

RECENSIONES

JORDANO FRAGA, Jesús: La reclasificación del Suelo no urbanizable, Aranzadi, Pamplona, 2009, 437 págs.

El profesor JORDANO FRAGA es un conocido experto en Derecho ambiental. También son notables sus aportaciones en materia de Derecho urbanístico. En su libro titulado *La reclasificación del suelo no urbanizable* se combinan con brillantez estas dos facetas de su especialización jurídica. Y esto es algo necesario en un materia como la reclasificación de suelo no urbanizable en la que latan dos cuestiones contradictorias entre sí: la existencia de valores naturales de los terrenos que hace que tengan que ser preservados frente al crecimiento urbanístico y al mismo tiempo la utilización de las potestades urbanísticas, fundamentalmente las del planeamiento, como instrumento para la tutela del medio ambiente.

En este libro se analiza con profundidad y exhaustividad todos los elementos jurídicos relacionados con el suelo no urbanizable. Consta de tres Capítulos que abordan el suelo en situación de rural/no urbanizable en la legislación estatal y autonómica; la reclasificación del suelo no urbanizable y el control y consecuencias jurídicas de la reclasificación urbanística, respectivamente. En el primer capítulo se estudia pormenorizadamente el suelo no urbanizable en la legislación estatal y su estatuto legal básico y en la legislación urbanística autonómica (tanto anterior como posterior a la Ley 8/2007, de 28 mayo, del Suelo y a su Texto Refundido de 2008) para terminar haciendo un análisis de la regulación del suelo no urbanizable en la legislación sectorial, con especial atención, obviamente, a la legislación ambiental. En el Capítulo II se detalla el concepto de reclasificación urbanística, distinguiendo entre reclasificación y recalificación, poniendo especial énfasis en el régimen jurídico de la alteración del planeamiento urbanístico. Este capítulo acaba con el estudio de supuestos asimilables a la reclasificación urbanística del suelo no urbanizable o reclasificaciones impropias como serían las denominadas amnistías urbanísticas o el régimen de las urbanizaciones ilegales y los supuestos de utilización singular del suelo no urbanizable. Su último capítulo se dedica al examen de los límites de la reclasificación y al control jurisdiccional de la potestad reclasificadora.

Se trata, por lo tanto, de una completa monografía sobre la reclasificación del suelo en la que se estudian todos los condicionantes urbanísticos y ambien-

tales existentes en la legislación estatal y autonómica sobre la base de un seguimiento exhaustivo de la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo como de los Tribunales Superiores de Justicia. Es especialmente útil la tabla final que se incorpora al libro en la que se sistematizan y analizan más de 300 sentencias y autos judiciales.

Tradicionalmente la legislación urbanística española se ha caracterizado por mantener una posición protectora del medio rural frente a su desarrollo urbanístico. Sólo excepcionalmente, y previo el cumplimiento de rigurosos trámites formales, se permitían usos urbanísticos en suelo no urbanizable cuando concurrieran razones de utilidad pública o interés social. Regulación que ha sobrevivido, con mayor o menor fidelidad, en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas aprobada en su mayor parte a partir de la sentencia constitucional 61/1997, de 20 de marzo. El autor aboga por introducir una mayor flexibilidad en relación con el aprovechamiento urbanístico del suelo rural. Aunque con un límite claro, la restricción de las edificaciones residenciales en terrenos que estén sometidos a un régimen de especial protección. En esta línea de limitar los usos urbanísticos de estos terrenos el artículo 13.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, calificado por JORDANO FRAGA como norma líder en esta materia, establece que *«la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice»*. Pero se echa de menos una mayor concreción por parte del Legislador estatal. La remisión que hace a la legislación sectorial deja abierta la posibilidad de que se puedan autorizar, como ya hacen algunas leyes autonómicas, edificaciones residenciales incluso en espacios naturales protegidos. No obstante, como destaca JORDANO FRAGA, al menos, esta *«norma básica proscrib[e] las desclasificaciones por ley autonómica que no respeten el principio de degradación natural del espacio»* (Pág. 269).

La Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del suelo y valoraciones urbanísticas, como es sabido, supuso un importante cambio en la clasificación del suelo al convertir, modificando el régimen anterior, al suelo urbanizable como categoría residual en tanto el planeamiento urbanístico no clasificara expresamente el suelo como urbano o no urbanizable. La Ley estatal de Suelo de 2007 ha renunciado a establecer, ella misma, las clases de suelo, dejando en manos de los Parlamentos autonómicos su determinación en base a una muy rigurosa interpretación de la doctrina constitucional sentada en la, no

menos trascendente, STC 164/2001, de 11 de julio. Sin embargo, acertadamente ha introducido una importante limitación en cuanto la reclasificación de suelo no urbanizable. Como se establece en el último párrafo del precepto antes citado «*sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación*».

Para JORDANO FRAGA la densidad normativa de la vigente legislación urbanística estatal es claramente insuficiente. Apuesta, en primer lugar, porque se incluya en la regulación estatal básica alguna de las soluciones que con éxito han ido aprobado determinadas Comunidades Autónomas, haciendo un ejercicio de federalismo cooperativo, para que se generalicen en toda España. También se hace eco de la regulación garantista del Código de Urbanismo francés que establece unos límites legales claros frente al desarrollo urbanístico de los espacios naturales.

Pero es a las Comunidades Autónomas, que son *ex Constitutione* las competentes en materia de urbanismo, a las que les corresponde fijar en sus leyes urbanísticas, con una mayor concreción que la que existe actualmente, los aprovechamientos urbanísticos que pueden corresponder a los suelos clasificados como no urbanizable. De esta manera, como señala el autor, se atenderían más satisfactoriamente las exigencias derivadas de la reserva de ley que para el derecho de propiedad establece el artículo 33 de nuestra Constitución y, asimismo, se acotaría considerablemente el amplio margen de discrecionalidad del que actualmente goza el planeamiento urbanístico respecto del suelo no urbanizable.

La última parte de la obra, que se recensiona, se dedica a la espinosa cuestión del control de las reclasificaciones urbanísticas. Entre estas son especialmente conflictivas las que tienen como finalidad regularizar edificaciones o incluso urbanizaciones ilegales enclavadas en suelo no urbanizable. Sobre esta cuestión se ha detenido recientemente la STC 22/2009 de 26 enero, que puede servir para aclarar los márgenes del control judicial respecto de la regularización de construcciones ilegales. En este asunto un ciudadano había conseguido que, por sentencia firme, se anulase una licencia para edificar en suelo no urbanizable y que se ordenase su demolición. El Tribunal *a quo* aceptó la pretensión del Ayuntamiento responsable de suspender la ejecución

del fallo en vistas a la posible legalización de la construcción que se podía realizar en el marco de la revisión del planeamiento urbanístico que se estaba llevando a cabo. El alto Tribunal no puede ser más contundente. Afirma que *«la decisión judicial de suspender la demolición acordada en Sentencia firme, en expectativa de una futura modificación de la normativa urbanística que, eventualmente, la legalizara, supone una vulneración del art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos. En efecto, tomado en consideración que el principio general es la ejecución de las resoluciones judiciales firmes y que sólo, de forma excepcional, cuando, en los términos previstos legalmente, concurren circunstancias de imposibilidad legal o material, debidamente justificadas, cabe inexecutar o suspender su cumplimiento, no puede admitirse que suponga un supuesto de imposibilidad legal o material la mera expectativa de un futuro cambio normativo, toda vez que ello no implica alteración alguna de los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta»* (F.J. 3º). Se trata de un buen “aviso a navegantes” dentro del proceloso panorama judicial español de las construcciones ilegales.

La experiencia del desarrollo urbanístico que ha experimentado nuestro país en las dos últimas décadas no ha sido precisamente aleccionadora. Sobre todo por lo que se refiere a la salvaguarda del medio ambiente tanto urbano como rural. Contribuciones como las del Profesor JORDANO FRAGA con su libro sobre *La reclasificación del suelo no urbanizable* en el que, a partir de un dominio del Derecho Urbanístico y Ambiental, se hacen propuestas arriesgadas e innovadoras sirven como base para empezar a construir un urbanismo verdaderamente sostenible, como alternativa al modelo urbanístico descontrolado que ha venido caracterizando al sector inmobiliario español en los últimos tiempos.

Roberto Galán Vioque