

# LA CONSIDERACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE EN EL ACTUAL MARCO URBANÍSTICO DE APLICACIÓN EN EL ESTADO ESPAÑOL: DISCRECCIONALIDAD MUNICIPAL Y RIESGO DE AVENIDAS<sup>1</sup>

**José Manuel Giménez Ferrer**  
Instituto Universitario de Geografía  
Universidad de Alicante

## RESUMEN

La potestad estatal de establecer los criterios que definen la clasificación del suelo municipal es un aspecto de ingentes connotaciones geográficas, ya que a partir de ésta se fijan las condiciones que hacen que un suelo pueda ser excluido del proceso urbanizador. La necesidad de que ámbitos de notable peligrosidad por la concurrencia de crecidas, avenidas fluviales e inundaciones sean excluidos de dicho proceso, hace del conocimiento de los mecanismos competenciales del susodicho procedimiento una tarea de gran importancia geográfica.

**Palabras clave:** geografía, planeamiento urbano, competencia, suelo no urbanizable y riesgo de inundación.

---

Fecha de recepción: julio 2002

Fecha de admisión: julio 2003

<sup>1</sup> El presente artículo forma parte de la Memoria de Licenciatura «*La consideración del riesgo de inundación en el planeamiento urbano: el litoral meridional alicantino (El Pilar de la Horadada y Orihuela)*», defendida en julio de 2002 bajo la dirección de Jorge Olcina Cantos y realizada en el seno del Laboratorio de Climatología del Instituto Universitario de Geografía de la Universidad de Alicante; todo ello en el marco del proyecto de investigación *Aguaceros de gran intensidad horaria, aguaduchos e inundaciones en áreas urbanas de las tierras alicantinas* (1999-2001) dirigido por el profesor Antonio Gil Olcina.

## ABSTRACT

The central government jurisdiction in establishing the criteria for defining municipal land uses classification is an aspect of huge geographical connotations because these criteria create the conditions for excluding land from the urbanisation process. A better geographical understanding of this legal mechanism is required for excluding areas from that process in the case of natural risks due to the concurrence of river overflows and floodings.

**Key words:** geography, urban planning, land uses jurisdiction, non urbanisable land and flooding risk.

### 1. INTERÉS GEOGRÁFICO EN EL ESTUDIO DEL TRATAMIENTO DEL RIESGO DE INUNDACIÓN Y AVENIDAS EN LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANA

Hablar de geografía, inundaciones y ordenación urbana es reflexionar sobre una relación cuya dialéctica es consustancial a las modernas necesidades de análisis geográfico de una problemática de primer orden. El interés geográfico que lleva consigo investigar sobre el tratamiento que desde la normativa urbanística se hace de un proceso de capital trascendencia a la hora de diseñar la evolución urbana de todo ámbito municipal es, a todas luces, enorme. Y ello desde la perspectiva que emana de una necesaria conjunción entre los intereses urbanísticos que se desprenden de todo marco normativo en la materia, y los puramente territoriales en los que se aglutinan todas las circunstancias bajo cuya conjunción se articula el territorio.

Bajo dicha perspectiva, la relación existente entre geografía y urbanismo ha de escapar de la tradicional concepción del estudio geográfico de la ciudad como *geografía urbana*, a partir de la cual se han desarrollado, y desarrollan, interesantísimas monografías sobre la evolución urbana de ciudades y pueblos, así como el estudio de todo tipo de procesos sociales que hacen de dicha evolución un aspecto de trascendental dinamismo. Defendiendo la premisa básica bajo la cual nuevas concepciones de la geografía se insertan en la búsqueda de respuestas y soluciones a un amplio elenco de problemas territoriales (dentro de los cuales está el estudio del grado de impacto que la evolución urbana supone sobre el territorio), es interesante defender una nueva línea de investigación en la que, bajo una perspectiva geográfica, se analice la normativa urbanística que determina las pautas sustanciales de uno de los procesos de mayor relevancia en la sociedad contemporánea.

Por tanto, se defiende desde aquí la necesaria revisión e interpretación geográfica de la normativa encargada en regular el desarrollo urbanístico municipal de la totalidad de pueblos y ciudades del Estado Español. Y ello desde una doble vertiente, la cual sintetiza la conjunción de una problemática cuya principal causa descansa en el escaso interés que el legislador urbanístico ha mostrado por el territorio a la hora de normativizar la evolución urbana:

1. La geografía, como ciencia en cuya cúspide conceptual se encuentra la reflexión y el estudio sobre la problemática que se establece entre el hombre y el medio físico

que éste ocupa, tiene en el estudio de la práctica urbanística un magnífico ejemplo de dicha dialéctica, en tanto y cuanto la regulación implícita del desarrollo urbanístico alude tácitamente al establecimiento de una serie de condicionantes que han de imperar a la hora de incluir en el proceso de urbanización a unos terrenos en detrimento de otros. En el establecimiento de los criterios que hacen que un suelo se convierta en urbanizable y otro en no urbanizable, ha de imperar una necesaria reflexión geográfica sobre la dinámica municipal del territorio ha ordenar, ya que en la eficacia de la misma descansará la determinación de la aptitud del territorio, la cual a su vez estará sustentada en un estudio geográfico en el que se conjugarán todos los aspectos sociales, económicos y ambientales inherentes a la definición de todo ámbito como tal.

2. Por tanto, es interesante establecer las bases de una nueva metodología de aproximación geográfica al medio, mediante la cual no sólo sea éste el objeto de atención prioritario de la geografía, sino que el marco legal bajo el que se desarrollan múltiples procesos, de indudable interés geográfico, ha de ser interpretado en su justa medida. En el caso del estudio geográfico de la práctica urbanística, no basta con analizar la evolución urbana de un determinado marco municipal, estableciendo una orden diacrónico en la formación de las distintas zonas de la ciudad, así como de las variadas figuras de ordenación bajo las cuales éstas se han desarrollado, sino que es interesante establecer los puntos débiles de un marco normativo bajo cuyos principios (ya sea implícita o explícitamente) se establece qué ámbitos serán transformados por determinados usos de naturaleza urbanística, agrícola o infraestructural.

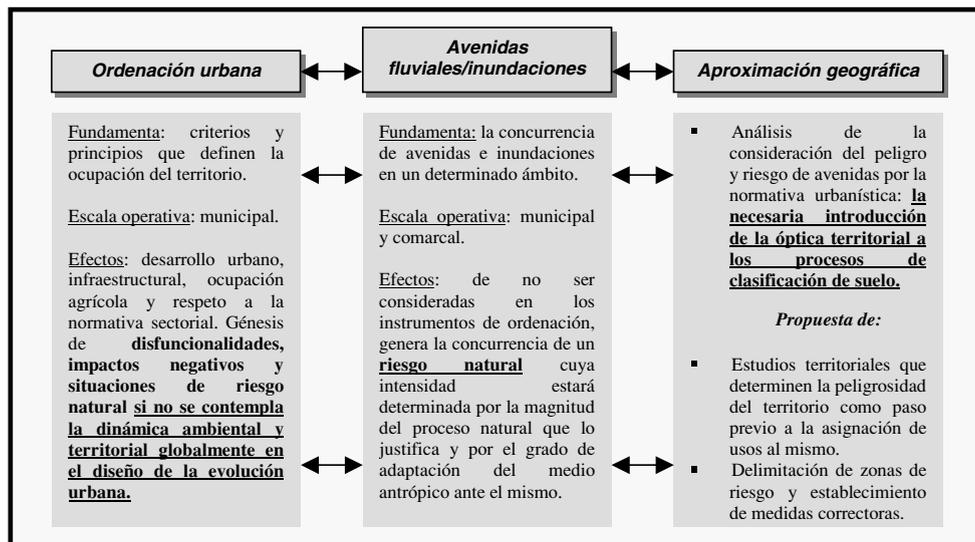
Bajo esta perspectiva, el estudio geográfico que la problemática del riesgo de inundación y avenida supone para la práctica urbanística es altamente interesante, ya que el mismo vincula la relación que se establece entre el hombre y el medio físico que éste ocupa, todo desde la óptica escalar municipal que ofrece la aplicación del planeamiento urbano. Así, el estudio geográfico de dicha problemática puede llevarse a cabo desde una doble vertiente:

1. Analizar el grado de peligrosidad por crecidas, avenidas fluviales e inundaciones existente en el marco municipal, con la finalidad de establecer una exhaustiva zonificación de ámbitos mediante la que se sintetice el grado de aptitud de cada unidad en función a la concurrencia, o no, de peligros y riesgos de inundación y avenida. Se está ante una concepción aplicada, activa y en la que el geógrafo ha de trabajar activamente en la práctica urbanística, ya que el mismo utiliza sus habilidades profesionales con la finalidad de ofrecer una información de primer orden a la hora de elaborar, desarrollar y aplicar la estrategia de ocupación urbanística del territorio que ampara todo plan urbanístico.
2. En segundo lugar, existe otro tipo de aportación geográfica a la práctica urbanística que, hoy por hoy, no es valorada en su justa medida. Ella descansa sobre el interés de analizar las pautas y mecanismos legales que fundamentan la ocupación urbanística del territorio y, por ende, bajo las cuales descansa la concurrencia del riesgo natural al ocuparse ámbitos de notoria peligrosidad. En efecto, el análisis descrito en el

punto anterior, pese a la lógica que encierra a su filosofía operativa, no está recogido en la normativa urbanística como un estudio necesario previa la asignación de usos al territorio por parte de los mecanismos de clasificación y calificación inherentes a la práctica urbanística. Por tanto, se hace necesaria una revisión de una normativa de gran trascendencia en la génesis de ámbitos y situaciones de riesgo por inundaciones y avenidas, estableciendo cuáles son las causas legales que han hecho, y hacen, que se tenga muy poco en cuenta la dinámica ambiental municipal, en su vertiente más peligrosa para el hombre, a la hora de establecer la clasificación urbanística del territorio.

Esta segunda aproximación es la que se desea ofrecer en la presente investigación, utilizando el marco normativo estatal como referencia; analizando hasta qué punto puede ser éste el responsable en la génesis de espacios y puntos de riesgo de crecidas, avenidas fluviales e inundaciones en un espacio en el que este proceso es consustancial a su casuística geográfica. Por desgracia, muchas de las situaciones de riesgo se asientan en un contexto muy lejano al regulado por el actual marco normativo urbanístico, pero ello no es óbice para que el mismo adolezca de una serie de defectos territoriales bajo los cuales pueden generarse nuevas situaciones de riesgo cuya dinámica, no por sobradamente conocida, es mejor tratada en las bases que definen al actual ordenamiento urbanístico vigente en el territorio nacional. Por tanto, se parte de un método de trabajo en el que, en primer lugar, se definen los conceptos funda-

**Esquema 1**  
RELACIÓN CONCEPTUAL QUE GUÍA LA APROXIMACIÓN GEOGRÁFICA AL TRATAMIENTO DEL RIESGO DE INUNDACIÓN EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA



Fuente: Elaboración propia.

mentales que justifican la relación riesgo de inundación-ordenación urbana, prosiguiendo con la contextualización del marco urbanístico estatal dentro de la *España de las Autonomías*, concluyendo con el estudio de la concepción que la problemática del riesgo de inundación y avenidas tiene en el marco urbanístico estatal de directa aplicación. El objetivo esencial de todo ello gravita en torno a la reflexión teórica acerca de la idoneidad de los fundamentos urbanísticos plenamente aplicables en el Estado Español, desde la perspectiva que marca la consideración del territorio como algo más que un soporte a destinar a la urbanización (o a la protección) en base a una serie de valores preestablecidos. La ausencia de criterios estrictos que preserven del desarrollo urbanístico ámbitos de probada peligrosidad por la concurrencia de avenidas fluviales e inundaciones es la nota predominante en el actual panorama urbanístico español. Desde aquí se defiende la necesidad de que sea el Estado el que impregne su competencia urbanística de algo más que de principios orientados a la agilización del desarrollo del suelo urbanizable, estableciendo legalmente, la obligatoriedad de elaborar estudios municipales de aptitud territorial como paso previo a la clasificación del suelo; creando con ello un marco general, plenamente inserto en la práctica urbanística y sin necesidad de recurrir a la aplicación de normativa sectorial al efecto, donde la casuística del territorio sea la que realmente defina su aptitud para la urbanización.

## 2. ASPECTOS CONCEPTUALES BÁSICOS: URBANISMO Y RIESGO DE AVENIDAS E INUNDACIONES

### 2.1. El urbanismo como fuente del estudio de la realidad territorial municipal

Hablar de la práctica urbanística, de su estructura, principios y fines, exige no menos que un primer esfuerzo en tratar de definir qué es lo que hoy en día se puede entender como urbanismo. Vocablo que no por más comúnmente utilizado posee una definición ordinariamente aceptada dentro del cada vez más amplio elenco profesional y no profesional que hacen del mismo práctica laboral, fuente investigadora y, en muchos casos, cotidiana conversación.

Etimológicamente, según la Real Academia de la Lengua Española, la palabra *urbanismo* procede de la latina «*urbs-urbis*» (ciudad). Atendiendo a dicha etimología, el urbanismo abarca un conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según la conveniencia espacio-temporal de la sociedad humana. Si interesante es introducir la reflexión sobre la conceptualización del urbanismo sobre la base de lo estipulado por la más alta institución de la Lengua Española, no lo es menos proseguir indicando las ideas que al respecto han ido introduciendo estudiosos en la materia.

No es posible comenzar de mejor manera a reflexionar sobre la definición de urbanismo, que con la que sobre éste realizó, posiblemente, el mayor precursor del mismo como la disciplina que hoy se conoce. Ildefonso Cerdá adoptó, mediada la centuria del XIX, en su obra *Teoría General de la Urbanización*, la denominación de *urbanización* para referirse a una nueva disciplina emergente en el arte de hacer y construir ciudad, definiendo así mismo al urbanismo como «*El conjunto de conocimientos, principios, doctrinas y reglas, encaminadas a diseñar de qué manera debe estar ordenado todo agrupamiento de edificios, a fin de que responda a su objeto que se reduce a que sus moradores puedan vivir cómodamente y puedan*

*prestarse recíprocos servicios, contribuyendo así al común bienestar»* (CERDA, 1967, reedición)<sup>2</sup>. Sin necesidad de proseguir divagando en exceso sobre el tema, no está de más dirigir nuestros pasos hacia una historia más reciente y buscar la esencia del urbanismo como «una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y hace de la tierra y del suelo su eje operativo» (RAMÓN FERNÁNDEZ, 1999). Ciertamente interesante la perspectiva geográfica que impregna a dicha definición, pero no es menos cierto que, en esencia, el urbanismo no se ocupa más que de eso, de la relación del hombre con su entorno en su afán de construir y diseñar su espacio de vida cotidiana y colectiva; donde trabaja, habita, disfruta y, en definitiva, donde vive, independientemente del carácter rural o urbano del espacio a organizar y planificar.

En el estudio de «lo urbano» está la esencia del urbanismo tal y como fue concebido y es interpretado en la actualidad. En este sentido, el análisis de la ciudad es un tema tan sugestivo como estrechamente ligado a la práctica urbanística aunque, adelantándonos a reflexiones posteriores, no se ha de caer en el simplismo metodológico de confundir urbanismo en el mero estudio de la ciudad, entendiendo a ésta como una simple aglomeración urbana que supera determinados umbrales de población. Volviendo a dicha idea, el estudio de la ciudad es un tema tan fascinante como amplio, siendo totalmente imposible de abordar exitosamente por un determinado saber. Tal y como dice Goitia (GOITIA, 1993), una ciudad se puede estudiar desde infinitos ángulos. Desde la *Historia*, la historia universal es historia ciudadana (SPENGLER); desde la *Geografía*, la naturaleza prepara el sitio y el hombre lo organiza de tal manera que satisfaga sus necesidades (VIDAL DE LA BLACHE); desde la *Economía*, en ninguna civilización la vida humana se ha desarrollado independientemente del comercio y la industria (PIRENNE); desde la *Política*, la ciudad, según Aristóteles, es un cierto número de ciudadanos; desde la *Sociología*, la ciudad es la forma y el símbolo de una relación social integrada (MUNFORD); desde el *Arte* y la *Arquitectura*, la grandeza de la arquitectura está unida a la de la ciudad y la solidez de las instituciones se suele medir por la solidez de los muros que la cobijan (ALBERTI).

Partiendo del común de todas las aproximaciones teóricas presentadas, donde el urbanismo se simplifica en el arte de proyectar ciudades, donde el mismo es la ciencia que se ocupa de la ordenación y desarrollo de todo núcleo habitado, persiguiendo, con la ayuda de todos los medios técnicos al uso, determinar la mejor situación de las vías, edificios, e instalaciones públicas y de las viviendas privadas, de modo que la población se asiente en forma cómoda, sana y agradable; es preciso advertir que ésta tiene como soporte básico en el Estado Español la técnica del Planeamiento, pero incluso en ausencia del mismo puede producirse una cierta ordenación a través de una serie de reglas generales de aplicación directa. Tal y como establece Bidagor, el urbanismo es hoy el arte de proyectar y construir los espacios de concentración humana en forma que sean satisfechas *todas las premisas que garantizan la vida digna de los hombres* y la eficacia de la gran empresa que constituye una ciudad (BIDA-

2 Es del todo evidente, que el cariz técnico, instrumental y de marcada búsqueda de la efectividad en la gestión de los nuevos desarrollos urbanos propios de mediados y finales del XIX, impregnan la definición de Cerdá; la cual nada tiene que envidiar a las manejadas hoy en día como dogma de la disciplina urbanística, ya que ella encierra en sí misma las bases de su propia filosofía: la necesidad de generar una serie de conocimientos y técnicas que expliquen cómo debe estar ordenado todo agrupamiento urbano sobre la base de una determinada manera de concebir al mismo.

GOR, 1962). Del establecimiento de los criterios que buscan la *mejor situación de los elementos urbanos*, y que *garantizan la vida digna de los hombres*, se encarga la práctica del planeamiento urbano español articulado en el marco legislativo que hace que el mismo se sujete a las reglas del derecho con el fin de normativizar una relación de capital trascendencia en la vida social española. Como se tratará de demostrar, la consideración del medio ambiente municipal como algo más que un soporte en el que ubicar los elementos inherentes al desarrollo urbano municipal, es un hecho extraordinariamente reciente y carece de una meridiana articulación que haga de su estudio y consideración pieza maestra sobre la que ensamblar el complejo engranaje de la evolución urbanística municipal.

La presente investigación parte de una concepción del urbanismo como rama del conocimiento que centra su atención en el estudio de las técnicas mediante las cuales se articula la ordenación, no de la ciudad, sino del término municipal en el que ésta se ubica. Y todo se sintetiza en las siguientes premisas fundamentales:

- a. Se está ante una rama del conocimiento en la que la pluridisciplinaridad está en la cúspide de su conceptualización. El verdadero urbanismo se hace tras reflexiones históricas, geográficas, sociales, culturales, económicas, psicológicas, ambientales, arquitectónicas, artísticas, ingenieriles..., de la realidad existente en un determinado núcleo habitado.
- b. El urbanismo ha de partir de un conocimiento prospectivo sobre la realidad existente y como ésta ha llegado a la situación de estudio como paso fundamental en la determinación de estrategias de desarrollo futuro. El urbanismo analiza con la finalidad de estar en disposición de proponer con un fundamento territorial coherente y amparado en lo objetivamente analizado, observado y comprobado.
- c. Desde un punto de vista puramente geográfico, se ha de trascender del ámbito operativo que marca la delimitación de la ciudad como espacio de preferente interés urbanístico. La concepción que de la práctica urbanística ha prosperado desde mediados del siglo XX en el Estado Español, centra su atención en el estudio, comprensión y planificación de la dinámica territorial municipal a través de las técnicas, instrumentos y herramientas instauradas por el planeamiento urbano. Todo ello auspiciado en un marco normativo de ingentes posibilidades en la introducción de criterios netamente ambientales en los pilares que sustenten la ocupación del territorio adscrito a la menor de las divisiones administrativas articuladas plenamente por la Constitución Española de 1978.

## 2.2. El riesgo de avenidas fluviales e inundaciones y su conceptualización

El estudio de la problemática de las crecidas, avenidas fluviales e inundaciones en ámbitos municipales, ha de tener por objeto la determinación de la peligrosidad y riesgo existente en dicho ámbito con la finalidad de que la práctica del planeamiento urbano considere adecuadamente su dinámica en sus determinaciones. Por tanto, *el riesgo* constituye la manifestación de la condición de debilidad de un territorio ante la concurrencia de un evento natural de casuística extrema, como es el caso de las avenidas fluviales e inundaciones, con lo que la condición de riesgo sólo se da cuando su ocurrencia se produzca en un área ocupada por acti-

vidades humanas que deben afrontar las consecuencias de dicho fenómeno. Desde esta perspectiva, la literatura especializada al efecto coincide en la descomposición del riesgo en tres componentes fundamentales y de indudable importancia en la correcta conceptualización del proceso (AYALA, 1987, 1990, 1993, 1999, 2000 y 2001; ANEAS DE CASTRO, 2000; BECK, 1998; BURTON, 1999; CALVO, 1982, 1984, 1997, 2000 y 2001; CARDONA, 1996; HORCAJADA, SIMANCAS y DORTA, 2000; I.T.G.E., 1988; MASSONE, 1999; MATEU, 1990, 1992 y 1993; M.O.P.T., 1992; ORTEGA, 1991; OLCINA, 1993, 1994, 1997, 1998 y 2000; PITA, 1999 y WHITE, 1975). Éstos son la peligrosidad natural, la vulnerabilidad y la exposición.

La *peligrosidad natural* hace referencia a la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno natural, generalmente de carácter sorpresivo, de evolución rápida y de relativa severidad, que se concentra durante un determinado periodo de tiempo y en un lugar, afectando a un componente o a la totalidad del sistema territorial expuesto. Es, básicamente, un acontecimiento extremo de la naturaleza, potencialmente dañino para los seres humanos y que se produce con la frecuencia suficientemente reducida para no ser considerado parte de la condición o estado normal del medio, pero sin dejar por ello de ser motivo de preocupación en una escala de atención antrópica, ni de formar parte de la propia dinámica del ámbito en el que se manifiesta. Las crecidas y avenidas fluviales constituyen por tanto el *fenómeno natural extremo*, que fundamenta la peligrosidad objeto de atención. Las crecidas fluviales mediterráneas son sucesos cortos, de origen pluvial, predominantemente equinociales, súbitos y desorbitados, los cuales constituyen un rasgo hidrológico de primer orden en gran parte de la Península Ibérica. Avenidas y crecidas constituyen momentos en los que se incrementan los flujos de energía a través del sistema (entradas en forma de precipitación y salidas de caudal sólido y líquido), superándose unos umbrales de resistencia en la cuenca, conformándose éstas como trascendentales episodios de aceleración (en los procesos de erosión, transporte y deposición) en la evolución ambiental de todo ámbito fluvial. Por tanto, crecidas y avenidas fluviales constituyen las *amenazas*, resultantes de la combinación de la tipología y características de los eventos torrenciales, con el conjunto de factores físicos del área afectada por los mismos; constituyendo ello la *causa* desencadenante de una potencial situación de riesgo de avenida.

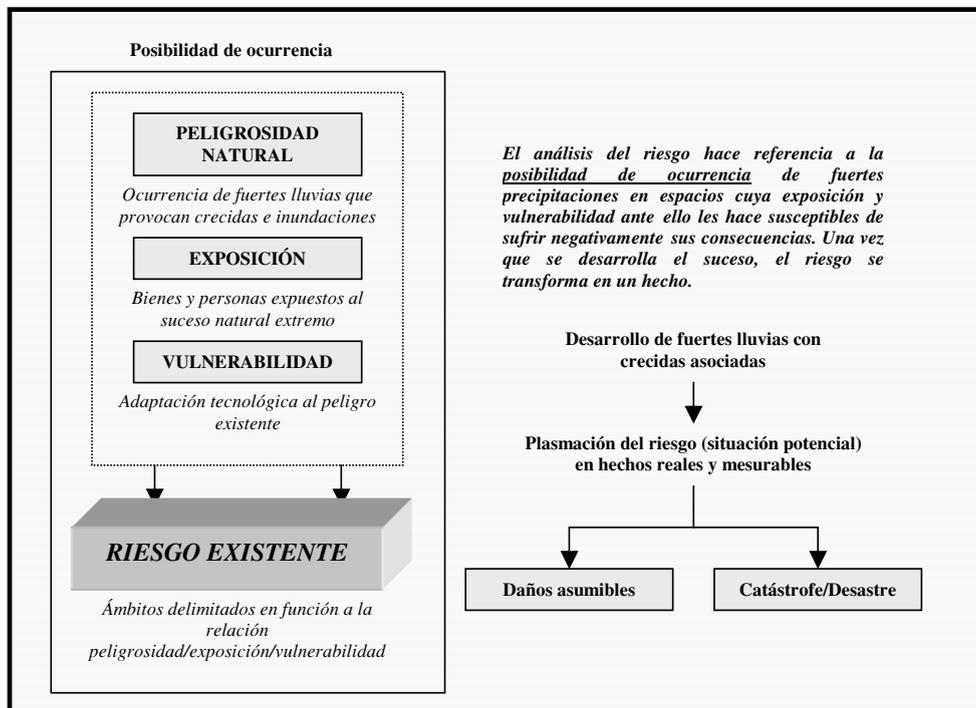
El concepto de *exposición* va ligado a la connotación más geográfica del problema de los riesgos, ya que éste se utiliza para determinar los elementos ubicados en ámbitos de peligro, es decir, la distribución espacial de la población, actividad económica, bienes materiales, obras de ingeniería civil, servicios públicos..., sobre los que puede impactar negativamente el fenómeno natural de connotaciones peligrosas. Constituye así la expresión espacial de la interrelación y combinación de los eventos lluviosos extraordinarios y sus consecuencias (crecidas, avenidas e inundaciones) con los elementos vulnerables del sistema territorial.

Los elementos vulnerables del sistema territorial conforman otra de las componentes esenciales en la correcta conceptualización del riesgo de avenida. La *vulnerabilidad* es la susceptibilidad de los elementos ubicados en ámbitos de peligro para ser dañados total (destrucción/muerte) o parcialmente (deterioro/daños) tras la concurrencia del fenómeno natural extremo que fundamenta la peligrosidad existente. Su vinculación es directa con el nivel socioeconómico e institucional del territorio donde potencialmente pueden impactar las lluvias torrenciales causantes de las crecidas e inundaciones, constituyendo un indicador de pri-

mer orden del grado de eficacia de un determinado grupo social para adecuarse al medio en el que se instala. La relación es inversa y directamente proporcional: a mayor vulnerabilidad, menor preparación de un determinado ámbito para soportar favorablemente la concurrencia de fuertes precipitaciones sobre las cuencas ubicadas en su seno. Es, por tanto, un notorio exponente de la condición humana, una característica de la estructura social y un producto de los procesos sociales e históricos mediante los cuales se ha organizado y articulado la ocupación y explotación de un determinado territorio.

Así, el *riesgo de avenidas* como tal está íntimamente relacionado, no sólo con el grado de exposición de los elementos sometidos, sino también con la predisposición de los mismos a ser afectados por tal evento. Se ha de tener muy presente que el riesgo de avenidas e inundaciones no es sinónimo de la concurrencia de las amenazas naturales, ya que no depende únicamente del desarrollo y magnitud de las mismas, sino de la vulnerabilidad de un componente, o de la totalidad del sistema territorial, expuesto a ellas. Prosiguiendo con el análisis conceptual inherente a la geografía de los riesgos, *desastres* y *catástrofes* constituyen la ocurrencia efectiva del riesgo que, debido al grado de vulnerabilidad de los elementos

## Esquema 2 COMPONENTES FUNDAMENTALES A CONSIDERAR EN EL ESTUDIO GEOGRÁFICO DEL RIESGO DE AVENIDAS



Fuente: Elaboración propia.

expuestos (bienes y personas) causa efectos adversos sobre los mismos. Así, el riesgo hace referencia a los efectos que tendría el desarrollo de copiosas precipitaciones sobre el ámbito de estudio, pero la ocurrencia real de las mismas transforma el riesgo en un suceso *dañino, catastrófico o desastroso* en función a la virulencia del mismo y a la respuesta de la sociedad ante éste. Por tanto, el riesgo de avenida es el resultado de la identificación conjunta y combinada de dos factores fundamentales: unos *físicos*, donde los fenómenos meteorológicos que son causa de las lluvias torrenciales y las condiciones fisiográficas de las cuencas receptoras de la misma determinan el grado de peligro, o amenaza, existente; y otros *humanos*, mediante los cuales se expresa el grado de vulnerabilidad (adaptación) que la sociedad presente en el ámbito amenazado tiene ante la ocurrencia de crecidas e inundaciones.

Riesgos y desastres revelan procesos sociales básicos, explicándose a la vez, aunque no totalmente, a partir de los mismos; por lo que entender qué pasa en la dialéctica entre las avenidas fluviales y el territorio que las «sufre» requiere de un examen exhaustivo de las condiciones físicas y humanas que han caracterizado y caracterizan a todo ámbito de estudio, labor ésta de indudables connotaciones geográficas.

### **3. MARCO URBANÍSTICO ESTATAL: COMPETENCIA Y NORMATIVA DE APLICACIÓN PLENA**

#### **3.1. El Estado y su competencia en la materia urbanística**

El estudio del tratamiento que la normativa urbanística hace de la problemática de las avenidas fluviales e inundaciones exige la selección de un marco operativo en el que referenciar el mismo. La complejidad de ello se encuentra en el entramado administrativo que subyace a la práctica urbanística en el Estado Español, la cual se articula mediante el ejercicio competencial de todos y cada uno de los niveles de la administración existentes. Así, Estado, Comunidad Autónoma, Provincia y Municipio ejercen algún tipo de competencia en la materia. A dicha complejidad se le suma el carácter vertical que la acción competencial en urbanismo lleva consigo, donde su marco de actuación interactúa con otros de gran trascendencia, tales como la política económica, medioambiental, social y patrimonial; donde a su vez vuelve a existir una compleja articulación relacional entre los distintos entes administrativos en los que se segmenta el Estado Español. En todos estos casos, es obligado recurrir al marco que establece la Constitución Española de 1978 (artículos 148 y 149) con el fin de clarificar el panorama competencial en la materia.

El nacimiento del urbanismo como práctica íntegramente regulada por la legislación estatal parte de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, bajo cuyos principios competenciales se normativizó dicha materia como tal, escapando de la consideración sectorial que ésta había tenido en la legislación decimonónica de ensanche y reforma urbana. Dicho texto legal sentó los principios de la actual práctica urbanística española, constituyendo una respuesta legislativa a una realidad territorial que exigía que la planificación urbana trascendiese de los perímetros formales delimitados por los planes de ensanche y de reforma interior. Esta Ley extendió la ordenación a la totalidad de las divisiones administrativas menores en las que se articulaba el Estado Español (municipios), ideándose un sistema de planificación en cascada donde se puso en juego la jerarquía normativa de una serie de instrumentos (planes), mediante cuya aplicación se regulaba el uso del suelo presente y futuro de

toda entidad municipal. Los principios filosóficos y operativos que en la materia instauró (clasificación de suelo, estatuto jurídico de la propiedad, instrumentos normativos, competencias, tramitación, documentación, etc.) han conformado el núcleo básico de la totalidad de las disposiciones urbanísticas que hoy coexisten en Estado Español.

La reforma aprobada por Ley de 2 de mayo de 1975; así como el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el primer Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, supuso una primera transformación de la legislación urbanística estatal que en nada afectó, en cuanto a la distribución competencial en la materia, a las relaciones que éste mantenía con el resto de organismos administrativos del Estado Español. La totalidad del sistema urbanístico auspiciado por la Ley del 56 estaba adaptado en torno a la figura de los planes, en tanto y cuanto a través de ellos se aplicaba localmente lo estipulado en la normativa. Por desgracia, la propia configuración potestativa que regulaba el sistema de planeamiento, fundamentado en la relación Estado-Municipio, se desarrolló con una extraordinaria lentitud, hasta el punto que 20 años después de la entrada en vigor de la Ley del 56, sólo existían 600 documentos de planeamiento general aprobados en todo el país, o lo que es lo mismo, sólo un 7,5% del territorio nacional se encontraba planeado (RAMÓN FERNÁNDEZ, 1999). Esta notable escasez de planeamiento generó un más que preocupante distanciamiento entre la norma (pensada para regular el desarrollo urbano de los municipios a partir de los planes) y la realidad (en la que era preciso llevar a cabo dicho proceso sin ellos), lo que determinó un absoluto descrédito de ésta. Lo más grave de todo ello derivó en que la administración fue consciente de las limitaciones de las corporaciones locales para llevar a cabo con éxito la práctica urbanística instaurada por la Ley del 56, pero lejos de actuar en consonancia a ello, prefirió diseñar nuevos mecanismos ajenos a la lógica urbanística y, en muchos casos, contrarios a ella.

Pero pese a que era evidente que uno de los grandes lastres en la operatividad de la norma del 56 residía en la nefasta articulación que existía entre la administración estatal y la local a la hora de promocionar el planeamiento sobre el que se sustentaba el sistema, la reforma del 75 mantendrá los mismos principios de la Ley del 56, introduciendo una serie de retoques parciales que en nada intervenían en la problemática estructural de la ciudad española de los 70 y, ni mucho menos, en la articulación de un sistema en el que la idiosincrasia territorial de un Estado, ya casi constitucional, tuviera la notoriedad que por lógica le habría de corresponder en la materia.

A partir de este momento, tres hitos serán fundamentales en la articulación del sistema urbanístico español del siglo XXI. En primer lugar, la aprobación de la Constitución Española de 1978, en cuyo Título VIII se establecen los principios generales de la organización territorial de España, indicándose en los artículos 148 y 149 las materias competenciales de las Comunidades Autónomas y del Estado. El segundo punto de inflexión lo constituye la segunda reforma integral de la Ley del suelo de 1956, llevada a cabo por Ley Estatal 8/1990, de 25 de julio y Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. La importancia de dicho texto no estriba en el contenido formal del mismo en sí, pese a introducir importantes modificaciones con respecto a los precedentes, sino porque el mismo fue objeto de varios recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, los cuales fueron estimados parcialmente según la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del citado Tribunal, declarando la inconstitucionalidad, y consiguiente nulidad, de 76 preceptos, en todo o en parte, de los calificados por la normativa estatal del 92 como de *carácter básico* o

de *aplicación plena*<sup>3</sup>; además de otros 204, también en todo o parcialmente, de los denominados por la citada norma con *eficacia supletoria*.

En esencia, el debate resuelto por la Sentencia 61/1997 gravitó en torno a la concurrencia de títulos competenciales en materia urbanística en la Constitución del 78, tanto a favor de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3º) como del Estado (art. 149.1.1º). Los ejes en los que se apoya el Alto Tribunal para declarar la nulidad de gran parte de los preceptos del texto del 92 pueden resumirse en:

1. La incompetencia del Estado para dictar normas con alcance supletorio en una materia como el urbanismo, ya que en la misma la totalidad de las Comunidades Autónomas han asumido su competencia exclusiva<sup>4</sup>.

### Cuadro 1

#### REFERENCIAS NORMATIVAS EN LA ASUNCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE URBANISMO, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y VIVIENDA POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (ART. 148.1.3º CE)

CCAA	Referencia normativa	Artículo
Andalucía	LO 6/1981	13.8, 15.2
Aragón	LO 8/1992 (modif. LO 5/1996)	35.1.7.
Asturias	LO 7/1981 (modif. LO 1/1999)	10.3
Baleares	LO 2/1983 (modif. LO 3/1999)	10.3
Canarias	LO 10/1982 (modif. LO 4/1996)	30.15
Cantabria	LO 8/1981 (modif. LO 11/1998)	24.3
Castilla y León	LO 4/1983 (modif. LO 4/1999)	32.2
Castilla la Mancha	LO 9/1982	31.2
Cataluña	LO 4/1979	9.9
Ciudad Aut. de Ceuta	LO 1/1995	21.1.1ª, 21.2
Ciudad Aut. de Melilla	Lo 2/1995	21.1.1ª, 21.2
Extremadura	LO 1/1983	7.2
Galicia	LO 1/1981	27.3
La Rioja	LO 3/1982 (modif. LO 2/1999)	8.16
Madrid	LO 3/1983	26.3
Murcia	LO 4/1982 (modif. LO 4/1994)	10.2
Navarra	LO 13/1982	44.1
País Vasco	LO 3/1979	10.31
Valencia	LO 5/1981	31.9, 32.2

Fuente: Elaboración propia.

3 Jurídicamente, los preceptos legales de carácter *básico* o *plenos* hacen referencia a aquellos que regulan un sector concreto del ordenamiento jurídico o de una materia determinada, los cuales deben ser **comunes y uniformes en todo el Estado**.

4 Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre las distintas materias del ordenamiento jurídico español pueden ser:

- **Competencia Exclusiva:** las que corresponden plenamente, en sus manifestaciones legislativa básica, de desarrollo, reglamentaria y de ejecución, a **una sola administración** (Central, Autonómica o Local).
- **Competencias Compartidas:** aquéllas que se atribuyen en parte a una administración y en parte a otra. Por lo general es el Estado el que se encarga de determinar el régimen básico; mientras que el desarrollo y la ejecución, o sólo ésta última, recae en la competencia autonómica. Ejemplo de dicho reparto competencial lo es la materia medioambiental.
- **Competencias Concurrentes:** atribuidas a una administración y recayendo sobre un objeto jurídico concreto, entran en contacto, relación o colisión con otras materias propias de otra administración que recaen sobre un objeto distinto pero próximo al de aquellas. La materia urbanística es un claro ejemplo de dicha estructura competencial.

2. El exceso competencial en el que incurrió el Estado con el Texto Refundido del 92 al valerse de su competencia exclusiva en materia de *regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de la propiedad del suelo* (art. 149.1.1º CE) para pretender instaurar un modelo urbanístico homogéneo en todo el territorio nacional, vulnerando las competencias exclusivas de las comunidades en materia urbanística. El Constitucional deslinda las competencias urbanísticas de carácter más administrativo (ordenación, planeamiento, ejecución, gestión y disciplina) de las estrictamente relacionadas con dicho estatuto jurídico, reconociendo sobre las primeras *capacidad normativa plena de las Comunidades Autónomas*, negando cualquier ejercicio competencial al Estado; mientras que sobre las segundas concluye que este último *ostenta con competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes de los propietarios de suelo*, sin que por ello pueda establecerse un régimen uniforme para todo el territorio.

Así, las Comunidades Autónomas tienen competencia *exclusiva*, aunque *concurrente*, sobre *urbanismo, ordenación del territorio y vivienda*, en virtud de lo estipulado en el artículo 148.1.3º de la Constitución Española. El carácter concurrente viene derivado del hecho de que la propia Constitución, en su artículo 149.1.1º, reconoce al Estado competencia exclusiva en una serie de títulos de gran trascendencia en la política urbanística autonómica. En consecuencia, corresponde a las Comunidades Autónomas emanar normas estrictamente urbanísticas sin perjuicio de que tal competencia pueda integrarse sistemáticamente con las estatales que inciden sobre dicha materia. Además, no se han de dejar de lado las competencias que, plenamente insertas en la autonomía local, corresponden a los municipios, donde

### Cuadro 2

#### REPARTO COMPETENCIAL ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN DISTINTAS MATERIAS DE CLARA INCIDENCIA URBANÍSTICA

MATERIA	COMPETENCIA	NORMATIVA
Urbanismo	CCAA	Art. 148.1.3ª CE / Estatutos de Autonomía
Ordenación Territorial	CCAA	Art. 148.1.3ª CE / Estatutos de Autonomía
Vivienda	CCAA	Art. 148.1.3ª CE / Estatutos de Autonomía
Agricultura	CCAA	Art. 148.1.7ª CE / Estatutos de Autonomía
Legislación Civil (derechos de propiedad)	ESTADO	Art. 149.1.8º CE
Ordenación de los Registros e instrumentos públicos	ESTADO	Art. 149.1.8º CE
Tratamiento fiscal de la propiedad inmobiliaria y de las operaciones urbanísticas	ESTADO	Art. 149.1.14º CE
Legislación sobre Expropiación Forzosa	ESTADO	Art. 149.1.18º CE
Puertos y aeropuertos de interés general	ESTADO	Art. 149.1.20º CE
Ferrocarriles	ESTADO	Art. 149.1.21º CE
Legislación básica sobre medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias	COMPARTIDA y CONCURRENTE	Art. 149.1.23º CE
Obras Públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma	ESTADO	Art. 149.1.24º CE
Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica	ESTADO	Art. 149.1.13º CE

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Española de 1978.

procesos de elaboración, gestión y ejecución de lo dispuesto en la norma, ponen fin al complejo engranaje legal en la materia<sup>5</sup>.

### Cuadro 3 ÁMBITOS DE LA COMPETENCIA URBANÍSTICA SOBRE LA QUE INCIDEN DISTINTOS TÍTULOS COMPETENCIALES

FUNCIONES	ÓRGANO COMPETENTE
<i>Planeamiento</i>	
Redactar el Plan General de Ordenación	CCAA / Entidades Locales
Emplazar centros de producción y residencia	ESTADO / CCAA
Clasificar suelo municipal	CCAA / Entidades Locales
Calificar suelo municipal	CCAA / Entidades Locales
Formular el trazado de vías públicas y medios de comunicación	ESTADO / CCAA / Entidades Locales
Orientar la composición arquitectónica de los edificios y otras condiciones estéticas	Entidades Locales
<i>Régimen de Suelo</i>	
Procurar el uso del suelo en consonancia con la utilidad pública la función social de la propiedad	ESTADO
Imponer la justa distribución de beneficios y cargas del planeamiento	ESTADO
Regular el mercado del suelo	ESTADO
Garantizar el uso racional del suelo	ESTADO / CCAA / Entidades Locales
Configurar patrimonios municipales de suelo	Entidades Locales
<i>Ejecución de la urbanización</i>	
Encauzar, dirigir, fiscalizar y conceder obras de urbanización	Entidades locales
Expropiar terrenos y construcciones necesarios para la ejecución de las obras	Entidades locales
<i>Uso del suelo y edificación</i>	
Ceder terrenos edificables y derechos reales sobre los mismos	Entidades locales
Intervenir la parcelación	Entidades locales
Exigir a los propietarios/urbanizadores que edifiquen en plazos determinados	Entidades locales
Imponer la venta forzosa cuando no se edifique en tiempo y forma	Entidades locales
Prohibir los usos no ajustados a los estipulado en el planeamiento	Entidades locales
Intervenir en la construcción y uso de las fincas	Entidades locales
Proponer la posibilidad de facilitar los medios precisos a los titulares para cumplir los dispuesto en la Ley	ESTADO / CCAA / Entidades Locales

Fuente: Elaboración propia a partir de MELÓN MUÑOZ, 1999.

### 3.2. Disposiciones legislativas estatales en materia urbanística de directa aplicación en el Estado Español: la coherencia territorial de los criterios definidores de la clasificación del suelo

Hoy en día, en el Estado Español coexisten un gran número de disposiciones urbanísticas propias del ejercicio competencial de cada Comunidad Autónoma sobre su territorio. Pero tal y como ya se ha indicado, la Constitución otorga al Estado un especial protagonismo en la materia, permitiéndole legislar, plena y básicamente, sobre determinados aspectos cuya trascendencia urbanística viene recogida en los puntos 1, 13, 18 y 23 del artículo 149.1 de la CE. A partir de la Sentencia de 20 de marzo de 1997, las distintas comunidades autónomas han visto plenamente reconocida su exclusiva competencia en la materia, no siendo ello óbice para que olvidaran determinados preceptos de la legislación estatal cuya

<sup>5</sup> Artículo 25.2.d de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local (modificadas por Ley 11/1999 de 21 de abril).

directa aplicación ejerce una importante influencia en la ordenación y planificación urbanística municipal. Ellos se encuentran recogidos en la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen de suelo y valoraciones, así como en sus modificaciones aprobadas, en primera instancia, por el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, así como por la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio. La incorporación y asunción del contenido de dichos textos a la normativa urbanística autonómica es obligada en la totalidad del territorio español, existiendo una serie de preceptos donde la consideración del suelo no urbanizable juega un papel fundamental en la definición de la política ambiental municipal. Política ambiental plenamente integrada en la práctica urbanística local, donde la discrecionalidad municipal, a la hora de clasificar positivamente el suelo no urbanizable, juega un papel esencial en la protección de determinadas porciones del territorio. La consideración de la peligrosidad por avenidas fluviales e inundaciones existente como criterio de exclusión (o como aspecto a tratar y considerar) en la asignación de usos al territorio, constituye una disposición estatal de aplicación plena de enormes y trascendentales implicaciones geográficas que el legislador autonómico sólo puede, como sería deseable, mejorar. Pasemos a analizar como la actual normativa de obligada aplicación en la totalidad del Estado en la materia de clasificación del no urbanizable, ha pasado, en tan sólo dos años, de ofrecer una gran discrecionalidad al planificador municipal en la materia, a reglar escrupulosamente los criterios que excluyen al suelo del proceso urbanizador. Por desgracia, la correcta asignación de usos al territorio siempre es la que más padece dichos vaivenes y, ni que decir tiene, la consideración del riesgo de avenidas como proceso de obligada observancia y estudio previa la clasificación del territorio presenta la misma característica.

Todo ello queda reflejado en la virtualidad de la legislación urbanística y sus instrumentos para servir a una eficaz política de protección ambiental, sobre todo en su vertiente preventiva. La Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, refuerza dicha idea poniendo énfasis en ello, partiendo de la interrelación entre ordenación urbanística (asignación de usos al suelo municipal) y ordenación ambiental, concerniente a la mitigación de los efectos eventualmente producidos por aquellos usos cuando sean potencialmente lesivos para el medio (SÁNCHEZ GOYANES, 1999)<sup>6</sup>.

6 Además de los mecanismos de protección ambiental que la legislación urbanística estatal aplicable en la materia propugna para la totalidad de las autonomías, existen otra serie de procedimientos y técnicas de protección ambiental vinculadas a la práctica urbanística ya de notoria competencia autonómica. Entre ellas, se han de destacar:

- *La técnica de regulación de usos y construcciones en el suelo no urbanizable.* Dentro de este tipo de protección, cuya máxima expresión está en la delimitación del no urbanizable como competencia estatal, las leyes urbanísticas de las comunidades autónomas contemplan siempre, en el seno del *suelo no urbanizable común* (categoría que alude al clasificado discrecionalmente, no de modo imperativo ante la concurrencia de alguna de las circunstancias determinantes para ello), la posibilidad de levantar construcciones vinculada a la explotación racional de los terrenos (casas de aperos, viviendas, naves de almacenaje, silos, e, igualmente, la de edificaciones e instalaciones requeridas para la construcción, mejora o mantenimiento de obras públicas); además incluso de autorizar en este tipo de suelo edificaciones e instalaciones consideradas de *utilidad pública o interés social*. En ambos supuestos, el organismo autonómico competente en la materia el encargado de decidir la idoneidad de dicha ocupación en el medio no urbanizable.
- Establecimiento de *normas de aplicación directa de protección y conservación ambiental* en la legislación urbanística autonómica.
- Definición de los *parámetros urbanísticos* a los que deberá ajustarse cualquier construcción que se realice en el marco de los usos autorizados por la normativa urbanística municipal.

### 3.2.1. La Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones: el tratamiento positivo del suelo no urbanizable, la suspensión del urbanizable programado y la inclusión de los riesgos naturales en el articulado legal

Dentro de los concretos límites que la Sentencia de 20 de marzo de 1997 le otorga al legislador estatal en materia de urbanismo, la *Exposición de Motivos* del texto del 98 contempla como inequívocamente estatales la *determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mínimo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana*.

En el seno de dichas clases de suelo, las gran oportunidad que se abre ante el planificador municipal para plasmar una política territorial más o menos acorde con la casuística del medio es la que atañe a la clasificación del suelo como urbanizable y no urbanizable. A través de la regulación normativa de dicha técnica, el planificador está en disposición de otorgar la categoría de no urbanizable a los terrenos que vayan a ser excluidos de cualquier proceso ulterior de urbanización y edificación a través de un instrumento de desarrollo del Plan General<sup>7</sup>; por tanto, en la medida en que su conocimiento del medio le lleve a otorgar dicha clasificación, estará contribuyendo notablemente a la consolidación de una política ambiental cercana a la geografía municipal a planificar urbanísticamente.

La Ley Estatal 6/1998 introduce una de las novedades de mayor trascendencia en la regulación de los predios clasificados como no urbanizables por el planeamiento municipal. Por primera vez desde 1956, se establecen criterios *positivos* y expresamente motivados a la hora de determinar qué porción del territorio municipal ha de escapar del proceso urbanizador. Con anterioridad, el suelo no urbanizable presentaba un carácter eminentemente residual, reservándose a dicha categoría el suelo que, en cada momento, no deseaba incluirse dentro de las pautas de urbanización municipal, a excepción de aquellos que sectorialmente ya quedaban encuadrados bajo algún régimen de protección (aguas, costas, montes, espacios naturales protegidos, patrimonio histórico, vías pecuarias, etc.). Por primera vez en el urbanismo español, la secuencia de clasificación del suelo urbano-urbanizable-no urbanizable, se transforma en urbano-no urbanizable-urbanizable, quedando este último absolutamente a criterio del planificador municipal tal y como se intuye de la mera interpretación de lo recogido en dicho texto legal:

- 
- Determinación de criterios de protección del medio ambiente urbano: *estándares urbanísticos para los nuevos desarrollos* (regulados en los respectivos reglamentos de planeamiento), *operaciones de regeneración de ámbitos consolidados* y de *reordenación de usos urbanísticos*.
  - *Reestructuración de condiciones ambientales* existentes en ámbitos degradados.
  - *Catalogación de elementos singulares, tanto ambiental como culturalmente*.
  - Elaboración de *Planes Especiales* de protección del medio físico, dentro de los cuales pueden insertarse a la perfección los vinculados a la protección de zonas y ámbitos inundables.
  - Elaboración de estudios territoriales sobre *la aptitud física del territorio* como paso previo al diseño de la ocupación del mismo (en el seno de los instrumentos de planeamiento general y de desarrollo).

7 Obviamente, esta afirmación queda matizada por la ya mencionada «utilidad social» que determinadas actuaciones, plenamente integradas en el procedimiento urbanístico de cada comunidad autónoma, pueden tener en los predios clasificados como no urbanizables. El sometimiento de las mismas al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, conforma la fórmula administrativa que trata de regular el grado de *impacto* que dicha actuación pueda tener sobre unos predios inicialmente excluidos de cualquier proceso urbanizador.

*Artículo 8. Suelo Urbano.* Tendrán la consideración de suelo urbano a los efectos de esta Ley:

- a. El suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas, y suministro de energía eléctrica o por estar consolidados por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística.
- b. *Artículo 9. Suelo no Urbanizable.* Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes:
  1. Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de **riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial**, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.
  2. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, **así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano.**

*Artículo 10. Suelo Urbanizable.* El suelo que, a los efectos de esta Ley, **no tenga** la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable...

La LS98 contempla así tres supuestos de clasificación de terrenos como no urbanizables. En el apartado 1, se está ante un suelo que debe clasificarse así por imperativo de la legislación sectorial que hace de la materia urbanística un ámbito jurídico en el que concurren multitud de aspectos regulables por distintas normas. En el seno del mismo, por primera vez en la legislación urbanística de enjundio Estatal, aparecen los *riesgos naturales*<sup>8</sup> *acreditados por el planeamiento sectorial* como criterio a considerar a la hora de excluir suelo del proceso urbanizador, sin olvidar la importancia del último inciso de este punto, donde también habrán de preservarse los precios sujetos a *limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público*. Por tanto, la interpretación literal del artículo 9.1 de la LS98, impone la clasificación como suelo no urbanizable a todos aquellos predios que ya gocen de alguna figura de protección sectorial, que presenten valores que dicha legislación sectorial contemple como protegibles, así como los que encuentren limitado su uso por la existencia de figuras de ordenación supramunicipal (planes y directrices territoriales sectoriales o generales) o por la propia servidumbre y limitación que imponga la protección del dominio público<sup>9</sup>.

---

8 Evidentemente, la Ley trata como zonas de riesgo natural a las que debería tratar como ámbitos de potencial peligrosidad para la urbanización. Pero pese al error terminológico detectado, se entiende a la perfección a lo que se hace referencia a la hora de hablar de riesgos naturales por la LS98.

9 En efecto, la vigente legislación, que en materia de dominio público hidráulico actúa como referente en el Estado Español, utiliza unos criterios muy específicos a la hora de adscribir al *demanio* los terrenos sobre los que las aguas continentales discurren o quedan estancadas. Ello parte del apartado b del artículo segundo de la modificada ley 29/1985, en el cual se declaran como dominio público los cauces de corrientes naturales continuas y disconti-

El supuesto del apartado 2, hasta el inciso final, hace referencia al suelo que debe clasificarse así por el planificador municipal cuando en él concurren alguno de los otros valores que lo hagan merecedores de su salvaguarda (agrícola, ganadero, cultural,...) al margen de los existentes al amparo del punto primero del artículo 9. Y tras éste, aparece el último inciso de dicho artículo segundo, donde serán *no urbanizables* aquellos otros terrenos que el planificador local *considere inadecuados para un desarrollo urbano*, disponiendo con ello de la máxima libertad de movimientos y, en definitiva, de una gran discrecionalidad para plasmar su propia política (conservacionista o desarrollista) de desarrollo urbanístico municipal.

Así, la LS98, caracteriza dos tipos de suelo no urbanizable: uno de *especial protección*, absolutamente reglado en función a los puntos 1 y 2 del artículo 9, y cuya declaración ha de ser debidamente justificada; mientras que existe otro, *común o genérico*, según la interpretación del último inciso del apartado 2, donde también podrán ser clasificados como *no urbanizables* aquellos terrenos que el planificador considere inadecuados para el desarrollo urbano. Dicha discrecionalidad constituye un arma de doble filo desde un punto de vista geográfico, ya que, al amparo de la misma, tienen perfecta cabida políticas municipales en las que la incorporación de suelo al proceso urbanizador se haga por meros criterios coyunturales, obviándose la necesidad, en muchos casos acuciante, de establecer modelos de desarrollo local en los que la ocupación de suelo por actividades urbanísticas no sea la nota predominante al amparo de lo reglado en el artículo 9 de la citada LS98. Pero, al igual que peligroso, el último inciso del citado punto segundo del artículo 9, otorga una inmensa posibilidad a las corporaciones locales de escapar de la tradicional concepción de proteger únicamente el espacio municipal que presentaba algún tipo de valor, dejando en reserva urbana el resto de los terrenos, sumiendo a éstos en una indefinición tan aparente como preocupante. La concurrencia de peligros naturales en el territorio es un hecho excluyente y limitante a la urbanización, enunciado por la Ley, pero es competencia local y autonómica el establecer rigurosos estudios que determinen el grado de peligro y riesgo existente para adaptar así, lógicamente, la clasificación del suelo, a la realidad territorial municipal.

La LS98 refuerza el papel del Estado a la hora de asignar, uniformemente, los criterios que han de definir la clasificación del suelo en todo el territorio español. Ello puede ser mejorado y ampliado por las distintas comunidades autónomas, pero nunca alterado el proceso y los principios que defiende la Ley. La consagración de la delimitación del *urbanizable* como aquel suelo en el que no concurre ningún proceso natural digno de protección desde

---

nas. Pero ¿qué es para la ley de aguas un cauce? La importancia de dicha conceptualización es extraordinariamente intensa desde un punto de vista geográfico y ella no es resuelta, en absoluto, por el legislador de manera satisfactoria. El cauce natural de una corriente continua o discontinua, también denominado álveo, es el terreno cubierto por las aguas en las **máximas crecidas ordinarias** (art. 4 LA). El artículo 4.2 del Decreto que da carácter reglamentario a la legislación del dominio público hidráulico aclara el concepto de máxima crecida ordinaria considerando como su caudal la media de los máximos caudales anuales, en su régimen natural, producidos durante diez años consecutivos y que sean representativos del comportamiento hidráulico de la corriente. Así, la Ley utiliza un criterio que asocia la delimitación del *demanio* al régimen fluvial y no a la dinámica de un individuo hidrográfico. Cauce es, ante todo, un concepto morfodinámico y morfográfico, fruto de la acción geomorfológica de las aguas superficiales durante el ciclo dinámico que justifica su presencia. Es ese significado dinámico el que ha de marcar la metodología básica en su definición, caracterización y deslinde, quedando otros, como periodos de retorno y caudales medios, en un nivel secundario de análisis.

una perspectiva local, regional y nacional; otorga al planificador municipal la absoluta e ineludible responsabilidad (como por lógica no habría de ser de otra manera) de configurar un modelo urbanístico local acorde con la casuística geográfica municipal.

Por desgracia, no pasará mucho tiempo para que el Estado rectifique unos principios urbanísticos de ingentes potencialidades en la consideración del medio ambiente local como elemento de peso en la planificación municipal.

### 3.2.2. *Los efectos del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. El espejismo de la LS98*

La primera de las dos de las modificaciones que hasta el momento ha sufrido la LS98 llegará como motivo de la aprobación del Real Decreto-Ley 4/2000 de 23 de junio (RDL 4/2000), el cual tirará por tierra un alto porcentaje del «buen hacer territorial» de la LS98. En tan solo dos años, el Gobierno de la Nación vuelve a creer necesario poner mucho más suelo urbanizable a disposición de la iniciativa privada con la finalidad de abaratar el precio de la vivienda en España, tratando a su vez agilizar determinados plazos en la aprobación y ejecución del planeamiento. Si ya en la LS98 imperaban dichos principios, al legislador estatal no le pareció suficiente la oferta de suelo susceptible de ser urbanizado que quedaba al amparo de lo estipulado en dicha Ley, ya que ésta ofrecía la posibilidad del excluir del proceso urbanizador determinados predios en los que no concurriera ningún valor que «justificara» dicha exclusión<sup>10</sup>.

Partiendo de una primera interpretación puramente literal de los artículos 8, 9 y 10 de la LS98 tal y como han quedado redactados tras la promulgación del RDL 4/2000, el resultado inmediato es que los suelos urbanos y no urbanizables mantienen su carácter estrictamente reglado, y se imponen al legislador urbanístico autonómico en la medida en la que concurran las circunstancias previstas dichos artículos. Pero la regulación en dicha clasificación (suelo urbano, artículo 8; no urbanizable, 9) aumenta en el caso del no urbanizable tras la eliminación del último inciso de su punto segundo. El apartado 1 del RDL 4/2000 deja redactada la segunda hipótesis en que procedía la clasificación de un terreno como no urbanizable de la siguiente manera: «*Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior*<sup>11</sup>, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales».

---

10 En el fundamento de dicha modificación parece estar la recuperación y aplicación, por parte del legislador estatal, de los principios que él mismo trató de instaurar con la promulgación de la LS98. Por paradójico que parezca, ésta trataba de poner en circulación una mayor cantidad de suelo urbanizable mediante la regulación de la clasificación del urbano y el no urbanizable, sin dejar resquicio alguno para otorgar discrecionalmente esta segunda clave a terreno alguno del municipio. Dicho principio no se incluyó en el texto legal del 98 porque los grupos nacionalistas aliados parlamentariamente del Gobierno de la Nación no dieron su visto bueno hasta que su artículo 9 incluyó, en su apartado segundo, el inciso donde virtualmente se reconocía la posibilidad de crear y consolidar la categoría del *no urbanizable común* establecido así en ejercicio de las respectivas competencias autonómicas y locales destinadas a plasmar un modelo, una concepción o una estrategia propia de desarrollo territorial y urbanístico. En la mayoría absoluta existente en el parlamento español a partir de 1999, se contextualiza a la perfección la supresión de un inciso que el Gobierno nunca quiso incluir.

11 Los valores a que se hace referencia en el punto anterior, son los enunciados en el artículo 9.1 de la LS98.

La única diferencia en la nueva redacción radica en que ha sido *suprimido* el inciso final de dicho punto tal y como puede observarse en el análisis realizado con motivo del texto del 98, que hasta dicho momento añadía: «*así como aquellos otros (terrenos) que considere inadecuado para un desarrollo urbano*». La interpretación de ello indica bien a las claras que, a partir de la entrada en vigor del RDL 4/2000, desaparece para el planificador municipal y, obviamente, para el legislador autonómico, la posibilidad de contar con una modalidad de suelo no urbanizable de carácter común o genérico donde no haya ningún valor específico a proteger y que no requiera la acreditación de tal valor como exigencia previa para la validez de la decisión clasificatoria. En definitiva, toda clasificación de un terreno como no urbanizable exigirá la existencia de alguno de los valores enumerados en el artículo 9.1 y 2, los cuales habrán de acreditarse y justificarse en la documentación del plan general. Complementariamente a todo ello, el resto del suelo será declarado automáticamente como urbanizable, por imperativo del artículo 10 de la LS98.

Se podría pues afirmar que el marco normativo resultante de la nueva modificación de la legislación estatal sustrae tanto a las Comunidades Autónomas como a las Corporaciones Locales el *cómo*, *cuándo* y *dónde* de los procesos de desarrollo urbanístico (SÁNCHEZ GOYANES, 2000). El *dónde* (en que terrenos se podría urbanizar y edificar) como más genuino interrogante geográfico, queda resuelto con la reforma: en cualquier parte siempre que no concurran las circunstancias recogidas en los puntos 1 y 2 del artículo 9 tras la reforma). El *cómo* (procedimiento a seguir para la transformación de ese suelo) y el *cuándo* (a partir de qué momento se puede accionar dicho procedimiento transformación) quedan determinados por la misma reforma legal, al reforzar ésta el derecho a esa transformación mediante el reconocimiento explícito de un derecho previo a instar a la adecuación del planeamiento general al citado decreto.

La aplicación de este Real Decreto obliga a las Comunidades Autónomas que hubieran legislado en la materia a adaptar sus determinaciones sobre clasificación de suelo a lo establecido en el mismo<sup>12</sup>. Para algunos, esto entra en contradicción con los principios competenciales dictaminados por la Sentencia 61/1997 del Constitucional, ya que el Estado no ostenta competencia, con la excusa de instaurar a cada clase de suelo un estatuto homogéneo básico, para adentrarse puramente en los contenidos y definiciones de cada una de ellas, con designio instaurador de un modelo urbanístico propio, adentrándose en las competencias de planeamiento plenamente asumidas por las autoridades autonómicas. Todo ello a pesar de que el propio RDL 4/2000 ampara la legitimidad del Gobierno de su actuación, en su Disposición Transitoria Segunda, en los títulos competenciales en los que se ampara el legislador estatal para justificar cada una de las modificaciones presentadas<sup>13</sup>.

---

12 A este respecto, la reducción de criterios conducentes a la clasificación de un terreno como suelo no urbanizable sólo habría de ser eventualmente tenida en consideración a partir de la próxima revisión (o primera implantación) del planeamiento general en cada municipio. Es decir, los actuales suelos no urbanizables quedarán sujetos al régimen jurídico de utilización que les era aplicable de acuerdo con la legislación autonómica (o, excepcionalmente, supletoria estatal) sin que quepa más replanteamiento de la cuestión al respecto de conformidad con lo previsto en las disposiciones transitorias primera y segunda de la LS98.

13 Recursos de inconstitucionalidad que dieron lugar a la segunda reforma del texto del 98, STC 164/2001, de 11 de julio, donde con respecto a la clasificación del suelo se defiende la potestad del legislador estatal en la materia, incluyéndose determinados matices puntuales que poco afectan a lo sustancial de su contenido.

#### 4. CONCLUSIONES

La posesión estatal de un importante núcleo competencial en materia urbanística, sobre todo el que hace referencia a la potestad de establecer los criterios fundamentales que han de regir la clasificación del suelo en todo ámbito municipal, es uno de los aspectos de mayores implicaciones geográficas de la legislación del suelo aplicable en el Estado Español. Ello hace que sus determinaciones presenten una trascendencia sin parangón a la hora de llevar a cabo una política municipal en la que la exclusión de suelo del proceso urbanizador sea la nota predominante.

El establecimiento de un serio estudio que determine la cantidad de suelo urbanizable que necesita cada municipio, acompañado de otro que analice la aptitud de cada porción del territorio municipal a acoger nuevos desarrollos urbanos, constituye una de las *técnicas no estructurales* de protección del medio más destacadas. Y ello porque la misma se articula sobre la base de un profundo conocimiento de la realidad geográfica municipal como paso previo a la asignación de usos al territorio, con lo que dicho proceso puede fundamentarse en una más que racional ocupación del mismo combinando las lógicas necesidades de crecimiento urbano con la conservación de espacios y la no generación de situaciones de riesgo natural.

Por desgracia, la discrecionalidad que al efecto propugnaba el texto del 98 fue tajantemente suprimida por el RDL 4/2000, con lo que ha vuelto a la legislación estatal el criterio de urbanizar todo lo que no sea legalmente protegible o el municipio demuestre que ha de serlo. En función a ello, si un determinado municipio no cree necesario estudiar su ámbito territorial con un rigor que pueda establecer la presencia de ámbitos de peligrosidad manifiesta al margen de lo que pueda decir la legislación sectorial al efecto, automáticamente dichos predios habrán de ser considerados urbanizables. Por tanto, ahora descansa sobre la autoridad municipal una mayor responsabilidad al efecto, al no poder declarar como no urbanizables suelos que ella misma considere necesarios excluir del proceso urbanizador. Ahora ha de justificar con todo lujo de detalles el *por qué* desea proteger unos predios de dicho proceso, cuando lo ideal sería tener que demostrar *por qué* se clasifica un determinado suelo como urbanizable, ya que en dicho proceso parece descansar el núcleo de la actividad urbanística.

Por tanto, las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias al efecto, están en disposición de regular un procedimiento urbanístico plenamente anclado en sus competencias en materia de planeamiento, diseñando los estudios que ha de contener todo plan general a la hora de determinar las características de su suelo municipal con la finalidad de estar en disposición de promover su exclusión del proceso urbanizador. Así, aunque el Estado vuelva a apostar por la clasificación a ultranza de suelo urbanizable como fórmula más efectiva de abaratar el mercado del suelo y la vivienda (aunque la experiencia indique con claridad la ineficacia histórica de dicha medida), las regiones y municipios españoles todavía tienen la legalidad de su parte para disponer un método de trabajo que ampare los estudios de aptitud municipal como mejor fórmula de proteger al territorio de agresiones ambientales y de la génesis de situaciones de riesgo natural por crecidas, avenidas fluviales e inundaciones.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ANEAS DE CASTRO, S. (2000): «Riesgos y peligros: una visión desde la geografía» en *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona 13 pp.
- AYALDA CARCEDO, F. J. (2000): «La ordenación del territorio en la prevención de catástrofes naturales y tecnológicas. Bases para un procedimiento técnico-administrativo de evaluación de riesgos para la población» en *Boletín de la A.G.E.* nº. 30. Madrid, pp. 37-49.
- CALVO GARCÍA-TORNEL, F. (1997): «Algunas cuestiones de geografía de los riesgos» en *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Barcelona, 7 pp.
- CALVO GARCÍA-TORNEL, F. (2000): «Panorama de los estudios de riesgos naturales en la geografía española» en *Boletín de la A.G.E.* nº. 30. Madrid, pp. 21-35.
- CALVO GARCÍA-TORNEL, F. (2001): *Sociedades y territorios en riesgo*. Ediciones del Serbal. Barcelona, 186 pp.
- GÓMEZ OREA, D. (1994): *Ordenación del territorio. Una aproximación desde el medio físico*. I.T.G.E. y Editorial Agrícola Española S.A. Madrid, 238 pp.
- HORCAJADA HERRERA, T.; SIMANCAS CRUZ, M. R. y DORTA ANTEQUERA, P. (2000): «La constatación y validación de los mapas de riesgo de avenidas en pequeñas cuencas hidrográficas mediante sistemas de información geográfica. Propuesta metodológica y aplicación a la ordenación del territorio» en *Boletín de la A.G.E.* nº. 30. Madrid, pp. 135-154.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1999): «Ordenación del territorio y medio ambiente: problemas de articulación» en MELGOSA ARCOS, F. J. (coord.): *Estudios de derecho y gestión Ambiental I*. Fundación Cultural Santa Teresa. Ávila, págs. 61-77.
- MELÓN MUÑOZ, A. (1999): *Urbanismo*. Francis Lefebvre. Madrid, 1.327 pp.
- MOYA GONZALEZ, L. (edt.) (1996): *La práctica del planeamiento urbanístico*. Editorial Síntesis. Madrid, 278 pp.
- OLCINA CANTOS, J. y RICO AMORÓS, A. (1998): «Los riesgos climáticos en la ordenación urbana» en *Arquitectura Técnica* nº. 33. Madrid, pp. 37-44.
- OLCINA CANTOS, J. (2002): «Riesgos naturales y ordenación territorial» en AYALA-CARCEDO, F. J. y OLCINA CANTOS, J. (coords.): *Riesgos naturales*. Ariel Ciencia. Barcelona, pp. 1235-1307.
- PAREJO ALFONSO, L. (1996): «Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica» en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. Siglo y medio de urbanismo en España*. Nº. 107-108. Ministerio de Fomento. Madrid, pp. 127-148.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (1999): *Manual de Derecho Urbanístico*. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, S.A. 14ª Edición. Madrid, 286 pp.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. (1999): «Técnicas urbanísticas de protección ambiental» en MELGOSA ARCOS, F. J. (coord.): *Estudios de derecho y gestión Ambiental I*. Fundación Cultural Santa Teresa. Ávila, págs. 79-116.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. (2000): «El Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario. Sus efectos sobre la legislación urba-

- nística estatal y autonómica y sobre el planeamiento de los municipios» en *El Consultor de los Ayuntamientos* nº. 14. Madrid, 2.934-2.411 pp.
- DE UREÑA FRANCÉS, J. M. (1999): «Ordenación de las áreas fluviales en las ciudades: un enfoque metodológico» en *Obras Públicas* nº. 46. Madrid, págs. 4-15.
- DE UREÑA FRANCÉS, J. M. y OLLERO OJEDA, A. (2000): «Criterios y propuestas para la ordenación de áreas fluviales» en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Nº. 126. Ministerio de Fomento. Madrid, pp. 689-710.
- VERA REBOLLO, J. F. (1989): «Protección de cauces en el planeamiento urbanístico y la ordenación del territorio: estado de la cuestión a través del caso alicantino» en GIL OLCINA, A. y MORALES GIL, A. (edits.): *Avenidas fluviales e inundaciones en la cuenca del mediterráneo*. Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante y Caja de Ahorros del Mediterráneo. Alicante, págs. 565-574.

