge del planeamiento aunque también puede surgir directamente de la ley, en virtud de lo dispuesto en el art. 73 de la Ley del Suelo que es de aplicación directa. En definitiva se prima la defensa material de estos bienes, por encima de lo que formalmente disponga el planeamiento.

Si esta legislación estatal del suelo no urbanizable es insuficiente y poco definitiva, no sucede lo mismo con la Ley del Suelo rústico de la C. Autónoma Canaria, que en su art. 8 establece las distintas categorías que el planeamiento municipal podrá establecer en este suelo. Entre estas categorías tenemos las siguientes:

a). Suelo rústico forestal. - Es aquél ocupado por masa arbórea o susceptible de consolidar masa arbórea, o bien aquél que por sus características fisiográficas y valor paisajístico precisen un tratamiento diferenciado.

b). Suelo rústico potencialmente productivo.- Es el integrado por el suelo que sea susceptible de ser aprovechado desde el punto de vista minero, agrícola, ganadero, forestal o hidrológico.

c). Suelo rústico de protección.- Formado por aquél que tenga un valor natural, ecológico o paisajístico, y por aquél otro que afecte a monumentos o conjunto del Patrimonio Histórico-Artístico y su entorno.

d). Suelo rústico de litoral y costero.- Comprende la clasificación de bienes de litoral y costero que señala la Ley de Costas.

e). Asentamientos rurales.- La población que con mayor o menor grado de dispersión aparece directamente vinculada a las actividades mineras, agrícolas, ganaderas, forestal o hidrológica, y que sus características no reúnan el carácter de núcleo de población.

f). Suelo rústico residual.- Es el no comprendido en ninguna de las categorías anteriores.

Ahora bien esta clasificación que acabamos de reseñar que nos parece muy interesante, sin embargo no tiene

relevancia jurídica alguna, al no establecerse un régimen jurídico singularizado para cada una de ellos, que pudiera comportar desde un acomodo de la explotación del suelo potencialmente productivo al respeto preconizado desde la Constitución para el medio natural, una regulación integral de los bienes de litoral y costero, así como un tratamiento más urbanístico del suelo residual. La inexistencia de este régimen singularizado exige que la ordenación de las clases de suelo que hemos enumerado anteriormente deban ser realizada por la legislación sectorial del Estado. La ley foral navarra de protección y uso del territorio si bien establece una amplia clasificación del suelo no urbanizable y un régimen especial para cada uno de ellos, solamente es a efectos de protección y no de ordenación positiva. La Ley de Agosto de 1985 de la C. Autónoma gallega, participa al igual que la ley canaria de un sentido positivo de ordenación, al menos en su sentido programativo. Sin embargo en el fondo creemos que late en ella un sentido marginal del suelo rural, pues no hace esfuerzo alguno en diferenciar las distintas realidades que el suelo rústico encierra, ya que la clasificación no es en base a la funcionalidad del suelo, sino en base al sujeto, en concreto según el modelo de asentamiento poblacional de que se trate.

5.- LA COLISION EN LAS COMPETENCIAS URBANISTICA DE LA  
LEGISLACION SECTORIAL.-

Hay una indudable colisión entre las prescripciones urbanísticas tanto de la legislación estatal como de las Comunidades Autónomas y la legislación del Estado que se refiere a aspectos materiales y sectoriales de la ordenación del territorio. La falta de una regulación positiva del suelo no urbanizable, ha hecho que la incidencia de la legislación sectorial en el espacio rural sea superior a la que ha tenido en el resto de los suelos, lo que unido a la diversidad competencial que ello ha originado, ha traído como consecuencia una gran ineficacia administrativa producto de la interferencia legislativa y competencial. del suelo rural.

Del examen de la relación entre el ordenamiento urbanístico y la legislación sectorial, surgen una serie de cuestiones, entre las que merecen destacarse las siguientes:

5.1.- La reciente legislación sectorial reconoce la planificación urbanística.- A raíz de la Constitución se ha producido un giro en la legislación y jurisprudencia, consistente en que de un lado la legislación sectorial de carácter territorial reconoce en alguna medida el marco

general de la legislación urbanística. Así la Ley de Patrimonio para una mayor defensa de sus intereses insta a la elaboración de un Plan especial u otra norma de Planeamiento de la legislación urbanística. La Ley de Costas reconoce el marco de la Ley del Suelo para el Planeamiento, aunque establezca alguna modificación en el procedimiento de aprobación del mismo, e igual ocurre con la de Carreteras.

De otro lado en lo referente al giro dado por la línea jurisprudencial, es de destacar lo establecido por S. del T.S. de 18 de Mayo de 1981, y ratificado por el T. Constitucional en S. de 3 de Julio de 1984, en la que se establece que la competencia municipal no afecta exclusivamente a la licencia, sino al planeamiento y a la gestión urbanística.

5.2.- Neocentralismo de la Ley de Costas y la Ley de Carreteras. - A pesar del reconocimiento que estas dos leyes efectúan de la legislación y de la planificación urbanística, no supone en igual medida un pleno respeto de las mismas. Sino que late en ambas, la inercia de un Estado centralizado y la convicción de la superioridad técnica de la Admón. estatal y de sus cuerpos especiales.

5.3.- La diversidad del procedimiento sancionador del Reglamento de la Ley de Espacios Naturales.- A pesar del carácter formal de la Ley del Suelo y la mayor eficacia que supone la utilización del procedimiento sancionador que en ella se establece sobre las infracciones en el territorio, el Reglamento de Espacios Naturales ha consagrado la diversidad del procedimiento sancionador en atención a la legislación específica conculcada.

5.4.- La planificación hidrológica tiene una pretensión de ordenación integral.- La planificación hidrológica es la norma de mayor relevancia dentro del ordenamiento de las aguas y a partir de ella se configuran el resto de las concesiones, autorizaciones, vertidos, obras y en general toda actuación administrativa en materia de recursos, infraestructura y obras hidráulicas.

Los mecanismos de coordinación con la legislación urbanística se establecen en la fase de elaboración, pero no están resueltos los conflictos en los casos que se produzca la aprobación de los otros planes.

5.5.- Correlación y equilibrio entre las actividades extractivas y productivas y la conservación del medio ambiente.- La doctrina constitucional es clara al

establecer el necesario equilibrio que tiene que producirse entre las actividades extractivas en el espacio rural y el respeto al medio ambiente, y en base a ésto debe interpretarse la aplicación de la ordenación sectorial al planeamiento urbanístico.

6.- EL VALOR ESTRUCTURANTE DEL SUELO NO URBANIZABLE EN EL MARCO DE LA ORDENACION Y PLANIFICACION DEL TERRITORIO.-

En la actualidad el territorio preocupa más desde la óptica socioeconómica que desde la jurídica y política; en definitiva preocupa lo que se denomina Ordenación del territorio. Hay que distinguir entre la ordenación del territorio que tiene un carácter permanente y no sometida a plazos, y la planificación del territorio que es limitada en el tiempo y tiene unos objetivos concretos. Por ello la forma jurídica, que debe adoptar la Ordenación del Territorio es la de una ley. Entre los objetivos con valor estructurante de la Ordenación del Territorio está el establecer el sistema de relaciones entre los asentamientos poblacionales y las zonas naturales, agrícolas, ganaderas y forestales y potenciar las explotaciones rurales. Por ello los instrumentos de ordenación y planificación del territorio son a su vez instrumentos de ordenación rural.

Para analizar los instrumentos formales donde se contiene la ordenación rural es necesario distinguir entre las Comunidades Autónomas con y sin legislación específica.

6.1.- Comunidades Autónomas con legislación específica.- Entre éstas destacan, la Ley de Ordenación Territorial de Madrid de 30 de Noviembre de 1.984, la ley catalana de 13 de Junio de 1.985 sobre espacios naturales, la ley de Ordenación Territorial Balear de 1 de Abril de 1987, la de Coordinación y Ordenación Territorial de 30 de Marzo de 1987 de Asturias, que tienen el referente común que afectan en mayor medida al suelo no urbanizable y que establecen prescripciones que no sólo afectan a la protección del espacio rural, sino también a la potenciación de sus infraestructuras y actividades productivas y que en definitiva afirman el valor estructurante que tiene el suelo no urbanizable.

6.2.- Comunidades Autónomas sin legislación específica.- En las Comunidades Autónomas como la Andaluza que sufren una sequía legislativa en materia de urbanismo y ordenación del territorio, será necesario emplear como instrumento formal para ordenar el espacio rural, el

planeamiento especial de la ley estatal del Suelo.

Habrá que tener en cuenta de acuerdo con el art. 76.6 del Reglamento de Planeamiento, que estos planes especiales no podrán asumir la ordenación integral del territorio que está reservada a los planes directores y a los Planes generales, pero si pueden imponer limitaciones del uso del suelo, que en este sentido limiten lo establecido en los planes territoriales. No son por tanto, los instrumentos de ordenación más adecuados para la concepción positiva y estructurante del suelo rural que defendemos.

#### 7.- LA PROGRAMACION Y LA GESTION DEL SUELO NO URBANIZABLE.-

Aun desde la concepción negativa que ofrece la Ley del Suelo del suelo no urbanizable, es indudable la necesidad de programar las actuaciones, aunque sean exclusivamente de protección, que han de desarrollarse en el espacio rural, con el fin de ordenar en el tiempo, y no sólo en el espacio, la inversión de los organismos públicos con capacidad y competencia para hacerlo.

Desde un punto de vista jurídico el art. 41 del Reglamento de Planeamiento respalda ésto, señalando que los

objetivos de la programación hay que hacerlo extensible a todo el territorio.

Más importancia cobra aún la programación si de lo que se trata es de potenciar ordenadamente los usos y funciones no urbanas, del tipo de equipamientos, turísticos, de grandes espacios libres, de explotación agraria etc., es decir, si en definitiva de lo que se trata es de considerar al suelo rural con un criterio distinto al marginal y residual de la legislación urbanística. Así lo ha entendido por ejemplo la L.O.T. de la C.A. Balear, que exige en los planes de ordenación del medio natural, la existencia de un estudio económico-financiero, así como la determinación de los organismos que hayan de asumir las inversiones.

Por otra parte hay que señalar que en la legislación estatal del suelo no se establece ningún mecanismo de gestión, y que no son de aplicación por tanto los sistemas de actuación del art. 119 de la L.S.

Cabe preguntarse como puede conciliarse esta falta de previsión de la Ley estatal con el nuevo sentido positivo de ordenación que debe tener el suelo rural.

En la legislación autonómica, si se van estableciendo mecanismos de gestión del suelo no urbanizable, que van

desde la remisión a los sistemas de actuación de cooperación, compensación y expropiación que hace la ley especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid, hasta la facultad de repercutir el coste de la creación, ampliación o mejora de infraestructura, servicios y equipamientos sobre los beneficiarios de estos núcleos existentes en el mundo rural.

Teniendo en cuenta la complejidad de realidades y funciones que tiene el suelo no urbanizable, y la escasa regulación del suelo no urbanizable, preconizamos con carácter preferente la utilización del urbanismo concertado que delimite previamente el marco de la actuación, basado en la habilitación del art. 234 de la Ley del Suelo.

8.- DESAPARICIÓN DEL VOLUMEN MÍNIMO A EDIFICAR EN EL SUELO NO URBANIZABLE.-

Con la Ley de Régimen del Suelo de 1975, ha desaparecido el volumen mínimo de edificabilidad que establecía su art. 69, del 0,2 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>; lo que ha tenido como virtud, el privar de base jurídica a los que mantenían que el derecho a edificar preexiste al plan y es anterior a cualquier ordenación urbanística.

Lo cierto es, que en nuestra opinión, no existía tampoco un aprovechamiento urbanístico del suelo rústico en la ley del Suelo de 1956, lo que ocurrió es que existieron algunas interpretaciones erróneas que otorgaron aprovechamiento urbanístico al suelo rústico, utilizando para ello los Planes Parciales. Motivado por una serie de razones, entre las que destacan en primer lugar el que se tuviera por incuestionable el derecho a edificar si se dividía el suelo rústico sin reducir la unidad mínima de cultivo y no se sobrepasaba la edificabilidad del 0,2 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>. (Véase la S. de 9 de Mayo de 1978 y el dictamen de Entrena Cuesta sobre la parcelación de una finca para constituir huertos familiares), en segundo lugar los medios utilizados por la Admón. para obtener equipamiento e incluso la acción urbanizadora de la misma, en tercer lugar la aplicación de la legislación sectorial turística y finalmente la doctrina del T. Supremo de admitir la existencia de Planes Parciales sin el General previo.

Como contraposición de lo anterior, en la nueva legislación del suelo de 1975 se opera un cambio de denominación, sustituyéndose la de suelo rústico por la de suelo no urbanizable. Priva en esta denominación un carácter residual que ha supuesto algo más que un mero cambio terminológico, y que tiene como idea esencial el

privar de aprovechamiento urbanístico al suelo no urbanizable.

Por ello en nuestra opinión, el que un Plan General anterior a la ley de 1975 admitiera el uso alternativo residencial en suelo rústico, de manera errónea según dijimos, no puede llevarnos a querer mantener esa ordenación, después de promulgarse la nueva ley, ya que sería una auténtica dispensa de la legalidad. No obstante hay algunos autores que piensan que pueden considerarse vigentes los Planes generales que contengan el uso alternativo residencial para el suelo rústico, a condición que sean objeto previamente de Planes Parciales.

9.- LA EDIFICACION DE VIVIENDAS AISLADAS COMO UNICO APROVECHAMIENTO URBANISTICO DE LA LEY DEL SUELO.-

Desde la exclusiva perspectiva urbanística, en la legislación estatal vigente, el único derecho reconocido con claridad es el de construir edificios aislados destinados a vivienda familiar, que ya no tienen el límite del 0,2 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> de edificabilidad. Se ha pasado de una limitación de carácter estrictamente cuantitativo que fundamentalmente se refería a la no superación de un determinado volumen edificatorio, a otras limitaciones de

carácter más cualitativo que van dirigidas a potenciar las cualidades rurales y a impedir su conversión en urbanas o suburbanas.

Así las cualidades que identifican el derecho a edificar en el suelo no urbanizable son las siguientes:

a). Destino de vivienda familiar.- Este concepto es algo más amplio que el de unifamiliar de la ley de 1956, y permite por ejemplo la vivienda plurifamiliar del tipo de cortijo.

b). Tipología edificatoria aislada y no urbana.- Se excluyen por tanto las viviendas adosadas, propias de los núcleos urbanos. Algunas legislaciones como la canaria concretan y desarrollan más esta cualidad.

c). La no formación de núcleo de población.- Esto proporciona bastantes problemas en la práctica. En primer lugar porque el concepto de núcleo de población es un concepto jurídico indeterminado que se deberá concretar en el planeamiento. Y de otro su diferenciación con los asentamientos rurales que las legislaciones autonómicas van autorizando.

Por último se plantea el carácter reglado o

discrecional de su autorización. Hay que tener en cuenta que para ejercer el ius aedificandi en el suelo no urbanizable, es necesario un procedimiento especial establecido en el art. 43.3 análogo al de determinados Planes especiales, que requieren la aprobación última de las Comunidades autónomas. Esta aprobación tiene carácter discrecional a nuestro entender, pero la posterior licencia municipal que ello requiere, tendría en cambio carácter reglado.

En efecto una vez que se han ultimado los trámites del 43.3 de la L.S., la licencia que deba otorgar el Ayuntamiento deberá tener carácter reglado, como el resto de las licencias que se conceden en el suelo urbano y urbanizable, ya que el mencionado procedimiento análogo al de los Planes especiales hacer nacer el "ius aedificandi".

10.- LA EXISTENCIA REAL Y LEGAL DE LAS URBANIZACIONES EN EL SUELO NO URBANIZABLE.-

Parece un contrasentido hablar de urbanizaciones en suelo no urbanizable, si como hemos dicho anteriormente se prohíbe la tipología urbana. No obstante lo cierto es que en la realidad existen bastantes urbanizaciones ilegales en el suelo no urbanizable que se han convertido en

inatacables jurídicamente y que el fenómeno ha adquirido tal magnitud que la C.A. de Madrid le ha dedicado una ley especial para el tratamiento de urbanizaciones ilegales que permiten establecer y ordenar adecuadamente núcleos de población en suelos no urbanizable. Y por otra parte el nuevo tratamiento legislativo autonómico del suelo rústico o no urbanizable que posibilita dentro de este suelo los asentamientos urbanos, requieren un análisis de las urbanizaciones en el espacio rural.

De este análisis se desprenden los siguientes principios:

10.1.- La no pervivencia conceptual de las Urbanizaciones privadas como institución autónoma.-

Actualmente no puede mantenerse, el concepto de urbanización privada, como categoría formal institucional autónoma, sino que es un estadio intermedio de la ejecución y gestión del Planeamiento, una situación transitoria o intermedia que una vez que se haya ejecutado el Planeamiento finaliza.

10.2.- La proliferación de las urbanizaciones ilegales como consecuencia del marco socio-económico.-

Las urbanizaciones ilegales son aquéllas parcelaciones en suelo no urbanizable de las que se ha derivado o podría derivarse la formación de un asentamiento residencial. Este fenómeno que tiene un auge considerable está muy relacionado en su génesis y su relativa tolerancia, en una serie de circunstancias socio-económicas entre las que se cuentan la crisis económica, la transformación del mercado de segunda residencia y su extensión a capas sociales más bajas, el paro obrero y la autoconstrucción y el menor coste del suelo en el momento de la adquisición, aunque al final del proceso de legalización tenga el mismo coste.

10.3.- La alteración del orden de prioridad en los sistemas de actuación, en su aplicación al suelo no urbanizable.-

El art. 17.1 de la Ley especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid establece que la ejecución de los Planes de Ordenación de Núcleos de Población en suelo no urbanizable se podrá

llevar a cabo mediante cualquiera de los sistemas contemplados en el art. 119 de la L.S.

La preferencia en el resto de los suelos del sistema de compensación no juega aquí, ya que es la Admón. quien normalmente es la que guiará e impulsará la normalización de estas urbanizaciones, con la ayuda de las asociaciones de afectados que pueden tener el valor de asociación administrativa para el sistema de cooperación o de beneficiario para el sistema de expropiación, que son los dos sistemas preteridos para el suelo no urbanizable.

10.4.- La conservación de las urbanizaciones legalizadas.-

Una vez que se produce la legalización de las Urbanizaciones en el suelo no urbanizable, se plantea el problema de su conservación, para el que preconizamos la entidad de conservación, originada por la transformación de la asociación de afectados.

10.5.- El reconocimiento de los asentamientos urbanos en el suelo rural, en la legislación autonómica.-

La legislación autonómica que se refiere al suelo rural, está reconociendo en el mismo, unos asentamientos urbanos que vienen a satisfacer una demanda residencial en el espacio rural. No obstante habrá que ir perfeccionando los instrumentos que ordenan esos asentamientos poblacionales para impedir que se conviertan en urbanizaciones marginales.

11.- LOS PRESUPUESTOS DE LA PROTECCION JURIDICA DEL ESPACIO RURAL.-

La ocupación ilegal del suelo no urbanizable produce unos efectos más perturbadores, que el que se produce en el resto de los suelos, porque afecta sobre todo a la futura ordenación racional de la ciudad. El hecho de que sea un fenómeno complejo, no corregible exclusivamente con medios represivos, no excluye el que se pongan en marcha los mecanismos legales para su protección que tendrán que tener en cuenta los siguientes presupuestos:

11.1.- La transformación de la protección penal por la Constitución.-

Ni en la legislación penal común o especial se encuentra tipificado el delito urbanístico en sentido estricto, ya que así no pueden ser consideradas determinadas infracciones en materia de medio ambiente, recogidas en el art. 347 bis del Código Penal.

Otra cuestión y de no poca importancia es la de esclarecer, si una conducta antijurídica en materia urbanística hubiera producido una responsabilidad penal, si a la vez se puede imponer una sanción administrativa.

A pesar de que el art. 225 de la Ley del Suelo establece la compatibilidad de dichas sanciones, sin embargo algunos tratadistas opinan que en el Derecho sancionador urbanístico, como en todo el derecho sancionador administrativo, debe entenderse que rige tras la Constitución, la regla "non bis in idem" respecto a las sanciones de orden penal, considerándose inaplicable el art. 225, teniendo ello respaldo, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de Enero de 1981.

Para nosotros no es esta última, la interpretación más adecuada ya que esta interpretación puede hacer inviable incluso, la demolición para restituir el orden urbanístico, si tuviera el carácter de sanción administrativa, y a la vez hubiera producido una responsabilidad penal, aunque tuviera carácter leve. Por otra parte el Tribunal Constitucional ha variado la doctrina restrictiva de la anterior sentencia, completándola con una de 3 de Octubre de 1983, en el sentido de compatibilizar ambas sanciones, si bien esperando previamente a que los Tribunales se hayan pronunciado y además habrá de respetarse el planteamiento fáctico que los mismos hagan.

La ley de Aguas en su art. 112 establece además que la sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de la multa administrativa, y que sólo en el caso que no se hubiera estimado la existencia de delito o falta, podrá la Admón. continuar el expediente sancionador, aunque en base a los hechos que los Tribunales hayan considerado probado.

Por otra parte lo que sí es una auténtica realidad, es la quiebra del principio de ejecutividad en la potestad sancionadora de la Admón., que está llevando en el caso de los funcionarios a la imposibilidad de la ejecución de sanciones contra los mismos hasta que no sea firme en vía judicial, y que en cuanto al urbanismo, las actuaciones

continuas y reiteradas de los Tribunales, suspendiendo las demoliciones hasta la firmeza de la sentencia, está convirtiendo la inejecutividad en la regla general.

11.2.- El Resarcimiento de daños, elemento integrante de la Potestad Sancionadora.-

La ley del Suelo establece la obligación del resarcimiento de daños e indemnizaciones de los perjuicios a cargo de los infractores. Esta determinación para nosotros es un elemento integrante de la potestad sancionadora, correspondiéndole su conocimiento a los Tribunales contencioso-administrativo; ya que, por ejemplo, la fijación de la multa al parcelista, en su determinación final, depende de los daños y perjuicios.

De todas maneras, cuando esta responsabilidad se dilucida entre particulares sin que exista acto legitimador de la Admón., esta responsabilidad patrimonial es competencia de los Tribunales civiles.

11.3.- La parcelación ilegal, origen formal de las urbanizaciones ilegales y su inatacabilidad jurídica por el transcurso del tiempo.-

La parcelación ilegal suele ser el origen formal de las Urbanizaciones ilegales en el suelo no urbanizable, hasta tal punto que incluso suela denominarse parcelaciones ilegales a este fenómeno. Ello explica que para esta infracción urbanística se establezca un régimen todavía más duro que para el resto de las infracciones urbanísticas, que tiene su reflejo en la descalificación del suelo y en la multa, que será igual al beneficio obtenido más los daños y perjuicios.

A pesar de esta dureza, ha desaparecido sin embargo, la posibilidad de expropiación del art. 171,3 de la anterior ley del Suelo de 1956; podría utilizarse no obstante cuando se considere oportuno por la Admón. la posibilidad de adquirir terrenos para reserva de suelo de acuerdo con el art. 90.2 de la L.S.

La gravedad de esta infracción viene acentuada si tenemos en cuenta que al transcurrir cuatro años, estas parcelaciones se consolidan. Creemos que al pasar los cuatro años estas conductas ilícitas se convierten en

inatacables, en una situación similar a los actos en fuera de ordenación.

11.4.- El principio "non bis in idem" en los Ordenamientos sectoriales.-

Hay una serie de infracciones como consecuencia de la aplicación de los distintos ordenamientos sectoriales (ley de aguas, de Costas, del Patrimonio, etc.) que no están contempladas por la Ley del Suelo y que tienen su propio régimen específico. El ordenamiento sectorial se ha aplicado con mayor intensidad en el suelo no urbanizable habida cuenta de la escasa regulación que del mismo ha hecho este sistema. Sin embargo el que últimamente la planificación urbanística se ocupe del suelo no urbanizable con mayor concreción material y el que algunas leyes como la de Costas, tipifiquen como infracción administrativa, alguna de las contempladas en la ley del Suelo, puede producir en la práctica una duplicidad sancionadora administrativa por unos mismos hechos, rechazables a raíz de las últimas interpretaciones constitucionales. El problema será el de establecer que ordenamiento es el prioritario a aplicar, en el caso de duplicidad. El criterio del Reglamento de Espacios Naturales en su art. 28 dice que se aplicará la sanción de mayor gravedad. Sin

embargo a priori no se puede saber cuál es la sanción más dura, por lo cual el criterio no parece muy acertado, ya que si el procedimiento que impone una sanción menos dura termina antes, no podrá ultimarse el segundo, ya que se incurriría en lo prohibido por el principio non "bis in idem".

12.- LAS MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE SANEAMIENTO REQUISITO SINE QUA NON PARA LA PROTECCION DE LOS ESPACIOS RURALES.-

La ocupación del suelo no urbanizable con construcciones clandestinas no puede ser tratada con la aplicación unilateral de técnicas de policía.

Nosotros distinguimos la necesidad y la complementariedad de dos clases de actuaciones administrativas:

a).- De saneamiento.- Que van encaminadas a controlar la situación y erradicar el mal existente y que no son actuaciones que se refieran a las causas auténticamente originarias del problema.

b).- De prevención.- Encaminadas a adelantarse a la

actividad ilícita, y que van más a la raíz de las causas originarias.

En cuanto a la primera, se manifiestan a través de dos tipos de actuaciones municipales, consistentes de un lado en la catalogación de las urbanizaciones ilegales existentes y de otro en la potenciación de la inspección municipal. Una vez realizado lo anterior el siguiente paso será adoptar el criterio de la demolición o el de la legalización, o posiblemente acudir a fórmulas intermedias. La legalización sin más en suelo urbano o urbanizable plantea problemas graves de dotación de infraestructuras que la hacen desaconsejable, porque además la convertirían en un proceso inacabado de infracción-legalización y vuelta a la infracción.

Más adecuada es la solución normativa de la C. Autónoma de Madrid, que no cambia la clasificación del suelo y permite los núcleos de población ya consolidados en el suelo no urbanizable y no obliga a un nivel de infraestructura similar a la urbana.

En las C. Autónomas en las que no exista esta autorización normativa, habrá que tener la suficiente flexibilidad a la hora de interpretar el art. 94.1 de la Ley del Suelo y su interdicción de constituir núcleos de

población, ya que el reconocer un núcleo existente y ordenarlo, permitiendo la edificación en el borde y en las zonas intersticiales, (que en muchos casos será inatacable en su mayor parte por el transcurso de los cuatro años) no conlleva constituir uno nuevo, que es lo que legalmente está prohibido.

En cuanto a las segundas o preventivas, requieren una serie de medidas normativas de las Comunidades autónomas que completen el Reglamento de Disciplina estatal, (Madrid y Barcelona han dictado leyes de protección urbanística). En cuanto a la acción municipal debe ir encaminada fundamentalmente a poner suelo en un mercado especulador, que sea asequible al autoconstrutor de bajo nivel adquisitivo.

A N E X OBIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AMOROS GUARDIOLA, M. "Aspectos registrales de las Urbanizaciones". R.D.U. Nº 62.

ARRIBAS PRIONES, P. "Los catálogos del artículo 25 de la Ley del Suelo". R.D.U. Nº 54.

AVILA, P. "El régimen jurídico-privado de las urbanizaciones". (Aspectos notariales). R.D.U. nº58.

BARRIENTO ALFACHEME, G. "Etiología e incidencia de la crisis demográfica de la España rural". Madrid Abril 1983. Instituto de Estudios Agrarios.

BASSOLS COMA, M. "Urbanismo y organización administrativa municipal: Especial consideración de las Gerencias Municipales de Urbanismo en el derecho español". R.D.U. Nº 17.

BASSOLS COMA, M. "El control de la legalidad urbanística en la nueva Ley del Suelo". 1976. REDA Nº 6.

BASSOLS COMA, M. "Derecho urbanístico y medio ambiente urbano". R.D.U. Nº 71.

BASSOLS COMA, M. "Legislación urbanística de las comunidades autónomas y el derecho de propiedad". 1988. R.D.U. Nº 110.

BLANQUER UBEROS, R. "La unificación de los sujetos en el régimen jurídico privado de las urbanizaciones". R.D.U. Nº 60.

BLANQUER PRATS, M.B. "Las bases fundamentales del núcleo de población". R.D.U. Nº 72.

BLANQUER PRATS, M.B. "Apuntes sobre la jerarquía y elección de las figuras de planeamiento". R.D.U. Nº 66.

BLASCO ESTEVE, A. "La responsabilidad patrimonial por actos administrativos". Civitas 1981.

BENAVIDES DEL REY, J.L. "Algunas consideraciones sobre el registro de la propiedad y su papel en la política de urbanismo". R.C.O.I. Nº 538.

BOCANEGRA SIERRA, R. "La revisión de oficio de los actos administrativos". I.E.A.L. 1977.

BOSC Y SALOM. "La licencia municipal de obras y edificaciones". Madrid 1972. Ministerio de la Vivienda.

CALATRAVE REQUENA, J. "Análisis de la potencialidad del turismo rural como elemento generador de rentas complementarias en zonas en depresión socio-económicas: El caso de las Alpujarras Granadinas". Coloqui hispano-francés sobre espacios rurales. Tomo II. 1984.

CANO MATA, A. "El reglamento de disciplina urbanística como norma básica para la aplicabilidad del visado por razón de urbanismo". R.D.U. Nº 63.

CARCELLER FERNANDEZ, A. "Génesis y aprobación de la Ley de Cataluña 9/81 de 18 de Noviembre". R.D.U. Nº 77.

CARCELLER FERNANDEZ, A. "Instituciones de derecho urbanístico". 2ª edición. Madrid 1984. Montecorvo S.A.

CARDENAS HERNANDEZ, L. "Urbanizaciones y parcelaciones en suelo rústico". R.D.F. Febrero 1.975.

CARRASCO PERERA, A. "Ius aedificandi y accesión". Madrid 1986. Editorial Montecorvo.

CARRETERO PEREZ, A. "Actos administrativos de intervención urbanística sobre la propiedad". R.D.U. Nº 27.

CARRETERO PEREZ, A. "Regímenes urbanísticos especiales". R.D.U. Nº 24.

CASTELLS, M. "Sociología del espacio industrial". Madrid 1977. Editorial Ayuso.

CASTRO TRONCOSO, J.I. "Licencias y autorizaciones en precario para obras en edificios fuera de ordenación. R.D.U. Nº 35.

S.D. CLARKE. "La Sociedad Suburbana". 1975 Madrid. Colección Nuevo Urbanismo I.E.A.L.

CLAVERO AREVALO, M.F. "El nuevo régimen de las licencias de urbanismo". Madrid 1976. Civitas.

CLAVERO AREVALO, M. "La infracción urbanística grave y manifiesta, un nuevo concepto al servicio del urbanismo español". Sevilla 1976. Gabinete de Estudio de la Secretaría General del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla.

CLAVERO AREVALO, M. "Los juristas ante el incumplimiento de los planes de urbanismo". R.D.U. Nº 17.

COCA VITA, E. "Revisión jurisdiccional de la inactividad material de la Administración". REDA Nº 17.

CONDE CONDE, M. "El pretendido uso público de las playas y zona marítimo terrestre de la propiedad particular". 1974. Revista de Administración Pública.

COSCULLUELA MONTANER, L. "Teoría general de la gestión urbanística". R.D.U. Nº 53.

CHICO ORTIZ, J.M. "El tráfico inmobiliario en la nueva Ley del Suelo" 1977. RGLJ.

CHOROT. "Administraciones especiales territoriales". R.D.U. Nº 61.

CUMBERLAND JOHN, H. "Economía del medio ambiente". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1974.

DE CORELLA MONEDERO, J. "La infracción urbanística". Madrid 1977. Ministerio de la Vivienda. Servicio Central de Publicaciones.

DE LOS MOZOS, J.L. "Sistema de actuación urbanística". R.D.U. Nº 13

DE VICENTE DOMINGO, R. "Los perímetros de protección de los acuíferos subterráneos con incidencia en la ordenación urbanística". R.D.U.

DERRUAU, MAX. "Tratado de geografía humana". 1971. Vicens Vicens 5ª edición.

ENTRENA CUESTA, R. "Dictamen acerca de la aplicabilidad de los artículos 32 y 42 de la Ley del Suelo en la tramitación de los planes de ordenación urbana de centro de interés turístico". R.D.U. Nº 13.

ENTRENA CUESTA, R. Dictamen publicado en la R.D.U. Nº 8 . 1968.

ENRIQUEZ DE SALAMANCA. "Naturaleza y alcance de la expropiación forzosa por razón de urbanismo". Madrid 1973.

ESCORSA GUALLARTE, C. "Boletín de estudios económicos". Vol. XII. Nº 129. Diciembre 1986.

ESCRIBANO COLLADO, P. "La reserva estatal de competencias y la nacionalización de objetos urbanísticos". R.D.U. Nº 41.

ESCRIBANO COLLADO, P. "Función social y propiedad privada

urbana: Estudio de jurisprudencia". REDA Nº 6.

ESCRIBANO COLLADO, P. "La propiedad privada urbana". Madrid 1979. Montecorvo S.A.

ESCRIBANO COLLADO, P. "Las urbanizaciones de iniciativa particular: Posibilidad de restricciones del uso común general del dominio público en las urbanizaciones particulares". Granada 1988. CEMCI.

ESCRIBANO COLLADO. "Las vías urbanas". Madrid 1973.

ESQUIAGA DOMINGUEZ, J.M.A. "Parcelaciones ilegales en Suelo No Urbanizable: Normas, formas de consumo del espacio en los márgenes de la Ley del Suelo. Ciudad y Territorio. 2/1983.

FAGGION, A. "Le tourisme agent de developpement economique social et cultural". CC. Hispano Francés Tomo II).

FERNANDEZ CRESPO. "Problemas de la técnica de la valoración agrícola en problemas del urbanismo moderno". Madrid 1967.

FERNANDEZ FARRERES, G. "Las urbanizaciones de iniciativa particular: Introducción a su problemática jurídica". Granada 1.988. CEMCI.

FERNANDEZ-BOADO Y LUNA SERRANO, P.y A. "Aspectos agrarios de la Ley del Suelo", en coloquios sobre problemas de la Ley del Suelo". Madrid 1965. Ministerio de la Vivienda.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. Manual de Derecho urbanístico. Madrid 1.985.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. "El contenido del derecho de propiedad ante la modificación y revisión del planeamiento", en temas urbanos nº 4 del Ayuntamiento de Madrid. 1981.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. "Presupuestos de eficacia de la disciplina urbanística". R.D.U. Nº 35.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. "El urbanismo concertado y la Ley del Suelo". Madrid 1975. I.E.A.L.

FORNESA RIBO. "Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre. Especial referencia a los terrenos ganados al mar". 1965. Revista de Administración Pública Nº 46.

FORTES ENGEL, J.M. "La suspensión del otorgamiento de licencias como limitación temporal del "Ius Aedificandi".

Madrid 1978.

GARCIA DE ENTERRIA, E. y PAREJO ALONSO, L. "Lecciones de derecho urbanístico". Madrid 1981. Civitas.

GARCIA DE ENTERRIA, E. "Estudios sobre Autonomías Territoriales". Madrid 1.985. Editorial Civitas.

GARCIA ENTERRIA, E. "La lucha contra las inmunidades del poder". Madrid 1.983. Civitas.

GARCIA ENTERRIA, E. y RAMON FERNANDEZ, T. "Curso de Derecho Administrativo I". Cuarta Edición. Madrid 1983.

GARCIA DE ENTERRIA, E. "Actuación pública y actuación privada en el derecho urbanístico". Madrid 1.973. Curso de conferencia sobre propiedad horizontal y urbanizaciones privadas. Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad. REDA Nº 1.

GARCIA DE ENTERRIA, E. "El principio de la interpretación más favorable al derecho del administrado al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos". RAP Nº 42.

GARCIA TREVIJANO. "Autorizaciones y concesiones en el dominio marítimo". Madrid 1963. Revista Española de Derecho

marítimo nº 3.

GARRIDO FALLA, F. "El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada". RAP Nº 81.

GARRIDO FALLA, F. "Tratado de derecho administrativo". Volumen II. Madrid 1.987. Editorial Tecnos.

GARRIDO FALLA, F. "Dictamen sobre si es procedente la exigencia de licencia urbanística con el cobro de la correspondiente tasa, para los movimientos de tierra que requiere la explotación de una cantera". RDU Nº 55.

GOMEZ-FERRER MORANT, R. "Curso de Urbanismo". Madrid 1977. Ed. Colegio de Ing. de Caminos, Canales y Puertos.

GOMEZ FERRER MORANT, R. "Régimen jurídico del Suelo". R.D.U. Nº 55.

GOMEZ FERRER MORANT. "Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico". Madrid 1971.

GOMEZ-FERRER MORANT, R. "Algunos problemas en materia de licencias municipales de edificación". RDU Nº 70.

GOMEZ QUINTANA, P. "Competencias concurrentes en la zona marítimo-terrestre". Madrid 1963. Ministerio de Gobernación.

GOMEZ MENDOZA, J. "Agricultura y expansión urbana". Madrid 1.977. Alianza Editorial.

GONZALEZ BERENGUER URRUTIA, J.L. "Esquema del sistema de compensación". R.D.U. Nº 61.

GONZALEZ BERENGUER. "La actuación urbanística asistemática". R.D.U. nº05.

GONZALEZ BERENGUER URRUTIA, J.L. "El medio ambiente. Un condicionante del planeamiento urbanístico deficientemente regulado". 1.988. R.D.U.

GONZALEZ BERENGUER URRUTIA, J.L. "Gestión financiación y control del urbanismo". Madrid 1.979. I.E.A.L.

GONZALEZ MARINAS. "Algunos problemas que suscita la Ley 19/1975 de 2 de mayo de reforma de la Ley del Suelo". RDAF Nº 40.

GONZALEZ PEREZ, J. "La revisión de los actos de la administración en materia urbanística". R.D.U. Nº 46.

GONZALEZ PEREZ, J. "El nuevo régimen del planeamiento urbanístico". Madrid 1.982. Civitas S.A.

GONZALEZ PEREZ, J. y TOLEDO J. ARRIETA, C. " Comentarios a la Ley de Aguas". Madrid 1987. Editorial Civitas.

GONZALEZ PEREZ, J. "Comentarios a la Ley del Suelo" . I 4ª Edición. Madrid 1.981. Civitas.

GONZALEZ PEREZ, J. Comentarios a la Ley del Suelo de 1.956" . Madrid 1962. Civitas 4ª Edición.

GONZALEZ PEREZ, J. "La responsabilidad civil de los administrados en materia de licencia de urbanismo" 1978. R.D.U. Nº 58.

GONZALEZ PEREZ, J. Los planes de urbanismo. Madrid 1974. Publicaciones Abella.

GONZALEZ PEREZ, J. "Principios y realidades de la Ley del Suelo" . R.D.U. Nº 6.

GONZALEZ PEREZ. "La ordenación del suelo en la comunidad europea y su comparación con la legislación española". En conferencias sobre derecho comunitario europeo. Madrid

1975. Colegio de Registradores de la Propiedad.

GONZALEZ PEREZ, J. Expropiaciones por razón de urbanismo.  
RAP Nº 45.

GONZALEZ SALINAS, J. " Sistema de Compensación y terceros  
adquirentes de suelo". Madrid 1.987. Editorial  
Montecorvo, S.A.

GRAU AVILA, S. EL aprovechamiento medio y el régimen  
transitorio de la nueva Ley del Suelo. R.D.U. Nº 67.

GRAU VILA, S. Sobre la naturaleza de los catálogos de la  
legislación urbanística. R.D.U. Nº 70.

GUATTARI. Los equipamientos del poder. Barcelona 1978.  
Edición Castellana Gustavo Gili S.A.

GUTIERREZ COLOMINA, V. Temas de Admón. Local Nº 22. Las  
urbanizaciones de iniciativa particular "Reacción ante las  
urbanizaciones ilegales". CEMCI. Granada 1.988.

GUTIERREZ COLOMINA, V. La organización de la gestión  
urbanística. "La acomodación de las Gerencias de Urbanismo  
a la estructura empresarial: El personal a su servicio".  
Granada 1980. CEMCI.

G. INYESTA Y OLIVER SUNER, H. Y G. " cultura rural, orden territorial y el Plan de Mallorca". 1.987. CEUM Nº 80.

JACQUES JUNG, J. La ordenación del espacio rural. Madrid 1.972. Colección Nuevo Urbanismo I.E.A.L.

JIMENEZ LUNA, P.A. La Ley 4/1984 de la Comunidad de Madrid sobre medidas de disciplina urbanística. R.D.U. Nº 87.

LADARDA TEJADA VICTOR, F. Incidencia de las carreteras y autopistas en los usos del suelo: Aspectos jurídicos. 1978. R.D.U. Nº 59.

LARIOS TABUENCA, F. "La facultad de edificar y el proceso de urbanización". RAP Nº 76.

LARIOS TABUENCA, F. "Los actos preparatorios del planeamiento y la iniciativa privada". R.D.U. Nº 59.

LARUMBE. La figura del Plan Especial: Legislación sobre centros históricos. R.D.U. Nº 57.

LASO MARTINEZ, J.L. "La reparcelación como instrumento para corregir situaciones de abuso de derecho". RAP Nº 73.

LASO MARTINEZ, J.L. Derecho urbanístico tomo III. "La propiedad ante el planeamiento urbanístico".

LEFEBVRE, H. "De lo rural a lo urbano". Barcelona 1975. Ediciones Península 3ª Edición.

LEGUINA, J. "Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar". Madrid 1.971. RAP Nº 65.

LOPEZ PELLICER, J.A. "Costes y cuotas de urbanización y de conservación". R.D.U. Nº 67.

LOPEZ PELLICER, J.A. Régimen de las infracciones y sanciones administrativas en materia de disciplina urbanística.

LOPEZ RAMON. "Régimen jurídico de las marismas". RAP Nº 95.

LOWY KIRSCHNER Y OTROS, A. "La participación en el planeamiento urbano". RDU Nº 58.

LUIS PALUZIE, MIR. "Los problemas del medio rural. Legislación sobre protección y ordenación de los espacios rurales". 1977. Revista Derecho Urbanístico nº51.

LLICET BOPRELL. Naturaleza de las entidades urbanísticas

colaboradoras. R.E.V.L. Nº 188.

LLISET BOPRELL. La vicariedad en ejercicio de la función administrativa. R.A.P. Nº 83.

LLISET BORRELL, F. Las cuotas de urbanización. RDU Nº 46.

MARCOS JIMENEZ, M. "Parcelación y reparcelación y el registro de la propiedad". Madrid 1969. Montecorvo.

MARTIN BASSOLS. "El control de la ilegalidad urbanística en la nueva Ley del Suelo". REDA Nº 6.

MARTIN BLANCO, L. "Las urbanizaciones privadas y su posible configuración jurídica". Madrid 1973.

MARTIN BLANCO, J. "El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo". Madrid 1.964. Editorial Montecorvo S.A.

MARTIN BLANCO, J. "Los planes directores territoriales de coordinación en la nueva Ley del Suelo". Madrid 1975. Ministerio de la Vivienda. Servicio Central de Publicaciones.

MARTIN CRESPO DIAZ, J. "Apuntes sobre los problemas de la edificación en Suelo No Urbanizable". 1.980. R.D.U. Nº 69.

MARTIN GAMERO. "Expropiaciones urbanísticas". Madrid 1967.

MARTIN HERNANDEZ, P. "Las personas responsables de las infracciones urbanísticas". 1983. R.D.U. Nº 81.

MARTIN MATEO, R. "La reacción frente a las licencias ilegales por la construcción en zonas verdes". R.D.U. Nº 42.

MARTIN MATEO Y VERA REBOLLO, R. Y F. "Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: Consideraciones sobre planeamiento, conservación de Costas y promoción de turismo residencial". Torremolinos (Málaga) 1.988.

MARTIN MATEO, R. "La eclosión de nuevas comunidades. (Régimen administrativo de las urbanizaciones privadas)" . RAP Nº 64.

MARTIN MATEO. "La protección de las zonas húmedas en el ordenamiento español".

MARTIN MATEO, R. "La propiedad monumental". RAP Nº 49.

MARTIN MATEO, R. "El estatuto de la propiedad inmobiliaria"

. RAP Nº 167.

MARTIN MATEO, R. "Propiedad urbana y planificación". RDU Nº 15.

MARTIN MATEO, R. "El urbanismo y las categorías jurídicas tradicionales". RDU Nº 39.

MARTIN REBOLLO, L. "Medio ambiente y responsabilidad de la administración". REDA Nº 11.

MARTIN-RETORTILLO Y SALAS, S. "Los procedimientos de transferencia forzosa de la propiedad privada en el marco de la planificación urbanística". RAP Nº 79.

MARTINEZ ESCUDERO, L. Playas y Costas. "Su régimen jurídico administrativo". Madrid 1.985. Segunda Edición revisada. Editorial Montecorvo, S.A.

MEILAN GIL, J.L. "El régimen urbanístico de la Ley de Costas". Comunicación presentada a XIV reunión de estudios regionales. Málaga 1.988.

MEILAN GIL, J.L. "Comunidades Autónomas y dominio público marítimo terrestre. El proyecto de Ley de Costas". R.D.U.

MINGO DE MIGUEL, A. "El derecho a indemnización y la aplicabilidad del artículo 87.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo ante la mutación del planeamiento metropolitano de Madrid". RDU Nº 75.

MLEJNKOVA DE VALENZUELA, J. "Turismo nacional de los espacios rurales en torno a Madrid. Una perspectiva sociológica". (Coloquio Hispano Francés). Tomo II.

MODERNE, F. "Nuevas orientaciones del derecho urbanístico en Francia: Los intentos de control del mercado del Suelo". RAP Nº 84.

MOLA DE ESTEBAN, F. "La valoración de los intereses públicos y privados en las urbanizaciones particulares". RDU Nº 20.

MONTORO CHINER, M.J. "La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos". Editorial Montecorvo, S.A. 1.983

MONTORO PUERTO, M. "La infracción administrativa". Barcelona 1965. Naufa.

MORILLO VELARDE PEREZ, J.I. "El concepto de limitación a la propiedad privada. Especial referencia a la propiedad

colindante a carreteras y autopistas". 1979. RDU.

MUNOZ MACHADO, S. "Revisión de planes de urbanismo y modificación de zonas verdes y espacios libres". REDA Nº 17.

NASARRE ALASTRUEY, R. "Las urbanizaciones particulares. La Ley del Suelo ante el fenómeno turístico". Madrid 1972. Montecorvo.

NIETO, A. "La inactividad de la administración y el recurso contencioso-administrativo". RAP Nº 37.

NUNEZ RUIZ, M.A. "Derecho urbanístico Español". Madrid 1967. Ed. Montecorvo.

NUNEZ RUIZ, M.A. "Ejecución de los planes de urbanismo". Madrid 1974.

ORTEGA GARCIA, ANGEL. " Utilización Urbanística del Suelo Rústico". R.D.U. 1970.

ORTEGA Y GARCIA, A. "Los deberes o cargas en la legislación urbanística". Madrid 1974. Montecorvo.

ORTEGA GARCIA, A. "Utilización urbanística del Suelo No

Urbanizable". 1970. R.D.U. Nº 75.

ORTEGA GARCIA. "Aplicación de la Ley del Suelo a la tramitación de planes de ordenación urbana de centros turísticos". R.D.U. Nº 16.

ORTEGA GARCIA, A. "La legitimación de las obras públicas del Estado en el Suelo No Urbanizable". 1988. R.D.U. Nº 110.

ORTIZ DIAZ, J. "Derecho administrativo en el Litoral. Primer curso de análisis, planeamiento y gestión del medio litoral". Torremolinos (Málaga) 1.973.

PARDO CASTILLO, M. "Dictamen sobre la procedencia de denegación del visado por los Colegios de Arquitectos. (Art. 215.3 de la Ley del Suelo)". R.D.U. Nº 49.

PAREJO ALFONSO, L. "Los límites del silencio positivo en la aprobación de los planes de urbanismo". REDA Nº 14.

PAREJO ALFONSO, L. "La ordenación urbanística". 1979. Montecorvo.

PAREJO ALFONSO, L. "Régimen urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Admón". Madrid 1982.

I.E.A.L.

PAREJO ALFONSO, L. "La garantía del derecho de propiedad y la ordenación urbanística en el derecho alemán". REDA Nº 17.

PEMAN GAVIN, I. "Límites contenidos en el Art. 149.1 de la Constitución Española a las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo". 1.988. R.D.U.

PERALES MADUENO, F. "Sobre los derechos de los propietarios de suelo en los supuestos de modificación, adaptación y revisión de Planes". R.D.U. Nº 70.

PERALES MADUENO, F. "La clasificación y ordenación del suelo de los puertos deportivos en los Planes Generales y normas subsidiarias del planeamiento municipal". 1986. R.D.U. Nº 100.

PERALES MADUENO, F. "Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: Proyecto de Ley de Costas. R.D.U."

PEREZ ALMANSA, M. "La alteración del planeamiento urbanístico y las peticiones de licencia en trámite". R.D.U. Nº 66.

PEREZ BOTIJA, E. "Derecho urbanístico español, conceptos y legislación". Madrid 1950. I.E.A.L.

PEREZ BOTIJA, E. "Síntesis normativa de la Ley del Suelo, hacia una justificación del urbanismo". REVL Nº 88.

POU VIVER, T. "La información pública en la redacción de planes urbanos". R.D.U. Nº 18.

QUINTANA LOPEZ, T. "Las actividades mineras y la ordenación del espacio". R.D.U. Nº 106.

RACIONERO, L. "Sistemas de Ciudades y Ordenación del Territorio". Alianza Editorial. Madrid 1.986.

RAMON FERNANDEZ, T. "II Symposium de puertos deportivos". "La incidencia de la Ley del Suelo en las concesiones administrativas de puertos deportivos". Benalmádena (Málaga) 1.983.

REMY Y VOYE, J. Y L. "La ciudad y la urbanización. Colección nuevo urbanismo". I.E.A.L.

RICO LENZA, J. "Comentarios a la Ley de Adaptación de la Ley del Suelo a Galicia". 1987. R.D.U. Nº 102.

ROCA ROCA, E. "El patrimonio artístico y cultural". Madrid 1976.

ROCA ROCA Y VALENZUELA GARCIA. "El vertido de las aguas residuales". Granada 1981.

ROCA Y ROCA. "La recuperación de las facultades dominicales en el artículo 56, Ley del Suelo". REVL Nº 151.

RODRIGUEZ, G. "Doctrina del Tribunal Supremo sobre deslinde de la zona marítimo-terrestre". 1964. Revista de Administración Pública nº 34.

RODRIGUEZ ARANA, J.F. "La ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas: Los planes insulares canarios de ordenación". R.D.U.nº109

RODRIGUEZ MORO, N. "Las licencias municipales para obras sometidas al régimen de la legislación turística". REVL Nº 192.

RODRIGUEZ MORO. "Diversas competencias que concurren en la zona marítimo terrestre". 1967. Revista de Administración Pública Nº 52.

RODRIGUEZ OLIVER, J.M. "En torno a las Gerencias de Urbanismo". REDA Nº 10.

RODRIGUEZ OLIVER. "El Estado y el urbanismo en la Constitución Española". R.D.U. Nº 67.

RODRIGUEZ OLIVER. "Ley de Costas y propiedades particulares". Revista de D. Administrativo nº5. Civitas.

RODRIGUEZ RAMOS, L. "La protección penal del urbanismo (pautas para criminalizar algunas conductas)". Año 1.983. R.D.U. Nº 81.

ROGER SANCHEZ DEL RIO. "La ocupación ilegal del suelo rústico o el juego de una noche de verano". R.D.U. Nº 98.

ROMANY BECCARIA, J.M. "Expropiación forzosa y política del suelo". RAP Nº 38.

ROMERO HERNANDEZ, F. "La edificación forzosa y la especulación del suelo". Madrid 1971. I.E.A.L.

ROMERO HERNANDEZ, F. "Las entidades urbanísticas colaboradoras de conservación". Madrid 1987. Montecorvo S.A.

ROMERO HERNANDEZ, F. "La inactividad material de la administración ante la infracción urbanística". R.A.P. Nº 82.

ROMERO HERNANDEZ, F. "Los Ayuntamientos y las urbanizaciones privadas". Diciembre 1.979. R.E.V.L. Nº 204.

ROMERO HERNANDEZ, F. "Compromisos y garantías en el planeamiento de iniciativa particular". 1987. R.D.U. Nº 104.

ROMERO HERNANDEZ, F. Conferencia "Régimen urbanístico de los puertos deportivos". V Jornadas Derecho Urbanístico de la Costa del Sol - Nerja- 1.988.

ROMERO HERNANDEZ, F. "Los conciertos urbanísticos atípicos". 1985. R.D.U.

ROMERO SAURA, F. " La calificación urbanística del Suelo". Madrid 1.975. Editorial Montecorvo.

SALA ARQUER. "La revocación de los actos administrativos" . I.E.A.L. 1974.

SALAS, J. "Beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística (recuperación de plusvalías, compensaciones y

técnicas de distribución equitativas)". RAP Nº 92.

SANCHEZ MORON, M. "Sobre los límites de la responsabilidad civil de la Administración". REDA Nº 7.

SANTOS BRIZ, J. "La responsabilidad civil". 1970. Montecorvo.

SANTOS DIEZ. "El aprovechamiento medio como instrumento de gestión urbanística". Madrid 1978.

SANZ BOIXAREU. "Puntualizaciones sobre dotaciones del planeamiento y sobre cesiones obligatorias de terrenos". R.D.U. Nº 70.

SANZ BOIXAREU, P. "La ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio". R.D.U. Nº 68.

SEGALL QUINNCE, W. "Cambridge Phenomenon". Cambridge 1.985. Castell ST.

SEMPERE FLORES, AMBROSI, RUIZ BRAVO DE MANSILLA. "Gestión y ordenación del territorio en la huerta de Murcia". Murcia 1.987. Ayuntamiento de Murcia.

M. SERRA SERRA, M. ROCA JUNJENT, y J. SOLER LLUSA. Las "

sociedades de economía mixta de actuación urbanística" .  
R.D.U. Nº 14.

SERRANO GUIRADO. "Planificación territorial y  
planificaciones sectoriales. Consideración especial del  
sector turístico". 1965. Ed. Ministerio de la Vivienda.

SOSA WAGNER Y BOCANEGRA SIERRA F. Y R. "Dictamen Red  
Arterial y Planificación Urbana". 1982. R.D.U.

SOSA WAGNER, R. "Responsabilidad de la Administración en un  
supuesto de contaminación de aguas". REDA Nº 13.

SPANTIGATI, F. "Manual de Derecho Urbanístico". Madrid  
1.973. Editorial Montecorvo.

SUNE LLINAS, E. "Comunidades Autónomas y Urbanismo:  
Situación actual y perspectivas". R.D.U. nº 106.

SUSTAETA ELUSTIZA, A. Propiedad y Urbanismo. Madrid 1.978.  
Editorial Montecorvo.

UTRERA RAVASSA, C. "Las urbanizaciones privadas y la  
entidad de conservación del reglamento de gestión  
urbanística".

VERA FERNANDEZ-SANZ. "La autorización para construir en las  
riberas del mar". Revista Española de Derecho  
Administrativo Nº 12. Civitas.

VILLAR EZCURRA. "En torno a la naturaleza jurídica de los  
planes de urbanismo". R.D.U. Nº 64.

VALENZUELA RUBIO, M. "Urbanización y Crisis Rural en la  
Sierra de Madrid". I.E.A.L. Madrid 1.977. pag. 316.

INDICE GENERALPAG.CAPITULO PRIMERO: LA ORDENACION DEL ESPACIO RURAL

## INDICE DEL CAPITULO:

I.- IDEAS GENERALES.....	7
1.- El enfoque agrario tradicional del espacio rural .....	7
2.- La pérdida de funcionalidad de lo agrario y la renovación funcional del área rural .....	9
3.- La concepción positiva del suelo rural en la nueva legislación autonómica .....	12
II.- ESTATUTO JURIDICO DEL SUELO NO URBANIZABLE.....	15
1.- El contenido del derecho de propiedad en el suelo rural .....	16
2.- Los Aprovechamientos o Usos del Suelo Rural.....	20
A).- Perspectiva Rural .....	22
12.- Derecho a la explotación agropecuaria de la tierra.....	22
22.- El "ius aedificandi" vinculado a la funcionalidad agraria.....	25
32.- El "ius aedificandi" de construcción.....	

nes e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de la obras públicas.....	26
42.- El "ius aedificandi" referido a construcciones o instalaciones de utilidad pública o interes social que hayan de emplazarse en el medio rural.....	28
B).- Perspectiva Urbanística .....	29
3.- Prohibiciones o Limitaciones del Suelo Rural .....	33
- Prohibición de adoptar las características urbanas .....	34
- Prohibición de fraccionamientos contra la legislación agraria .....	36
- Prohibición de constituir núcleos de población .....	38
- Prohibición de transformación del destino .....	39
- Imposibilidad de considerar las instalaciones industriales como edificaciones de utilidad pública o interés social .....	41
- Prohibición de instalaciones no autorizadas por el Planeamiento .....	42
III.- FUNCIONALIDAD DEL SUELO NO URBANIZABLE .....	43
1.- Diversidad funcional en el espacio rural .....	43
2.- Funciones tradicionales y esenciales de	

carácter agrario .....	45
3.- Otras funciones productivas de carácter no agrario.....	48
3.1).- La industria en el Mundo Rural .....	48
3.2).- La implantación de las nuevas tecnologías en el espacio rural .....	51
3.3).- El Turismo rural .....	58
4.- Los servicios y equipamientos en el espacio rural.....	64
5.- La función residencial en el mundo rural .....	66
IV.- CLASES DE SUELO NO URBANIZABLE .....	74
1.- La clasificación de la Legislación Estatal: Suelo No Urbanizable simple y protegido .....	75
2.-La Clasificación en la Ley del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias .....	78
a).- Suelo rústico forestal .....	79
b).- Suelo rústico potencialmente productivo .....	83
1).- Ideas Generales .....	83
2).- La correlación actividad extractiva y medioambiental .....	84
3).- Potenciación de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales .....	89
4).- El aprovechamiento de los recursos naturales hidrológicos .....	91

c).- Suelo rústico de protección .....	93
d).- Suelo rústico de litoral y costero .....	96
a').- Ideas Generales .....	96
b').- Antecedentes normativos en el tratamiento del litoral .....	97
c').- El tratamiento del litoral en la vigente y reciente Ley de Costas .....	100
d').- Problemas urbanísticos específicos de los Puertos Deportivos con especial referencia a su ubicación en el suelo no Urbanizable .....	107
e).- Asentamientos rurales .....	118
f).- Suelo rústico residual .....	118
3.- La Clasificación del Suelo Rural en la Ley de Adaptación Gallega .....	121
a).- Ideas Generales .....	121
b).- Núcleos rurales tradicionales y de reciente formación .....	123
c).- La pervivencia de la clasificación del suelo no urbanizable en los núcleos de población rurales .....	125
4.- La Clasificación del Suelo Rural en la Ley Foral Navarra 6/1.987, de 10 de Abril, de Normas Urbanísticas Regionales para protección y uso del Territorio.....	126

CAPITULO SEGUNDO: LA ORDENACION SECTORIAL Y LOS INSTRUMENTOS  
FORMALES DE LA LEGISLACION URBANISTICA EN LA  
ORDENACION DEL SUELO NO URBANIZABLE.

INDICE DEL CAPITULO:

I.- DIVERSIDAD NORMATIVA Y COMPETENCIAL EN EL SUELO NO URBANIZABLE.....	149
1.- Ideas Generales: Legislación Básica y de Desarrollo.....	149
2.- Análisis de la Legislación Estatal Sectorial y de las Autonómicas.....	155
A.- Normativa Sectorial Estatal.....	155
1.- Espacios Naturales Protegidos .....	155
1.1.- Ley 15/1.975 de 2 de Mayo, sobre espacios naturales protegidos .....	155
1.2.- Real Decreto 2676/77 de 4 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley sobre Espacios Naturales protegidos .....	158
2.- Patrimonio Histórico-Artístico .....	159
2.1.- Ley 13/85 de 25 de Junio reguladora del Patrimonio Histórico Español y su Reglamento desarrollador de 10 de Enero de 1.986 .....	160

2.2.-	Convención Internacional para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 23 de Noviembre de 1.972, aceptada por instrumento de 18 de Marzo de 1.982 .....	161
3.-	Puertos y Costas .....	164
3.1.-	Ley 10 de Marzo de 1980, nº 7/80 sobre Protección de las Costas marítimas españolas .....	164
3.2.-	La Ley 29/69 de 26-4, sobre Normas reguladoras de las Costas marítimas .....	165
3.3.-	Ley de Puertos, 7-5-1980 .....	166
3.4.-	Orden 29-4-77 (MOPU) Instrucción para vertido al mar, desde tierra, de aguas residuales a través de emisarios submarinos .....	168
3.5.-	Ley 55/69 de 26 de Abril, reguladora de Puertos Deportivos y Real Decreto 26-9-80, aprobatorio de su Reglamento .....	168
3.6.-	Ordenes de 8 de Noviembre de 1.985 del M.O.P.U. sobre Normas Generales .....	170
3.7.-	Convención de Ginebra de 29-4-1958 .....	171
3.8.-	Convención de Ginebra de 29-4-1958 sobre Plataforma Continental .....	171
3.9.-	Ley 10/77 de 4 de Enero, de Mar territorial .....	172

3.10.- Orden 11 de Mayo de 1982 reguladora de la actividad de repoblación marítima .....	173
3.11.- Ley 22/1.988 de Costas de 28 de Julio de 1.988 .....	173
4.- Aguas Continentales .....	175
4.1.- Ley de Aguas 29/85 de 2 de Agosto .....	175
4.2.- Ley de Cultivos Marinos 23/84 de 25 de Junio .....	179
4.3.- Real Decreto 1423/1982 de 18 de Junio. Sobre Reglamentación Técnico-Sanitaria para el abastecimiento y Control de Calidad de las aguas potables de consumo público .....	181
4.4.- Real Decreto 3029/79 de 7 de Diciembre de Planificación Hidrológica .....	182
4.5.- Orden 14-4-80 del MOPU sobre medidas para corregir la contaminación de aguas residuales .....	182
4.6.- Orden 27-6-83 del Ministerio del Interior ...	182
5.- Protección de la Fauna .....	183
5.1.- Ley 1/70 de 4 de Abril, sobre Normas Regulatorias de la Caza y su Reglamento aprobado por Decreto 506/71 de 25 de Marzo .....	183
5.2.- Ley 5/76 de 31 de Mayo sobre Reservas Nacionales de Caza .....	185

5.3.-	Decreto 2612/74 de 9 de Agosto sobre Reservas Nacionales de Caza .....	186
5.4.-	D. 2573/1973 de 5 de Octubre, sobre protección de varias especies animales salvajes .....	186
5.5.-	Real Decreto 2815/83 de 13 de Octubre sobre Reglamentación Técnico-Sanitaria de productos de caza .....	187
5.6.-	Real Decreto 1497/86 de 6 de Junio, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación .....	187
6.-	Los Montes y las Vías Pecuarias .....	188
6.1.-	Ley de Montes, de 8 de Junio de 1957 .....	188
6.2.-	Decreto 22 de Febrero de 1.962, aprobatorio del Reglamento de Montes .....	190
6.3.-	Ley de Incendios Forestales, nº 81/68 de 5 de Diciembre .....	192
6.4.-	Decreto 23 de Diciembre de 1972, nº 3769/72, Reglamento de Incendios Forestales .....	193
6.5.-	Ley 55/80 de 11 de Noviembre sobre Régimen de Montes vecinales en mano común .....	193

- 6.6.- Ley de Fomento de la Producción Forestal de 4 de Enero de 1.977 y su reglamento aprobado por Decreto 1979/78 de 2 de Mayo ..... 195
- 6.7.- Decreto 12 de Enero de 1973, nº 118/73, aprobatorio del Texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario ..... 195
- 6.8.- Ley 49/81 de 24 de Diciembre, sobre Estatuto de la explotación familiar, agraria y de las agriculturas jóvenes ..... 196
- 6.9.- Real Decreto de 3 de Julio de 1981, nº 1614/81 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo ..... 197
- 6.10.- Ley de Octubre de 1938, sobre Aprovechamiento de Hierbas, pastos y rastrojeras ..... 198
- 6.11.- Orden Ministerio de 17 de Septiembre de 1.984 sobre protección de especies amenazadas de la flora silvestre ..... 199
- 6.12.- Real Decreto 15 de Octubre de 1982, nº 3091/82, sobre Protección de especies de plantas amenazadas de la flora silvestre .... 200
- 6.13.- Ley 27 de Junio de 1974, nº 22/74 sobre Normas Regulatoras de las Vías Pecuarias .... 201
- 7.- El Turismo y la Publicidad Exterior ..... 202
- 7.1.- Ley de Centros y zonas de Interés

	Turístico Nacional de 28 de Diciembre de 1.963 .....	202
7.2.-	Decreto 23 de Diciembre de 1.964, nº 4297/64, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Centros y zonas de Interés Turístico Nacional .....	202
7.3.-	Normas sobre Territorios de Preferente Uso Turístico, contenidas en los Decretos 2482/1974 de 9 de Agosto y 1077/1977 de 28 de Marzo, y la Orden de 24 de Octubre de 1.977 .....	204
7.4.-	Decreto 19 de Diciembre de 1970, nº 3787/70, sobre requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos .....	205
7.5.-	Real Decreto 2545/82, de 27 de Agosto de Planificación del establecimiento de los Campamentos de turismo .....	205
7.6.-	Real Decreto 2877/82 de 15 de Octubre, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, sobre ordenación de apartamentos y viviendas vacacionales .....	208
7.7.-	Decreto 20 de Abril 1967, nº 917/67, sobre Normas reguladoras de la publicidad exterior .....	209

8.- Las Minas .....	210
8.1.- Ley 22/73 de 21 de Julio, Reguladora de Minas .....	210
8.2.- Real Decreto 2.857/78 de 25 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la minería ....	213
8.3.- Ley nº 6/77 de 4 de Enero, de Fomento de la Minería .....	213
8.4.- Ley 45/84 de 17 de Diciembre, de Reordenación del sector petrolero .....	214
8.5.- RD 645/88 de 24 de Junio .....	215
8.6.- Real Decreto 1167/1978, de 2 de Mayo .....	216
8.7.- Orden del Ministerio de Industria de 21 de Junio de 1.977, sobre subvenciones de capital y transporte .....	217
8.8.- Decreto 2540/1960, de 22 de Diciembre, por el que se reglamenta las actuaciones de Policía Minero y Metalúrgico .....	217
8.9.- Real Decreto 2.994/82 de 15 de Octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras .....	217
8.10.- R.D. 1116/84, sobre contenido mínimo de los planes de explotación y restauración en explotaciones de Carbón a cielo abierto .....	218

9.- Vertidos de aguas residuales, las emisiones a la atmósfera, ruidos, vibraciones y residuos sólidos .....	218
9.1.- Ley 1 de Abril de 1.977, sobre aplicación de sanciones en casos de contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves .....	220
9.2.- Orden 29-4-77 del Ministerio de Obras Públicas .....	220
9.3.- Orden 14-4-80 del MOPU, sobre medidas para corregir la contaminación de aguas residuales .....	221
9.4.- Ley 38/72 de 22 de Diciembre sobre Protección del ambiente atmosférico .....	222
9.5.- Decreto 6-2-75 nº 833/75 del Ministerio de Planificación del Desarrollo .....	223
10.- Carreteras y Defensa Nacional.....	226
10.1.- Ley 25/1988 de 29 de Julio de Carreteras ....	226
10.2.- Ley 8/75 de 12 de Marzo de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional .....	231
<b>B.- Convenios Internacionales.....</b>	<b>233</b>
1.- Convenio de 2-2-71, ratificado por Instrumento de 18-3-82, "Humedales: de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas .....	233

2.- Convenio 2-11-73 y Protocolo de 17-2-1978 sobre Prevencción de la contaminación por buques ....	234
3.- Protocolo 17-5-80, sobre Protección del Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre .....	235
4.- Protocolo 19-11-76, al que se adhirió España por Instrumento 5-10-81 .....	235
5.- Convenio 4-6-1979, sobre Prevencción de la Contaminación marina de origen terrestre .....	235
6.- Resolución 24-9-80 (BOE 6-5-81). Enmiendas a los Anexos del Convenio 29-12-72 sobre Prevencción de la Contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias ....	235
7.- Declaración 5-4-79. Proyecto Europeo de Investigación relativo a los ecosistemas bénticos costeros .....	236
8.- Convenio 18-4-1951. Constitución de la Organización Europea y Mediterránea para la protección de las plantas .....	236
C.- Normativa Sectorial Autonómica .....	236
3.- La Pluralidad de legislaciones básicas del Estado sobre el territorio y su incidencia en la Ordenación rural .....	240
II.- LOS INSTRUMENTOS FORMALES DE LA ORDENACION DEL ESPACIO RURAL .....	243

1.- Comunidades Autónomas con legislación específica ....	246
1.1.- Comunidad Autónoma de Madrid .....	246
1.2.- Los instrumentos formales de la Comunidad Catalana .....	249
1.3.- Las Comunidades Autónomas Balear, Navarra y Asturiana .....	251
1.4.- Las normas equiparadoras al régimen urbanístico de las Comunidades de Madrid y Galicia .....	253
2.- Comunidades Autónomas sin legislación específica .....	256
 III.- LA PROGRAMACION URBANISTICA DE LOS SUELOS NO URBANIZABLES .....	261
 IV.- GESTION DEL SUELO N URBANIZABLE .....	268
1.- Reflexiones Generales ....	268
2.- La gestión del suelo no urbanizable en el marco de la Administración concertada .....	271

**CAPITULO TERCERO: EL "IUS AEDIFICANDI" EN EL SUELO NO URBANIZABLE**

**INDICE DEL CAPITULO:**

I.- LA FACULTAD DE EDIFICAR Y EL DERECHO DE PROPIEDAD .....	303
--	-----

II.- MARCO LEGAL DEL DERECHO A EDIFICAR EN EL SUELO NO URBANIZABLE: ANTECEDENTES, DERECHO VIGENTE Y REGIMEN TRANSITORIO .....	311
1.- La edificación en el suelo rústico en la Ley del Suelo de 1.956:	
1.1.- Las erróneas interpretaciones otor- gadoras de aprovechamiento urbanis- tico al suelo rústico .....	311
1.1.1.- El reconocimiento del 0,2 m <sup>3</sup> /m <sup>2</sup> .....	312
1.1.2.- Los medios utilizados por la pro- pia Admón. para la obtención de equipamientos .....	315
1.1.3.- La doctrina del T.S. admitiendo la existencia de Planes Parciales sin el General previo .....	317
1.1.4.- Aplicación sectorial de la legis- lación turística .....	319
1.1.5.- La actuación urbanizadora de la Admón .....	322
1.2.- Régimen jurídico general del suelo rús- tico:	
1.2.1.- Concepto y clases .....	325
1.2.2.- Prescripciones generales y obli- gatorias .....	327
1.2.3.- Limitaciones urbanísticas .....	329

1.2.4.- Determinaciones de los Planes generales .....	330
1.2.5.- Uso transitorio contra Plan .....	331
2.- El tratamiento normativo del Suelo No Urbanizable en la Ley de Reforma de 1.975 .....	332
2.1.- Carencia de Aprovechamiento y expectativas urbanísticas .....	334
2.2.- Clases de Suelo No Urbanizable .....	334
2.3.- El Planeamiento aplicable a los Suelos No Urbanizables .....	336
2.4.- Prohibiciones.....	339
2.4.1.- De parcelaciones .....	339
2.4.2.- De usos incompatibles .....	339
2.4.3.- De formación de núcleos de población .....	340
2.5.- Ubicación de Sistemas Generales .....	340
2.6.- Carácter reglado y discrecional de las autorizaciones .....	341
2.6.1.- Destinadas a explotaciones agrícolas .....	341
2.6.2.- Vinculadas a las obras públicas .....	342
2.6.3.- Instalaciones de utilidad pública o interés social .....	342
2.6.4.- Edificios destinados a vivienda familiar .....	342

3.- La Configuración del Suelo No Urbanizable en el Régimen Transitorio .....	345
III.- LA EDIFICACION DE VIVIENDAS AISLADAS EN EL SUELO NO URBANIZABLE .....	
1.- Ideas Generales .....	354
2.- Destino de vivienda familiar .....	356
3.- Tipología edificatoria aislada y no urbana .....	358
4.- La no formación de núcleo de población .....	361
5.- Singularidad del procedimiento de autoriza- ción .....	366
IV.- LAS URBANIZACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE .....	
1.- Ideas Generales .....	373
2.- Las Urbanizaciones ilegales en el Suelo No Urbanizable .....	375
2.1.- La pervivencia conceptual de las Urba- nizaciones privadas como institución autónoma .....	375
2.2.- Concepto y Clases de Urbanizaciones ilegales .....	382
2.2.1.- Concepto .....	383
2.2.2.- Clases:	
2.2.2.1.- Parcelaciones rústicas exclusivas .....	385



3.2.- El sistema de compensación .....	398
3.3.- El sistema de cooperación y las Asocia- ciones Administrativas:	
3.3.1.- El sistema de Cooperación .....	400
3.3.2.- Las Asociaciones administrativas y las de afectados .....	403
3.4.- El sistema de expropiación .....	409
4.- La Conservación de las Urbanizaciones legali- zadas en el suelo no urbanizable .....	410
4.1.- Ideas Generales .....	410
4.2.- Ordenamiento jurídico aplicable .....	413
4.3.- Sistema de votaciones de las Entidades de Conservación .....	414
4.4.- La obligatoriedad o voluntariedad de las Entidades de Conservación .....	416
4.5.- La transformación de la asociación ad- ministrativa en entidad de conservación .....	417
4.6.- Cobro de las cuotas .....	418
5.- Las directrices sobre las Urbanizaciones o Asentamientos Urbanos en el Suelo rural, en el marco de los ordenamientos autonómicos .....	419

**CAPITULO CUARTO: LA PROTECCION DEL SUELO NO URBANIZABLE.**

**INDICE DEL CAPITULO:**

I.- IDEAS GENERALES .....	436
II.- LA RESPONSABILIDAD JURIDICA ANTE LA INFRACCION	
URBANISTICA .....	439
1.- La Ilegalidad Urbanística.- Nociones Gene- rales .....	439
2.- El Ilícito Penal .....	440
3.- El Ilícito Civil o Patrimonial .....	450
4.- El Ilícito Administrativo: .....	459
4.1.- La Ley del suelo marco general de competencias concurrentes y orde- namientos sectoriales en el suelo no urbanizable .....	459
4.2.- Ambito delimitador de la infracción administrativa: .....	461
4.2.1.- Restauración del orden jurídico infringido y de la realidad fí- sica .....	462
4.2.2.- Iniciación procedimientos de suspensión y anulación .....	463
4.2.3.- Aplicación de la potestad san- cionadora .....	463

4.2.4.- Obligación resarcimiento daños y perjuicios .....	464
4.3.- Procesos administrativos de protec- ción del orden urbano en el Suelo No Urbanizable .....	465
4.3.1.- Obras sin licencia o sin ajus- tarse a las condiciones de las mismas y la no concesión del plazo de los dos meses a las infraccio- nes en el Suelo No Urbanizable .....	465
4.3.2.- Obras realizadas al amparo de licencias ilegales .....	467
4.3.3.- Obras y licencias en zonas ver- des y espacios libres. Inclusión en esta rúbrica del Suelo No Urbanizable .....	470
III.- EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM Y LA INFRACCION ADMINISTRATIVA EN EL SUELO NO URBANIZABLE, EN LOS ORDENAMIENTOS SECTORIALES .....	475
IV.- LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PROTECCION DEL SUELO NO URBANIZABLE .....	479
1.- La tradicional inactividad material de la Administración .....	479
2.- La Inatacabilidad de la infracción urba-	

nística por el transcurso del tiempo .....	482
3.- La actividad de la Administración de carácter preventivo y de saneamiento en orden a la protección de los espacios rurales : .....	487
3.1.- Medidas de saneamiento .....	488
3.2.- Medidas preventivas .....	495

#### **CAPITULO QUINTO: CONCLUSIONES.**

1.- Renovación funcional del espacio rural y su configuración como elemento estructurante de la Ordenación del Territorio .....	511
2.- Parcialidad del enfoque urbanístico de la propiedad rural: Dualidad de contenido .....	513
3.- Necesidad de una regulación jurídica ad hoc de la diversidad funcional del suelo no urbanizable .....	515
4.- La insuficiencia de la clasificación del Suelo No Urbanizable en la legislación estatal y la irrelevancia jurídica de las clasificaciones autonómicas .....	519
5.- La colisión en las competencias urbanísticas de la legislación sectorial .....	523
6.- El valor estructurante del Suelo No Urbanizable en el marco de la ordenación y planificación del territorio .....	526

7.- La programación y la gestión del Suelo No Urbanizable .....	528
8.- Desaparición del volumen mínimo a edificar en el Suelo No Urbanizable .....	530
9.- La edificación de viviendas aisladas como único aprovechamiento urbanístico de la Ley del Suelo .....	532
10.- La existencia real y legal de las urbanizaciones en el Suelo No Urbanizable .....	534
11.- Los presupuestos de la protección jurídica del espacio rural .....	538
11.1.- La transformación de la protección penal por la Constitución .....	539
11.2.- El Resarcimiento de daños, elemento integrante de la Potestad sancionadora .....	541
11.3.- La parcelación ilegal, origen formal de las urbanizaciones ilegales y su inatacabilidad jurídica por el transcurso del tiempo .....	542
11.4.- El principio "non bis in idem" en los Ordenamientos sectoriales.....	543
12.- Las medidas preventivas y de saneamiento requisito "sine qua non" para la protección de los espacios rurales.....	544
ANEXO: BIBLIOGRAFIA CONSULTADA .....	547
INDICE GENERAL.....	576