

INUNDABILIDAD Y DESCLASIFICACIÓN DE SUELO EN SITUACIÓN BÁSICA DE SUELO URBANIZADO

Jorge GALLO MEDINA.

Secretario Interventor del Ayuntamiento de Uruñuela (La Rioja)

Trabajo de evaluación presentado al Curso de clasificación urbanística del suelo y las situaciones básicas del suelo, según ley del suelo estatal. CEMCI Marzo 2016.

PLATEAMIENTO DEL PROBLEMA GENERAL:

La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, introdujo en su art. 14 la diferenciación entre suelo urbano consolidado y no consolidado por la urbanización para establecer un régimen de obligaciones de los propietarios sensiblemente diferente.

La normativa autonómica posterior recogió dicha categorización de manera unánime, situación que, más o menos ha permanecido hasta nuestros días.

Sin embargo, a nivel estatal, con causa en evitar la extralimitación competencial, este desarrollo ya había desaparecido en la Ley 8/2007, de 28 de Mayo, de suelo, y también en el vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en las que el suelo quedaba en dos situaciones básicas: rural y urbanizado.

Así, según el art 21 de la Ley 7/2015, " Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte", señalando igualmente el mismo artículo que se encuentra en la situación de suelo rural "el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los

terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística".

De lo anterior interesa destacar que la diferenciación entre suelo urbano consolidado por la urbanización o no, extraña a nuestro derecho ya que no aparecía en la ley del 76 ni en la del 92 (que sí hacía referencia a la consolidación por la edificación), actualmente se sostiene únicamente por la normativa autonómica

Efectivamente, la ley 7/2015 ya no contempla un régimen de obligaciones tan diferenciado en suelo urbanizado en función de su grado de consolidación, no excluyendo a los propietarios en suelo urbanizado de las cargas y obligaciones en las actuaciones de transformación urbanística (art. 7.1 y 14 c).

Por ello, quizá la adaptación futura de la normativa autonómica, supere la división entre suelo urbano consolidado o no por la urbanización, o bien, quizá se mantenga, por inercia, pero sin la tajante división de deberes en uno u otro suelo.

Ahora bien, si antes el suelo urbano no consolidado era la frontera que hacía inatacable la posición del suelo consolidado, hasta que punto, al quedar englobados en una única categoría de suelo urbanizado el problema de la descategorización de suelo puede convertirse en el problema de la desclasificación de suelo, con el añadido de que, el motivo de evitar la descategorización era que el propietario no tuviera que sufrir nuevamente las cargas de un proceso urbanizadorio, situación que no se produce al pasar a no urbanizable.

En definitiva, ¿cabe que urbano consolidado por la edificación o la urbanización en la terminología tradicional (en situación de urbanizado según el RDLeg 7/2015) pueda desclasificarse y pasar a no urbanizable especial?

CARACTER REGLADO DEL SUELO URBANO Y DEL SUELO NO URBANIZABLE ESPECIAL.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo parte del carácter reglado de la naturaleza del suelo urbano como concepto reglado limitativo de la potestad discrecional de planeamiento:

Sentencia de 27 octubre 2011. (Recurso de Casación 2154/2008) “(...) Desde tiempo atrás la legislación urbanística y la jurisprudencia han considerado el de suelo urbano como un concepto reglado limitativo de la potestad discrecional de planeamiento –Sentencia de 27 de noviembre de 2003(sic) (casación 984/1999)– que parte de la concurrencia de ciertas condiciones físicas tasadas (acceso 362 rodado, energía eléctrica y suministro y evacuación de aguas, o áreas ya edificadas en determinada proporción). Así se reguló en el artículo 78 del Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley del Suelo, en el artículo 21 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, aprobatorio del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, y en el artículo 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), este último de carácter básico y aplicable al caso. De acuerdo con esa regulación, el planificador no puede clasificar como urbano el suelo que carezca de esos servicios urbanísticos, y, en cambio, debe clasificarlo como tal en el caso de que los tenga. Pero siempre y cuando dichos servicios resulten de dimensiones adecuadas para los usos previstos en el planeamiento y la parcela en cuestión se integre dentro de la "malla urbana" de la ciudad. (FJ 2) En el mismo sentido Sentencia de 6 de Octubre de 2011 Recurso de Casación 3515/2008).

A mayor abundamiento, añade el concepto de la fuerza normativa de lo fáctico: Sentencia de 8 noviembre 2011. (Recurso de Casación núm. 4836/2008) “Con este presupuesto fáctico, el análisis jurídico efectuado en la sentencia impugnada sobre la clasificación de las fincas litigiosas no contradice lo dispuesto en la normativa en la que se regulan los requisitos necesarios para poder clasificar el suelo como urbano. Desde tiempo atrás la legislación urbanística y la jurisprudencia han considerado el de suelo urbano como un concepto reglado limitativo de la potestad discrecional de planeamiento –STS de 27(sic) de noviembre de 2003 (casación 984/1999)–, que parte de la concurrencia de ciertas condiciones físicas tasadas (acceso rodado, energía eléctrica y suministro y evacuación de aguas, o, existencia de áreas ya edificadas en determinada proporción). Así se reguló en el artículo 78 del TRLS76 y 21 del RPU, y, posteriormente en el artículo 8 de la LRSV, este último de carácter básico. Se basa, por tanto, en la feliz y ya clásica expresión de la "fuerza normativa de lo fáctico", de tal manera que el planificador no puede clasificar como urbano el suelo que carezca de esos servicios urbanísticos, debiendo clasificarlo como tal en el caso de que los tenga. Pero,

siempre y cuando, dichos servicios resulten de dimensiones adecuadas para los usos previstos en el planeamiento y la parcela en cuestión se integre dentro de la "malla urbana" de la ciudad. (FJ 4)

Pero, por otra parte, también el no urbanizable de especial protección es un concepto reglado:

Sentencia de 22 julio 2011. (Recurso de Casación 4250/2007) “(...) Interesa advertir que hay dos tipos de suelo no urbanizable. El suelo no urbanizable común u ordinario (inciso final del apartado 2 del artículo 9 de la Ley 6/1998 por ser inadecuado para el desarrollo urbano), y el suelo no urbanizable de especial protección por estar sometido a un régimen de especial protección (artículo 9.1) o que el planeamiento haya considerado necesario preservar por los valores que concurren en el mismo (artículo 9.2). Acorde con esta diferenciación, la clasificación de unos terrenos como suelo no urbanizable protegido es una decisión de carácter reglado, pues si concurren los valores ambientales, del tipo de los recogidos en ambos apartados del artículo 9 citado, que se pretenden preservar legalmente, en este caso los agropecuarios o agrícolas, la clasificación del suelo se impone, por tanto, por ministerio de la Ley. Como venimos diciendo desde la Sentencia de 3 de julio de 2009 (recurso de casación nº 909/2005 «El planificador al tiempo de clasificar el suelo, por tanto, no se encuentra ante el dilema de clasificar la zona como suelo no urbanizable protegido o suelo urbanizable ordinario o común, sino que no existe elección alguna porque si 377 concurren los valores (...) forzosamente ha de clasificarse el suelo afectado como no urbanizable de especial protección».” (FJ 8) En el mismo sentido, Sentencia de 7 de Diciembre de 2008 (Recurso de Casación 742/2008)

INCIDENCIA CONCRETA DE LOS RIESGOS DE INUNDABILIDAD EN LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO

El presente estudio se centra, esencialmente, en la entrada en vigor de los nuevos planes hidrográficos de cuenca y consiguientes planes de gestión del riesgo de inundación, que contienen, por primera vez, una cartografía muy detallada de las zonas inundables, dejando claramente delimitadas tanto la zona de flujo preferente como las llanuras de inundabilidad a 10, 100 y 500 años, llanuras que afectan a suelos urbanos consolidados por la edificación y urbanización, pero también a suelos programados... y que vinculan al planificador en tanto los informes previos de las confederaciones son preceptivos, vinculantes y, para colmo, de silencio negativo (informes que también

suelen tener que emitir los órganos de protección civil dependientes de las comunidades autónomas).

El origen del problema surge con el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, dictado en transposición de la directiva europea Directiva 2007/60/CE, que establece la siguiente previsión en su art. 15

Artículo 15. Coordinación con otros planes.

1. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, no podrán incluir determinaciones que no sean compatibles con el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación, y reconocerán el carácter rural de los suelos en los que concurren dichos riesgos de inundación o de otros accidentes graves.

Sin embargo, para concretar la compatibilidad o no, hemos de remitirnos a los Planes Hidrológicos de Cuenca de segundo ciclo, aprobados recientemente en su mayoría disponibles en:

<http://www.magrama.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/planificacion-hidrologica/planes-cuenca/>), y a los correspondientes planes de gestión de riesgos:

(http://www.magrama.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/planes-gestion-riesgos-inundacion/Enlace_documentacion_PGRI.aspx) ya que las soluciones son diversas

Debido a que la perspectiva de cada plan hidrológico es diferente, lógico en función de la homogeneidad o no de los cursos de agua, y de las características de peligrosidad de los mismos, vamos a detenernos un momento en un análisis pormenorizado (la práctica totalidad los incluyen en la sección relativa a las medidas de protección contra las inundaciones y la sequía), especialmente de las cuencas únicas o poco extensas, ya que las mayores no suelen contener determinaciones directamente:

PLAN MIÑO-SIL

Artículo 49. Riesgo de inundación y planificación territorial y urbanística.

2. En la zona de dominio público hidráulico no se admitirá ningún uso, salvo aquellos previstos en la legislación aplicable en materia de aguas, prohibiéndose cualquier tipo de edificación, así como la realización de obras de infraestructura que sean vulnerables o puedan modificar negativamente el proceso de inundación. Respecto a los usos en la zona de servidumbre se estará a lo dispuesto en el artículo anterior. Con

el objeto de fomentar la protección de los márgenes y ecosistemas riparios, se potenciará el uso como espacios libres y zonas verdes de las zonas colindantes con los cauces, teniendo en cuenta su carácter inundable y de soporte del ecosistema fluvial y ripario.

3. En los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico, no se podrá prever ni autorizar en las zonas de flujo preferente ninguna instalación o construcción, ni obstáculos que alteren el régimen de corrientes. Sólo podrán ser autorizadas aquellas actividades no vulnerables frente a las avenidas y que no supongan una reducción significativa de la capacidad de las vías de intenso desagüe. Se consideran usos compatibles con estas condiciones los siguientes:

a) Los usos agrarios, sin que se pueda admitir ninguna instalación o edificación, ni el establecimiento de invernaderos ni ningún tipo de cierre de las parcelas que impida preservar el régimen de las corrientes.

b) Los parques, espacios libres, zonas ajardinadas y usos deportivos al aire libre, sin edificaciones ni construcciones de ningún tipo.

c) Los lagunajes y las estaciones de aguas residuales o potables.

d) El establecimiento longitudinal de infraestructuras de comunicación y transporte, siempre que permita la preservación del régimen de corrientes y se justifique la imposibilidad de realizar un trazado alternativo fuera de la zona de flujo preferente. e) La implantación de infraestructuras de servicios y cañerías, debidamente soterradas y protegidas, siempre que se preserve el régimen de corrientes y se garantice la no afectación a la calidad de las aguas.

4. *En las zonas inundables, el régimen de usos establecido deja de ser de aplicación cuando el planeamiento urbanístico, con el informe favorable de la Administración hidráulica, prevea la ejecución de las obras necesarias a fin de que las cotas definitivas resultantes de la urbanización cumplan con las condiciones de grado de riesgo de inundación adecuadas para la implantación de la ordenación y usos establecidos en el indicado planeamiento. En cualquier caso, dichas obras deberán ser autorizadas expresamente por la Confederación Hidrográfica del Miño Sil, y hasta el momento en que estas no estén terminadas no se podrán llevar a cabo obras de urbanización que resulten vulnerables frente a las avenidas o que supongan una reducción significativa de la capacidad de las vías de intenso desagüe.*

5. Las limitaciones de los usos y construcciones admisibles por parte del planeamiento urbanístico que establece el apartado 3, no serán de aplicación a aquellas

edificaciones, conjuntos de edificaciones o construcciones que sean objeto de protección por su valor histórico, artístico, arquitectónico o industrial. *En cualquier caso, el planeamiento urbanístico general, de acuerdo con lo que determine la Administración hidráulica, tiene que prever las actuaciones necesarias para la adopción de las medidas de protección frente a los riesgos de inundación en los referidos ámbitos, así como la programación y ejecución de las obras correspondientes y en particular para estas construcciones. El planeamiento urbanístico general, podrá condicionar las actuaciones de transformación de los usos o de reimplantación de usos preexistentes, a la ejecución de las infraestructuras necesarias a cargo del promotor de la actuación, que adecuen el riesgo de inundación a la ordenación urbanística.*

6. El planeamiento urbanístico general someterá al régimen de fuera de ordenación a las edificaciones y actividades preexistentes en terrenos incluidos en el dominio público hidráulico o en la zona de servidumbre de cauces que no se ajusten a lo que establece el apartado 2 de este artículo, siempre que no estén incluidas en alguno de los supuestos previstos en el apartado 5.

7. Aquellos planes e instrumentos de planeamiento, así como las clasificaciones y usos previstos en los mismos que contemplen la posibilidad de urbanizar y estén afectados por la zona inundable, y no cuenten con un plan de encauzamiento aprobado definitivamente, deberán ser objeto de un estudio de inundabilidad específico con carácter previo a su aprobación o programación. Dicho estudio concluirá sobre la conveniencia de:

- a) **Desclasificar todo o parte del citado suelo.***
- b) Establecer condiciones a la ordenación pormenorizada para evitar la localización de los usos más vulnerables en las zonas de mayor peligrosidad del sector.*
- c) Realizar obras de defensa que, en todo caso, deberán incluirse en las obras de urbanización de la actuación.*
- d) Imponer condiciones a la forma y disposición de las edificaciones a materializar dentro del sector.*

Como se observa, tiene un carácter netamente conservacionista del suelo urbano o, incluso, urbanizable, ya que permite mantener la clasificación del suelo reflejando las medidas correctoras en el instrumento correspondiente, si bien, para proceder a la urbanización deberán adoptarse las medidas necesarias.

No obstante, también prevé la posibilidad de que haya de desclasificarse suelo.

A título de curiosidad, el PLAN DEL SEGURA, art. 55, tiene una regulación prácticamente igual a la del transcrito art. 49.

El Plan GALICIA COSTA insiste también en la posibilidad de no cercenar el suelo urbano o urbanizable incluyendo en los instrumentos de planeamiento las medidas a ejecutar:

CAPÍTULO VII: Protección contra las inundaciones

Sección II. Medidas enfocadas a disminuir los riesgos de inundación Subsección

1. Medidas vinculadas a la planificación del territorio y al urbanismo Artículo 30. Contenido de los instrumentos de planificación de carácter territorial o urbanístico.

3. La representación de las zonas inundables y de flujo preferente se realizará sobre la situación de inundabilidad actual. Si como resultado de actuaciones estructurales de prevención de inundaciones, previstas en cualquier instrumento de planificación de carácter territorial o urbanístico, se produce una modificación significativa de la zona inundable o de la zona de flujo preferente o una disminución del riesgo de inundación, se podrán aplicar en la representación las condiciones que resulten una vez ejecutadas esas obras. En esos casos, esas actuaciones deberán ser autorizadas expresamente por Aguas de Galicia; hasta el momento en que estas actuaciones no estén totalmente ejecutadas, no se podrá desarrollar en la zona afectada el contenido de esos instrumentos de planificación.

Este carácter conservacionista también se observa en parte de los planes de la cuenca andaluza:

PLAN DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DE LAS CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS

Art. 34. Párrafo 4º

c) Los nuevos crecimientos urbanísticos deberán situarse en zonas no inundables. No obstante, en caso de que resultara inevitable la ocupación de terrenos con riesgos de inundación, dado que, por circunstancias territoriales e históricas, numerosos núcleos de población en Andalucía se encuentran asentados en zonas inundables, se procurará orientar los nuevos crecimientos hacia las terrenos inundables de menor riesgo, siempre que se tomen las medidas oportunas y se efectúen las infraestructuras necesarias para su defensa.

d) En núcleos urbanos con problemas de inundaciones identificados se adoptarán las medidas necesarias para la defensa frente a las avenidas de 500 años de retorno,

según establece el artículo 18 del Decreto 189/2002 por el que se aprueba el Plan de Prevención de avenidas e inundaciones en cauces urbanos andaluces. Para ello las Administraciones Estatal, Autonómica y Local prestarán la máxima diligencia posible en la ejecución de dichas actuaciones, pudiendo suscribir convenios para la financiación de las infraestructuras de prevención de inundaciones.

En idénticos términos los planes de las cuencas TINTO, ODIEL Y PIEDRAS y GUADALETE BARBATE.

Igualmente el PLAN DEL DUERO, con una normativa muy limitada, también entre dentro de la permisividad, al igual que el de las Islas Baleares (art. 108):

PLAN HIDROLOGICO DUERO

Capítulo VII. Medidas de protección de las masas de agua

Sección IV. Medidas para la protección contra las inundaciones y las sequías

Artículo 36. Protección contra las inundaciones

1. En defecto de disposición de carácter general aplicable, durante la vigencia del presente Plan, se establecen para la gestión de inundaciones de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Duero, los criterios que se indican en los apartados siguientes.

2. De conformidad con lo previsto en el artículo 11.3 del TRLA, la ordenación de usos del suelo en las zonas inundables que lleve a cabo las Comunidades Autónomas y Administraciones locales en el ejercicio de sus competencias, tendrá en cuenta los siguientes criterios:

- a) Los usos del suelo que puedan permitirse en la zona de flujo preferente serán tales que los daños potenciales por causa de las avenidas sean moderados y no se obstruya el flujo de las aguas.
- b) Para el resto de la zona inundable:
 - I. Las edificaciones de carácter residencial deberán tener su planta baja, o los sótanos si los hubiera, a una cota tal que las citadas construcciones no se vean afectadas por la avenida con periodo de retorno de 100 años.
 - II. Las construcciones no residenciales (industriales, ganaderas, comerciales, etc.) deben estar situadas a cota suficiente para evitar que durante la avenida de periodo de retorno de 100 años se produzcan alturas de inundación sobre el suelo superiores a 50 cm, salvo que se hubieran

adoptado en todo el conjunto medidas impermeabilizadoras hasta el nivel de dicha avenida.

Los planes se vuelven mucho más estrictos en las cuencas cantábricas. Hay que tener en cuenta de que suele tratarse de cursos que, al tener las cabeceras en altura y cerca de la costa, sus avenidas tienen una mayor velocidad lo que las convierte en más peligrosas, a lo que se añade que las mareas vivas son mayores que en el ámbito mediterráneo:

PLAN CANTABRICO-OCCIDENTAL (y en idénticos términos el PLAN CANTABRICO-ORIENTAL).

Artículo 40.

Limitaciones a los usos en la zona de policía inundable

1. De conformidad con el artículo 11.3 del TRLA, sin perjuicio de lo que establezca el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Occidental para el periodo 2015- 2021, **independientemente de la situación básica de suelo de los terrenos con riesgo de inundación** de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en los apartados siguientes se establecen las limitaciones en el uso de la zona de policía inundable (.../...)

3. Con carácter excepcional, en un suelo que a la fecha del 9 de junio de 2013, de entrada en vigor del Real Decreto/2013, de 7 de junio, por el que se aprobó el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental, se encontrase en situación básica de suelo urbanizado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, entonces vigente, se podrá autorizar la construcción o la rehabilitación de edificaciones en la zona de flujo preferente en solares con medianerías de edificación consolidada a uno o a ambos lados o en solares aislados insertos en el interior de dicho suelo en situación básica de urbanizado

4. Para las solicitudes de autorización en la zona de policía inundable, fuera de la zona de flujo preferente, en un suelo que a fecha de 9 de junio de 2013 se encontrase en situación básica de suelo urbanizado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 del texto refundido de la Ley de Suelo, entonces vigente, se podrá exigir un estudio hidráulico de detalle que defina y justifique las medidas correctoras necesarias para hacer factible la actuación, las cuales deberán ser en todo caso ambientalmente asumibles y no agravar la inundabilidad y el riesgo preexistente en el entorno.

Con carácter general, en esta zona, no podrán ser autorizados:

a) Nuevos usos residenciales que se dispongan a una cota alcanzable por la avenida de periodo de retorno de 500 años, salvo imposibilidad material debidamente justificada. De las autorizaciones que pudieran otorgarse se dará traslado al Registro de la Propiedad para su inscripción, con cargo al peticionario, como condición del dominio sobre la finca objeto de solicitud.

b) Garajes subterráneos y sótanos, salvo que se garantice la estanqueidad del recinto para la avenida de 500 años de periodo de retorno y dispongan de respiraderos y vías de evacuación por encima de la cota de dicha avenida.

Artículo 42. Medidas de protección frente a inundaciones

1. En el suelo que esté en situación básica de urbanizado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, cuando para la protección de personas y bienes sea necesaria la realización de actuaciones estructurales de defensa, el nivel de protección será el establecido, en su caso, por el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación para esa localidad. A falta de esta previsión, y con carácter general, se diseñará el encauzamiento para que el núcleo urbano quede fuera de la zona inundable con periodo de retorno de al menos 100 años.

2. En terrenos en situación básica de suelo rural de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, las eventuales actuaciones, incluidas medidas estructurales y no estructurales, necesarias para la protección de las personas y bienes frente a inundaciones tendrán que localizarse a partir de la zona inundable con periodo de retorno de 100 años, en la situación de inundabilidad previa a las actuaciones, y siempre y cuando las medidas a adoptar garanticen resguardo frente a los niveles de las aguas en las avenidas de periodo de retorno de 500 años.

Con carácter excepcional, o cuando la solución técnica diseñada o validada por la Administración Hidráulica lo requiera para la protección de un suelo que a fecha de 9 de junio de 2013, se encontrase en situación básica de suelo urbanizado, se podrá permitir la localización de tales actuaciones en la zona inundable con periodo de retorno de 100 años, siempre y cuando las medidas a adoptar garanticen resguardo frente a las avenidas y cuenten expresamente, en su caso, con el previo pronunciamiento favorable de la Administración Hidráulica, *y sin que ello deba implicar necesariamente la previsión por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística del paso de dichos terrenos en situación básica de suelo rural a la de suelo urbanizado.*

Como se observa, ambos planes parten de la base de intentar salvaguardar el suelo urbano consolidado por la edificación anterior a 9 de Junio de 2013, pero los usos edificatorios se ven restringidos a los espacios entre medianeras. Por contra, aunque no se llega a sugerir la desclasificación para el resto del suelo urbano los usos admisibles se restringen considerablemente y, a diferencia de los planes anteriormente comentados, las medidas correctoras para proteger el suelo en situación de rural, no implican necesariamente que otros terrenos beneficiados puedan pasar a la situación de urbanizado.

Este tipo de planes, en definitiva, parte de la idea de que los terrenos inundables deben preservarse del desarrollo urbano, incluso si dejan de serlo como consecuencia de la ejecución de infraestructuras de protección, aunque no llegan a sugerir la desclasificación de suelo, seguramente porque piensan en la generación de suelo urbano para espacios verdes o similares en las áreas no edificadas que resulten inundables.

Los planes hidrológicos del TAJO (secc. III), EBRO (secc. IV), GUADIANA, (art. 33 y ss.) GUADALQUIVIR (art. 37) , JUCAR (art. 52) , CEUTA (art. 27) , MELILLA (art. 27) y ANDALUCIA MEDITERRANEA (art 34) , se remiten a los respectivos Planes de Gestión de Riesgos de Inundación (y avenidas, en su caso). De forma estandarizada los planes de gestión de riesgo, en el programa de medidas, se limitan a reiterar la prohibición y limitación de usos en relación al dominio público por remisión al Reglamento del Dominio Público Hidráulico, así como la necesidad proceder a la "adaptación del planeamiento urbanístico a las determinaciones y criterios de los planes de gestión del riesgo de inundación" evitando entrar en materia propiamente urbanística. (Nota: es muy detallado en este punto el programa de medidas del Cantábrico Oriental)

Así, en la exposición sobre los antecedentes normativos indican que "Las medidas relacionadas con la ordenación territorial y el urbanismo están recogidas en el punto 5 del apartado I.h) de la parte A del Anexo del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, y según establece esta disposición, incluirán al menos: "Las limitaciones a los usos del suelo planteadas para la zona inundable en sus diferentes escenarios de peligrosidad, los criterios empleados para considerar el territorio como no urbanizable, y los criterios constructivos exigidos a las edificaciones situadas en zona inundable. Las medidas previstas para adaptar el planeamiento urbanístico vigente a los criterios planteados en el plan de gestión del riesgo de inundación incluida la posibilidad de retirar construcciones o instalaciones

existentes que supongan un grave riesgo, para lo cual su expropiación tendrá la consideración de utilidad pública.”

LA DESCLASIFICACION EN LA JURISPRUDENCIA

Volviendo a la casuística jurisprudencial, el Tribunal Supremo, si que llega a admitir como posibilidad, la desclasificación impuesta por norma que vincula al planeamiento (como actualmente los planes de cuenca o de riesgo, al tener naturaleza reglamentaria estatal, se aprueban por Real Decreto):

Sentencia de 12 diciembre 2011. (Recurso de Casación 376/2009) “El artículo 9.1 de la Ley 6/1998 determina, en lo que aquí interesa, que deben incluirse en el suelo no urbanizable los terrenos que se encuentren sometidos a régimen especial de protección en razón de "riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial". Aunque no resulte muy precisa esa referencia del precepto al planeamiento sectorial, lo que desde luego no es discutible es que la clasificación del suelo no urbanizable por esta vía, que es de régimen especial, ha de provenir de la legislación o del planeamiento sectorial o territorial que vincule al ordenamiento urbanístico. Dicho de otro modo, **es la protección o el régimen a que están sometidos determinados terrenos por los especiales instrumentos normativos (leyes o planes sectoriales o territoriales) lo que determina su clasificación como no urbanizable, en virtud del citado artículo 9.1, sin que quepa otra clasificación.** Por lo tanto, no habiendo sido discutida la concurrencia de los requisitos para la consideración de los terrenos como suelo urbano, no cabe reconducirlos a la consideración de suelo no urbanizable, por más que no resulten adecuados para la edificación debido a sus características geotécnicas, pues la cuestión de su clasificación urbanística no puede resolverse al amparo de lo dispuesto en el artículo 9.1 (nota: exige planeamiento sectorial) de la Ley 6/1998, como mantiene el Ayuntamiento recurrente. (FJ 3).

Otras veces recurre al examen de la naturaleza reglada del suelo urbano para negar tal carácter al clasificado en su momento como tal y justificar la desclasificación. La Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2016 (Recurso 2775/2014) aborda la cuestión y considera que los suelos, que habían sido clasificados como urbanos pero se encontraban fuera de la malla urbana, han sido correctamente desclasificados sin exceder los límites del ius variandi, a lo que añadió el hecho de que su clasificación como urbanos había sido posterior a la declaración como área de especial interés por la Ley 1/1991 de Espacios Naturales de las Islas Baleares, por lo que también se apoyaba en la nulidad de las Normas Subsidiarias de 1993 que lo clasificaron como tal.

A mayor abundamiento también establece la mayor prevalencia de la legislación sectorial sobre la urbanística, así en el ámbito medioambiental:

Sentencia de 19 noviembre 2010. (Recurso de Casación 5535/2006) “(...)En primer lugar, la limitación de la potestad de planeamiento por la legislación medioambiental, que se traduce en la prevalencia de la planificación de espacios naturales sobre la planificación territorial y urbanística, es una constante en nuestro ordenamiento jurídico desde la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (artículo 5.2); y esa misma prevalencia es mantenida en el artículo 18 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que deroga la anterior ley 4/1989. En fin, las últimas reformas de la legislación básica estatal sobre el régimen del suelo, que han desembocado en el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, establecen como principio rector de la actuación administrativa en la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo "la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje" (Artículo 2.2.a); enfatizando el artículo 13.4 la prevalencia de la planificación medio ambiental. Por tanto, esa prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística está sólidamente asentada en nuestro ordenamiento jurídico, habiendo sido además resaltada por la jurisprudencia, siendo muestra de ello las sentencias de 27 de noviembre de 2003, (casación 8459/1999) y 13 de noviembre de 2009 (casación 3511/2005); no habiendo razones para dudar de la plena constitucionalidad de esta prevalencia” (FJ 3)

Así pues, abierta la posibilidad de desclasificar suelo urbano, resta determinar el alcance de la indemnización.

Así, aunque no dentro del ámbito de la inundabilidad, igualmente es clara la posición jurisprudencial en relación a la necesidad de indemnizar la desclasificación operada por una norma jurídica. Así con reiteradas las sentencias en relación a la aplicación de la normativa medioambiental en las Islas Baleares, se ha proclamado la necesidad de indemnizar a los particulares en aplicación del régimen indemnizatorio del art. 25.1 de la Ley del suelo de 2007: STS 2696/2015 de 8 de Junio de 2015, "Décimo Sexto.-No obstante tales circunstancias no alteran las conclusiones a las que llegó esta Sala en esa otra Sentencia. Que los distintos demandantes en la instancia hubiesen adquirido los terrenos entre 2005 y 2008 no permite seguir una suerte de criterio culpabilístico, sino estar a la situación urbanística del suelo adquirido, con las cargas y obligaciones que le son inherentes en relación al desarrollo y ejecución del

planeamiento al entrar en vigor la Ley balear 4/2008. De esta forma en ese momento se estaba ante unos terrenos clasificados como urbanos en los que no se había concluido las actuaciones de ejecución conforme al sistema inicial de ejecución, esa circunstancia objetiva alcanza al nexo causal y es la que llevó a esta Sala - como también ahora- a entender el régimen indemnizatorio del art. 25.1 de la Ley del Suelo de 2007, atemperando el alcance del resarcimiento".

CONCLUSIONES:

1º.- El planeamiento municipal ha dejado de ser un instrumento de ordenación urbanística para convertirse en el documento que traduce sobre el terreno todas las vinculaciones exigidas por la normativa sectorial. Así, sin ánimo de ser exhaustivo, durante su tramitación han de solicitarse todo tipo de informes sectoriales, la mayoría de los cuales son vinculantes, sobre materias como: evaluación ambiental (ley 21/2013), ruido (Ley 37/2003), saneamiento y depuración, medio natural (normativa autonómica relativa a vías pecuarias, terrenos forestales, espacios naturales, itinerarios verdes, parques naturales ...), carreteras (art. 16.6 ley 37/2015) , bienes de interés cultural, minas (art. 122 ley 22/1973), cementerios (art. 59 Decreto 30/1998), inundabilidad, aguas (art. 25 R.D.Leg. 1/2001), ferrocarriles, aeropuertos, telecomunicaciones, defensa, patrimonio autonómico, estatal, ...

2º.- La solución urbanística al hecho de que figuren áreas delimitadas por los planes de riesgo inundables en suelo urbano puede pasar por aplicar técnicas de equidistribución atribuyendo el aprovechamiento a los propietarios afectados en unidades excedentarias, quedando el suelo urbano con usos compatibles con el carácter (estadísticamente) inundable de los terrenos. O bien manteniendo los usos previstos o la posibilidad de edificar con arreglo a los criterios señalados, realizando infraestructuras de defensa, previendo situaciones de fuera de ordenación, aplicando mecanismos expropiatorios a los inmuebles que supongan una situación de peligro y obstáculo al régimen de las corrientes en caso de avenida... O, finalmente, desclasificando el suelo, como última solución, tal y como admite, p.ej. el Plan de Cuenca del Miño-Sil y, en el fondo, la propia jurisprudencia, al ir utilizando criterios cada vez más restrictivos para definir un suelo como urbano, al objeto de posibilitar la desclasificación con el argumento de que el suelo nunca debió clasificarse como tal.

3º.- A nivel local, tanto con motivo de la aprobación del planeamiento general o sus modificaciones, como con ocasión de la aprobación de planeamiento de desarrollo (puede ser un obstáculo insalvable para el desarrollo de planes parciales), se ha

convertido en inevitable en acudir previamente al Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables:

(<http://sig.magrama.es/snczi/visor.html?herramienta=DPHZI>), para consultar si algún cauce a sido incluido en la delimitación de Áreas con Riesgo Potencial Significativo de Inundación (ARPSIs) y la extensión territorial del problema, concretando después el estudio sobre el plan de cuenca y de gestión de riesgo correspondiente. También es conveniente acudir a los visores de cada Confederación sin perjuicio de solicitar los informes sectoriales a la Confederación Hidrográfica competente y a la unidad autonómica encargada de protección civil.

4º.- En caso de zonas afectadas, aplicar las limitaciones en relación a los usos que detalle ya cada plan de cuenca y de gestión de riesgos por inundación, lo que resultará, tal y como hemos señalado, bastante complejo en el suelo urbano y siempre muy ceñido al caso, pudiendo llegar, finalmente, a su desclasificación (el suelo urbanizable, salvo, y con muchos matices, la previsión de infraestructuras de defensa previas, en la práctica deberá desclasificarse).

5º.- En último término, y dado que los planes de gestión de riesgos de inundación se revisan, en teoría, cada seis años (el actual periodo finaliza en 2021), quizá nuevos estudios más avanzados puedan ajustar las áreas inundables ya que es posible que las actualmente delimitadas hayan pecado en exceso.