

Idas y venidas en la regulación del núcleo o asentamiento rural en la legislación urbanística balear

Jaume Munar Fullana

Doctor en Derecho

Colaborador del Departamento de Derecho Público de la Universitat de les Illes Balears.

Resumen: *El presente trabajo analiza la evolución experimentada en la legislación balear de la figura de los asentamientos o núcleos en el medio rural, destacando las variaciones sustanciales producidas desde su regulación inicial, que partía de su categorización como suelo rústico, hasta el marco vigente en la actualidad que opta por su configuración como una modalidad flexibilizada de suelo urbano, y avanzando igualmente los rasgos generales de la propuesta contenida en la nueva ley de urbanismo actualmente en elaboración. Se expone asimismo, a la vez que se utiliza como pauta básica para la exposición de la evolución normativa autonómica, la problemática que supone la utilización de dicha técnica para la eventual legalización de asentamientos surgidos de manera clandestina.*

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La figura del núcleo rural se introduce en la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears con la aprobación de la [Ley 6/1997, de 8 de julio](#), del Suelo Rústico (LSR97). La propuesta acogida seguía en aquel momento la tendencia de la mayoría de normativas autonómicas que acometieron la regulación específica de estos núcleos bajo la cláusula de asentamientos cuyas características especiales desaconsejaban su inclusión o adscripción a una categoría de suelo susceptible de desarrollo urbanístico. De esta forma, ante un contexto de ausencia de una norma autonómica de regulación urbanística integral de las tres clásicas categorías de suelo, la LSR97 habilitaba al planeamiento urbanístico general para que, manteniendo su adscripción a suelo no urbanizable o rústico, pudiera delimitar ámbitos en los que se permitían determinadas facultades de edificación o de parcelación.

A diferencia de lo previsto en su momento en el [art. 16 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio](#), Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana; desde la reforma que introduce la [Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo](#), y cuyos rasgos generales en la materia que nos ocupa se mantienen en el vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por [Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre](#); la regulación autonómica de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural permite indistintamente su adscripción tanto a suelo en situación rural como en situación de urbanizado, factor que ha permitido la cobertura de los dos modelos diametralmente opuestos que en este sentido ha ido considerando la legislación balear, de la que avanzamos que igualmente transmite una sensación de un cierto caos regulatorio.

Existen amplios estudios doctrinales sobre el tratamiento en el nivel de la legislación básica estatal sobre la figura del asentamiento en el medio rural, e igualmente en el caso balear alguna aportación relativa a los regímenes precedente y actual que expondremos. Pero el planteamiento de nuestro breve trabajo se realizará más bien desde una perspectiva evolutiva de la regulación propia de nuestra comunidad autónoma, concretándose en un hilo conductor que a nuestro entender no ha de ser otro que el de la interpretación del requisito del carácter tradicional i/o legal del asentamiento, al constituir un debate subyacente que tomará carta de naturaleza a partir de la reforma del régimen legal

que se produce en nuestro territorio a partir del año 2012.

El proceso anterior, visto desde el transcurso de veinte años desde la primera regulación, reflejará, como hemos señalado, unos bandazos legislativos que han abocado a la presencia de algunas paradojas. Entre ellas está el hecho de que, hoy por hoy, aún deberemos comenzar el dibujo del escenario vigente a partir del estudio de hasta tres planes territoriales redactados de acuerdo con el régimen establecido en el año 1997, pero cuyas determinaciones en buena parte se mantienen como aplicables transitoriamente. Pasemos pues a describir las distintas modalidades que en el tratamiento de los asentamientos se han acogido en nuestra comunidad autónoma.

II. LOS NÚCLEOS RURALES EN LA LEY 6/1997, DEL SUELO RÚSTICO DE LAS ILLES BALEARS

La LSR97 supuso la regulación propia del régimen jurídico general, desde la competencia legislativa autonómica en urbanismo, de una de las tres categorías de suelo de las previstas en su momento en la legislación estatal básica. Fueron distintas y ahora no vienen al caso las razones por las cuales el legislador balear no optó por la presentación de una normativa general que integrase todas las clases de suelo, pues en lo que ha de ser objeto de nuestra breve exposición cabe únicamente destacar que dicha Ley definía las calificaciones básicas para la concreción de la ordenación de este suelo rústico, dentro de las cuales podrían luego definirse las diferentes zonas según su regulación, y determinaba la posibilidad de ordenación de los asentamientos y conjuntos edificados mediante la calificación como núcleo rural en el suelo rústico, sin alteración de dicha clasificación. **(1)**

Era en concreto su art. 8, precisamente bajo la denominación de núcleos rurales, el que efectuaba una escueta regulación de esta nueva figura. Sus dos primeros apartados indicaban, de una parte, que los asentamientos en suelo rústico cuyas especiales características desaconsejasen la inclusión en una clase de suelo susceptible de desarrollo urbanístico podrían ordenarse mediante la calificación como núcleo rural dentro del suelo rústico. De otra, se establecía que la regulación de esta figura debería establecer, de forma pormenorizada, las condiciones a que deberían ajustarse las actividades que supusieran actuaciones edificatorias, así como determinar las características de las infraestructuras y del resto de equipamientos urbanísticos necesarios. Finalmente, se contemplaba que las determinaciones de ordenación referentes a parcela mínima, tipología, estética y características constructivas no deberían ajustarse a las condiciones generales que se establecían en la Ley, desde una perspectiva de atención a «criterios de conservación de la trama y de la tipología propias de este tipo de asentamientos».

El carácter legal y tradicional del asentamiento eran factores determinantes para la aplicación de la figura del núcleo rural

A nuestro entender, el carácter legal y tradicional del asentamiento constituían factores inherentes y determinantes para la aplicación de la figura del núcleo rural. Como mínimo, ningún precepto de la LSR97 la planteaba abiertamente como un mecanismo de regularización o de legalización de parcelaciones o urbanizaciones ilegales que hubiesen derivado en la práctica en la implantación de un núcleo poblacional. Más aún, su [art. 5](#), al regular las condiciones de ordenación generales del suelo rústico, contenía un apartado 2 en el que se señalaba a dichos asentamientos en esta clase de suelo como aquellos que por sus características desaconsejasen su inclusión en otra clase, calificándose como núcleo rural; dando a entender, *sensu contrario*, que si no existían estas inconcretas «características» propias del suelo rústico, su regularización (para el caso de su implantación ilegal) debería venir por la vía de incluirse «en otra clase de suelo», no siendo otras que la de suelo urbano o

urbanizable; en las cuales el grado de infraestructura y resto de equipamientos urbanísticos no podría modalizarse como en los núcleos incluidos en suelo rústico. **(2)**

Naturalmente, una cuestión distinta es el resultado práctico en la aplicación de la figura, que dio lugar a modelos variados para cada isla de las que conforman la Comunidad Autónoma, ante el hecho de la falta de un desarrollo reglamentario de la LSR97, no ya de su art. 8, sino de todo su contenido normativo. Ciertamente, un desarrollo reglamentario de las escuetas reglas de la norma legal hubiera podido ser un referente para concretar aspectos del todo indeterminados, comenzando por el ya citado factor de legalidad del asentamiento, como igualmente para la definición de qué debiera entenderse por características especiales, la configuración de las infraestructuras y equipamientos, y, sobretodo, a qué instrumento correspondía la ordenación pormenorizada en ausencia del citado reglamento de desarrollo legal.

Uno de los hitos temporales a la hora de definir una orientación inicial concreta de la figura del núcleo rural lo constituye la aprobación definitiva, en diciembre de 1998, de la revisión del Plan General del municipio de Palma, en cuyo territorio se ubican la mayor parte de ámbitos que actualmente disponen de esta calificación. La propuesta sometida a aprobación definitiva fue objeto de una profunda depuración por parte de la autoridad urbanística insular, al no aceptarse su aplicabilidad en la mayoría de asentamientos derivados de procesos de parcelación y edificación ilegal. Entre los escasos supuestos del planeamiento general del resto de municipios de la isla mayor que finalmente incorporaron ámbitos delimitados como núcleo rural, se motivó bien a partir del criterio de asentamiento de carácter tradicional, o bien desde el reconocimiento que se efectuaba de las denominadas «áreas de asentamiento en paisaje de interés» (AAPI), esencialmente provenientes de sectores de suelo urbanizable que quedaban insertadas entre suelos rústicos de especial protección declarados en virtud de la [Ley 1/1991, de 30 de enero](#), de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección, o bien nacidos al amparo de regímenes especiales de «parcelación limitada» también reconocidos en dicha normativa u otras similares.

En definitiva el régimen legal general autonómico de 1997, como mínimo en su aplicación práctica en la isla de Mallorca, partía del entendimiento de que la figura de núcleo rural no se había configurado para incluir en ella procesos

de regularización de actuaciones clandestinas de implantación de núcleos poblacionales, y desde esta lectura preventiva se aplicaba estrictamente para posibilitar la pervivencia de asentamientos tradicionales (la menor parte) o que se hubiesen originado a partir de régimen especiales de parcelaciones admitidos en la legislación precedente o desde algunas determinaciones del Plan Provincial de Ordenación de Baleares de 1973.

Reiteramos que el Gobierno de las Illes Balears, titular en aquel momento de la potestad reglamentaria normativa de desarrollo de la LSR, no aportó mayores especificaciones clarificadoras o de complemento indispensable del régimen legal; factor que motivó que los correspondientes consejos insulares, titulares desde el año 2000 de la competencia para la elaboración de los planes territoriales insulares, efectuasen un despliegue, desde esta perspectiva de ordenación supramunicipal vinculante, de la figura de los núcleos rurales. **(3)** En base a esta habilitación, se introdujeron tres planteamientos que pasaremos a relatar resumidamente, en la medida en que tal y como hemos avanzado, y a ello volveremos más adelante, se trata de determinaciones de ordenación que mantienen hoy por hoy un grado de vigencia significativo.

El Plan Territorial Insular de Mallorca, aprobado definitivamente el 13 de diciembre de 2004 **(4)**, contiene una regulación exhaustiva que comprende, de una parte sus normas 25 a 27 que establecen el marco general, y específicamente unas determinaciones relativas a las AAPI en las normas 34 a 37, ambas dirigidas como criterios indisponibles para el planeamiento general municipal. Los rasgos más significativos a destacar de la anterior normativa territorial se concretan en acotar la delimitación de núcleo rural para el asentamiento de uso residencial comprensivo de más de seis viviendas (precisando con ello el tipo de uso predominante específico, no previsto en la LSR97); la fijación de unos criterios de consolidación de edificación y deimetración; estableciendo una preceptiva regulación de detalle mediante planes especiales de aprobación supramunicipal y un régimen específico de usos y condiciones edificatorias y de parcelación; nivel requerido en cuanto a infraestructuras y equipamientos; y, finalmente, un singular régimen de gestión y conservación basado en la obligatoria constitución de una «comunidad de propietarios». Se recoge igualmente la posibilidad, complementando la [Ley 1/1991](#), de que pueda aplicarse la figura del núcleo rural a determinadas AAPI reconocidas en la disposición adicional segunda de dicha norma legal. Finalmente, debemos destacar que tampoco en el PTI de Mallorca se efectúa expresamente en su parte dispositiva ningún planteamiento tendente a utilizar la figura del núcleo rural como medida de regularización de actuaciones clandestinas.

Por lo que se refiere al Plan Territorial de las islas de Ibiza y de Formentera, aprobado definitivamente el 21 de marzo de 2005, **(5)** podemos señalar que sigue el esquema regulador del PTI de Mallorca, en este caso previsto en sus normas 23 a 26, 45 y 46, pero con algunas diferencias que destacaremos. Así, en primer lugar se establecen exigencias diferentes, más flexibles, en cuanto a los criterios para la delimitación de núcleos por el planeamiento general, al que se permite que lleve a término la ordenación pormenorizada directa, dejando como alternativa la existencia de planeamiento especial. Parte implícitamente de la vocación del asentamiento como de uso residencial predominante, pero permite la consideración de usos distintos a partir de su preexistencia; fijando igualmente un régimen de usos admitidos más permisivo aunque con unas normas más precisas sobre el régimen de ejecución mediante unidades o ámbitos de gestión, si bien acogiendo igualmente la extraña fórmula de la comunidad de propietarios; y, finalmente, también acoge la posibilidad de regulación de las AAPI mediante su calificación como núcleos rurales.

En un sentido totalmente distinto se encuentra la regulación contenida en el Plan Territorial de Menorca, aprobado definitivamente por acuerdo del Pleno de su consejo insular en fecha 25 de abril de 2003. **(6)** Éste parte sin tapujos de plantear una opción de regularización como núcleos rurales para determinadas parcelaciones ilegales o inadecuadas, bien que utilizando fórmulas ambiguas de «parcelaciones en suelo rústico al amparo de legislación ya no vigente»; o bien directamente de parcelaciones ilegales; aparte de la regularización como «huertos de ocio» de otros ámbitos en que posibilitará igualmente nueva edificación no residencial; figura esta última no prevista en la legislación balear vigente en aquel momento. Este régimen se encuentra en las extensas normas de ordenación del plan territorial 53 a 56, y que alcanzan el nivel de identificación nominativa de cada uno de los ámbitos a «regularizar» por el planeamiento general, si bien no llega a imponer dicha regularización como preceptiva, sino como una facultad del planificador municipal.

III. LAS MEDIDAS DE «DESARROLLO SOSTENIBLE» Y LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE LOS ASENTAMIENTOS DEL AÑO 2012

El giro radical en el planteamiento del régimen legal de los núcleos rurales establecido por la LSR97 se produce quince años después, con la aprobación del [Decreto-ley 2/2012, de 17 de febrero](#), de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible. Efectivamente, su exposición de motivos indica como novedad el hecho de que por primera vez se regula la posibilidad de clasificar como urbanos a los asentamientos cuya dimensión o características no permitan o no hagan aconsejable la exigencia de todos los servicios urbanísticos básicos, de manera especial en lo referente a redes de alcantarillado. Se remarca también que en todo caso dicha nueva regulación pretende fijar la posibilidad de que los ayuntamientos puedan ordenar estos espacios urbanizados y prever su consolidación de manera integral y respetuosa con el entorno, sin permitir en ningún caso la previsión de un nuevo asentamiento. **(7)**

Este régimen general comparte algunas de las características de la regulación precedente de núcleo rural, pero evidentemente con un cambio expreso e intencionado de adscripción a una clase específica de suelo, cambiando la de rústico por la de urbano, y del que para no dejar dudas se complementaría previendo la derogación expresa del art. 8 de la LSR97. A su vez, y aunque no tanto de manera expresa en su articulado, se produce por primera vez un reconocimiento de que la figura ahora denominada «asentamiento en el medio rural», pueda utilizarse para procesos de regularización de urbanizaciones clandestinas. En este sentido, la norma contempló en régimen transitorio la posibilidad de incorporación en el planeamiento como suelo urbano de suelos transformados ilegalmente, declarando que dicha incorporación podía producirse en determinados casos a través de su calificación como asentamientos en el medio rural.

(8)

El régimen establecido por el [Decreto-ley 2/2012](#) tuvo una vigencia de escasos tres meses, pues simultáneamente a su validación por el Parlamento de las Illes Balears se decidió tramitar como proyecto de ley, dando lugar a la aprobación de la subsiguiente [Ley 7/2012, de 13 de junio](#), de idéntica denominación de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible. (9) En esencia, se mantienen en la ley posterior los grandes rasgos de la nueva figura de asentamiento en el medio rural como subcategoría de suelo urbano, aunque con algunas modificaciones de contenido de su art. 3, (10) y, en lo que ahora importa, con la incorporación de una disposición transitoria quinta no prevista en el precedente Decreto-ley, para establecer una regulación de este orden temporal para los núcleos rurales (adscritos a suelo rústico) ya delimitados con anterioridad, en la que se declara la subsistencia de las disposiciones contenidas en los planes territoriales respecto a los núcleos rurales, en todo lo que no contraviniese las determinaciones de la nueva Ley. (11)

Este régimen transitorio específico, luego reproducido en términos prácticamente idénticos en la vigente [Ley 2/2014, de 25 de marzo](#), de ordenación y uso del suelo, explica, tal y como avanzábamos, la necesidad de dedicar una extensión mínima al régimen de la LSR97 ya derogada, pues los planes territoriales insulares cuya regulación en materia de núcleos rurales se dejaba subsistente en lo que no contraviniese la consideración como asentamiento en el medio rural (es decir, como categoría adscrita a suelo urbano) se basaban en el planteamiento de aquella Ley.

IV. LA LEY 2/2014, DE ORDENACIÓN Y USO DEL SUELO, Y SU DESARROLLO REGLAMENTARIO EN LA ISLA DE MALLORCA

La entrada en vigor de la [Ley 2/2014, de 25 de marzo](#), de ordenación y uso del suelo (LOUS), constituye el penúltimo capítulo de la regulación de la figura del asentamiento rural. (12) En primer lugar, procede a derogar las determinaciones de la precedente [Ley 7/2012](#), que de alguna manera se configuraba en una norma de vocación temporal, aunque recogiendo en líneas generales, como se indica en su exposición de motivos, la tendencia marcada por normas anteriores ([Decreto-ley 2/2012](#) y la expresada [Ley 7/2012](#)) en cuanto a fijar un concepto estricto de suelo urbano en el sentido de ser un suelo ya transformado y contar con los requisitos que la norma fija, con independencia de que pueda ser objeto de un tratamiento diferenciado cuando se categorice como asentamiento en el medio rural.

Añade, no obstante, que en todo caso, esta última figura solo puede ser de aplicación a los asentamientos ya existentes legalmente implantados o que sean objeto de incorporación a la ordenación de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente. Se confirma pues un doble planteamiento, partiendo de la preexistencia y legalidad en la implantación del asentamiento, o de su «incorporación a la ordenación»; utilizando de nuevo un eufemismo con el que se quiere referir a la regularización o legalización de los asentamientos ilegales, como veremos. Efectivamente, la legalidad del asentamiento sería la regla inicial para acometer la previsión de un régimen determinado en el planeamiento general, pero en la práctica deviene una regla excepcional.

En principio, la LOUS, al determinar el concepto de suelo urbano en su [art. 24](#), recoge las dos opciones clásicas, como son de una parte asignar dicha condición a los terrenos que, en ejecución del planeamiento urbanístico, alcancen el grado de urbanización que éste determine. De otra parte, en el punto que ahora nos interesa, se prevé el criterio de clasificación como suelo urbano en favor de los terrenos que el planeamiento urbanístico general incluye de manera expresa en esta clase de suelo porque, habiendo sido legalmente sometidos al proceso de integración en el tejido urbano, o bien cuentan con todos los servicios urbanísticos básicos, o bien son ordenados como asentamientos en el medio rural de acuerdo con lo previsto en el [art. 26 de la Ley](#).

La utilización de la figura de asentamiento rural y del más que enrevesado régimen transitorio ha sido prácticamente nula

Haciendo abstracción de la problemática que supone el requisito de integración en el tejido urbano para unos asentamientos que constituirán ámbitos aislados, recalamos ahora el requisito de legalidad del asentamiento de que se trate como premisa para su ordenación por el plan general como asentamiento en el medio rural, en las condiciones del [art. 26](#) al que remite. Este precepto establece efectivamente las premisas para la regulación de los asentamientos en el medio rural, reiterando en su apartado 1 que «dentro de la clasificación de suelo urbano, el planeamiento urbanístico general puede ordenar como asentamientos en el medio rural los de carácter predominantemente residencial, sobre los que, bien por su escasa entidad o dimensión, bien por su carácter extensivo, bien por razones de índole territorial o paisajística, no se estime conveniente la completa aplicación del régimen jurídico del suelo urbano.» (13)

Como puede observarse, se vincula la figura estrictamente a ámbitos de uso predominante residencial, utilizando a continuación unos conceptos indeterminados que justificarán la aplicación de un régimen más flexible que el exigible en el suelo urbano en sentido estricto. En principio, el planteamiento acoge una opción voluntarista en favor del plan general; no obstante sólo este instrumento puede establecer el correspondiente ámbito perimetral del asentamiento, pues la decisión sobre clasificación de suelo resulta una determinación exclusiva del plan general, definida como estructural en el [art. 41 de la LOUS](#).

Cuestión diferente será el grado de ordenación detallada que decida efectuar el planeamiento, cuyo marco se define en el [art. 42.2](#) al regular las determinaciones de carácter detallado. De esta forma, el plan general puede limitarse a establecer simplemente la clasificación de suelo urbano y calificación de asentamiento en el medio rural para determinados perímetros que reúnan las condiciones del [art. 26](#), con la subsiguiente remisión a un plan especial para el

establecimiento de la ordenación detallada, o bien acometer directamente toda la ordenación detallada sin el concurso posterior del plan especial de desarrollo. En cualquier caso, las determinaciones de carácter detallado del planeamiento general o especial para los asentamientos en el medio rural, de acuerdo con el [art. 42 de la LOUS](#) expresado, deben comprender:

- a) La ordenación del asentamiento, priorizando el mantenimiento de su carácter y de su integración paisajística en el entorno. Se añade que no deberá prever obligatoriamente las reservas legales para equipamientos y espacios libres públicos que sean exigibles en el resto del suelo urbano. En consecuencia, su población potencial, cuyo cálculo no debe efectuarse hasta que el asentamiento sea objeto de ordenación detallada, no computará a efectos de las reservas obligatorias de espacios libres públicos para el municipio.
- b) La determinación de las peculiaridades y excepciones que justificadamente procedan respecto de los servicios urbanísticos básicos (14). En cualquier caso, la exención de la red de saneamiento sólo puede fijarse cuando se justifique por su elevado coste o porque no suponga ninguna ventaja para el medio ambiente, y siempre que se prevea la instalación de sistemas de depuración de aguas residuales de carácter individual como depuradoras de agua o fosas sépticas estancas y homologadas.
- c) El régimen de los asentamientos en medio rural podrá determinar la obligatoria constitución en comunidad de propietarios para subvenir a los gastos derivados de la formulación del planeamiento, de la ejecución y la gestión de las determinaciones de éste y de la conservación de las infraestructuras y de los equipamientos que en la ordenación se contemplen. En este caso, se determinará el carácter de elemento común de las infraestructuras y de los equipamientos que se incluyen, sin perjuicio del uso público general de la vialidad. Dicha comunidad de propietarios podrá también sustituirse por una entidad de conservación, con las mismas finalidades anteriormente señaladas.

Por razón de sistemática expositiva, pasamos a la regla que determina el [apartado 2 del art. 26 de la LOUS](#), que como ya es habitual en la normativa urbanística balear parte de una regla general y una regla excepcional distorsionadora. Se establece así, siguiendo la regulación de la [Ley 7/2012](#), que los asentamientos en el medio rural no generan las áreas de transición que prevé el [art. 10 de la Ley 6/1999, de 3 de abril](#), de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias, y su ordenación debe tender a la compleción del asentamiento, sin que se permitan crecimientos periféricos futuros. En este sentido, la figura de área de transición supone una calificación de suelo rústico, aunque con una función asimilada a la figura precedente del suelo urbanizable no programado, pues constituye una franja variable según determine el correspondiente plan territorial insular a partir del suelo urbano o urbanizable preexistente, para su destino a futuras previsiones de crecimiento urbano; franja en donde se puede situar el crecimiento en usos residenciales o turísticos dentro de unos porcentajes máximos con relación al suelo preexistente que definen los citados planes territoriales.

En este sentido, la anterior se trataría de una regla lógica y coherente con la configuración conceptual del asentamiento en el medio rural; pero la novedad introducida por la LOUS respecto a la regulación ya contenida en la [Ley 7/2012](#) fue la introducción de una regla excepcional, en el sentido de que la previsión de un asentamiento en el plan general puede generar una área de transición si así lo prevé el plan territorial insular «porque se produzcan circunstancias excepcionales debidamente acreditadas que lo aconsejen». Excepción que en nuestra opinión debe ser objeto de una doble crítica, comenzando por la enorme indeterminación de las «circunstancias excepcionales aconsejables» habilitantes; pero sobre todo por la reconducción al absurdo de la propia noción de asentamiento preexistente, pues la previsión eventual y excepcional de una área de transición lo será para su transformación urbanística ulterior mediante la clase de suelo urbanizable; en definitiva, para un nuevo desarrollo urbanístico.

En cualquier caso, volviendo como hemos avanzado por razón de sistemática al [apartado 1 del art. 26](#), encontramos un nuevo ejemplo del doble planteamiento, aparentemente general y excepcional que deviene en la práctica el habitual, sobre el requisito de la legalidad del asentamiento. Efectivamente, de alguna manera siguiendo la idea de la necesaria legalidad y carácter tradicional que establece la legislación básica estatal, en este punto la LOUS determina literalmente que esta concreta categoría de suelo urbano solo se podrá aplicar a asentamientos existentes a la entrada en vigor de la [Ley 7/2012, de 13 de junio](#), de medidas urgentes para el desarrollo urbanístico sostenible, y que se encuentren legalmente implantados de acuerdo a lo establecido en la vigente LOUS.

En consecuencia acogería el planteamiento que entendemos se encontraba subyacente en la figura de núcleo rural prevista por la LSR97, si bien la contundencia de la excepción que hemos avanzado admite la opción radicalmente contraria, pues a reglón seguido, y como frase de cierre del [apartado 1 del art. 26 de la LOUS](#) se establece que «en todo caso, se considera que se encuentran legalmente implantados aquellos asentamientos que se clasifiquen como urbanos para incorporarse a la ordenación urbanística de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional sexta». (15)

Dicho de otra manera, en la misma línea que acogía de forma implícita tanto el precedente [Decreto-ley 2/2012](#) como también la [Ley 7/2012](#), ahora la LOUS de manera más expresa admite la utilización de la figura del asentamiento en el medio rural como mecanismo para la legalización de terrenos en que exista consolidación por la edificación careciendo de alguno de los servicios urbanísticos básicos. Como vemos, ahora este resorte se menciona de forma expresa doblemente, tanto en el articulado de la Ley, como en su disposición adicional sexta, que regula un procedimiento de legalización indisponible para el planificador municipal, al determinar específicamente que los supuestos en ella regulados «constituyen también suelo urbano» que deberá incorporarse por el planeamiento general en su revisión o mediante modificaciones puntuales, suponiendo su legal y efectiva integración en la ordenación, que podrá establecerse como suelo urbano de régimen general o como asentamiento en el medio rural.

Debemos en consecuencia poner de relieve una más que evidente contradicción en la presunción legal que establece la última frase del [apartado 1 del art. 26 de la LOUS](#), que determina la condición, en todo caso, de encontrarse legalmente implantados aquellos asentamientos que se clasifiquen como urbanos para incorporarse a la ordenación

urbanística de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional sexta; pues la incorporación que regula dicha disposición en la mayoría de los supuestos no es más que una regularización o amnistía urbanística de actos de parcelación y edificación ilegal que han posibilitado la existencia de un núcleo o asentamiento poblacional.

No hay ejemplos de incorporación expresa en el planeamiento general de la nueva figura de asentamiento en el medio rural como modalidad de suelo urbano

En otras palabras, si como nos dice la [disposición adicional sexta](#) en su apartado 2, la incorporación de los ámbitos en ella regulados «supondrá su legal y efectiva integración en la ordenación», añadiendo en su apartado 3 que la ordenación en el planeamiento fijará el régimen aplicable a las edificaciones existentes así como las condiciones de incorporación a la ordenación de las realizadas sin título legitimador cuando les fuera exigible; finalmente en el art. 26 no se establece otra cosa que una falsa presunción de legalidad del asentamiento. **(16)** El asentamiento en el medio rural que resulte de la aplicación de la disposición adicional sexta será contrariamente, en la mayoría de los casos, un asentamiento ilegal que se regulariza por imperativo legal.

El régimen jurídico de los asentamientos en el medio rural de la LOUS, se cierra con una disposición transitoria octava relativa a los núcleos rurales ya delimitados en el planeamiento general anterior; disposición redactada en unos términos ciertamente caóticos y que han generado una enorme inseguridad jurídica. Empieza dicha disposición estableciendo que los núcleos

rurales delimitados como tales a la entrada en vigor del [Decreto Ley 2/2012, de 17 de febrero](#), de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible, se continuarán rigiendo por la normativa vigente en el momento de su delimitación, sin perjuicio de su consideración como asentamiento en el medio rural. Hasta aquí la norma tiene una cierta lógica, pues vendría a establecer que los núcleos rurales previstos en el planeamiento general sobre la base del art. 8 de la LSR97, mantendrían la ordenación establecida en dicho planeamiento general o eventualmente en su plan especial de desarrollo, sin perjuicio de que, por la derogación del art. 8 de la LSR97 efectuada por el Decreto-ley 2/2012, no podían considerarse adscritos a suelo rústico, sino que pasaban a ser considerados suelo urbano en la modalidad de asentamiento en el medio rural.

Pero a continuación, la norma transitoria añade «porque cumplen con los requisitos fijados en el apartado 1 de la disposición adicional sexta de esta ley, y de las modificaciones que la adaptación del planeamiento a esta ley puedan introducir en su ordenación». Es decir, se crea una ambigüedad con relación a si la mutación en la consideración de núcleo rural hacia la de asentamiento en el medio rural es de carácter general o solamente para aquellos núcleos que, acumulativamente a su delimitación en el planeamiento anterior al Decreto-ley 2/2012, cumplan los requisitos de la disposición adicional sexta.

Añade igualmente el régimen transitorio la regla procedente de la [Ley 7/2012](#) según la cual hasta que los planes territoriales no se adapten a lo previsto en la LOUS, la incorporación en aplicación de la disposición adicional sexta citada de nuevos terrenos en la clase de suelo urbano mediante la figura de asentamiento en el medio rural, se continuará rigiendo por lo dispuesto en los planes territoriales respecto de los núcleos rurales, en todo lo que no contradiga lo dispuesto en la nueva ley. Norma transitoria que igualmente no deja de ser sorprendente, pues como ya sabemos todos los planes territoriales insulares regularon los núcleos rurales desde el marco legal de su conformación como calificación eventual en el suelo rústico, con lo cual se trata de una determinación de difícil encaje.

Sea como fuera, como podremos exponer en apartados posteriores, la utilización de la figura de asentamiento rural y del más que enrevesado régimen transitorio ha sido prácticamente nula. En todo caso, apuntaremos que en la regulación de la figura del asentamiento en el medio rural establecida en la LOUS, se pueden exponer una serie de déficits arrastrados desde la [Ley 7/2012](#) que ya pudo poner de manifiesto la doctrina **(17)**, y que inexplicablemente no se han solucionado.

En concreto, y para destacar los más importantes, de una parte nos encontramos con la utilización de conceptos indeterminados en la misma conformación inicial del asentamiento «predominantemente» residencial, de «escasa entidad o dimensión», «carácter extensivo» o en la remisión a las razones de índole «territorial o urbanística» que determinan dicha atribución de asentamiento. Como ya reclamaba la doctrina en su momento, el desarrollo reglamentario ha tenido que suplir estos déficits que debieran haberse resuelto a nuestro entender en la propia norma legal. Específicamente, el Reglamento general de la LOUS para la isla de Mallorca (RLOUSM) **(18)**, ha venido a especificar dichos conceptos en su [art. 41.3](#). **(19)**

La segunda omisión de importancia en la LOUS se conforma en la falta de regulación de un régimen estatutario de derechos y deberes de las personas propietarias de esta peculiar categoría de suelo urbano, que igualmente se ha llevado a cabo en el RLOUSM a partir de la sistematización de las modulaciones legales previstas en cuanto a las actuaciones urbanísticas posibles en estos asentamientos, su régimen de conservación y mantenimiento de infraestructuras, rebaja en la exigencia de servicios urbanísticos, y de flexibilización o exención de determinados estándares aplicables en el suelo de régimen general. **(20)**

Entre los aspectos propios del desarrollo de la norma legal establecidos en el RLOUSM, destacaríamos la pormenorización contenida en su [art. 76](#) por lo que se refiere al grado de las determinaciones de carácter detallado del planeamiento, general o especial, que regule la ordenación del asentamiento, definición de los usos compatibles con el residencial, norma sobre preservación y conservación de elementos de valor cultural, prohibición de tipologías edificatorias características del suelo urbano distinto del asentamiento en el medio rural, regulación de las condiciones de la edificación con requisitos de integración ambiental, estética y constructiva, sistema de cálculo de población potencial, determinación de las peculiaridades y excepciones respecto de los servicios urbanísticos básicos establecidos en la LOUS para el suelo urbano, con previsión, en su caso, de actuaciones urbanísticas relativas a su implantación o

renovación, en el grado de exigencia que se considere adecuado, entre otros aspectos más relevantes.

Igualmente cabe hacer mención a la disposición transitoria novena del RLOUSM al permitir una tipología específica de asentamiento manteniendo su adscripción al suelo rústico, ceñida estrictamente a los municipios de Calvià y Palma, para las AAPI en las que, alternativamente, se habilita al respectivo plan general para su clasificación como suelo urbano de asentamiento en el medio rural, de acuerdo con lo previsto en los [artículos 24.1.a\)](#) y [26 de la LOUS](#); o bien como suelo rústico con régimen de asentamiento en paisaje de interés, de acuerdo con lo previsto en la [disposición adicional segunda de la Ley 1/1991](#) a la que hemos aludido en otros apartados precedentes.

Por último, debemos hacer alusión a un régimen singular para un único municipio de la comunidad autónoma que convive con el general de la LOUS, establecido ni más ni menos que en la [disposición adicional sexta de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre](#), agraria de las Illes Balears, cuya incorporación no tiene ninguna explicación en su exposición de motivos, y que debemos buscar seguramente en el descontento del municipio de Sóller en la aplicación del régimen general, pues solamente resulta de aplicación a este caso. Concretamente, supone el establecimiento de un régimen singular de asentamiento en paisaje de interés pero al que se asigna la condición de suelo rústico «común», recuperando indirectamente la noción de núcleo rural de la LSR97, aunque posibilitando una eventual y futura transformación urbanística; conformando un *tertius genus* de difícil interpretación. (21)

V. LA SITUACIÓN ACTUAL DE IMPASSE DERIVADA DEL DECRETO-LEY 1/2016, DE 12 DE ENERO

En el momento de elaboración del presente trabajo, nos encontramos en una clara situación de compás de espera, como tendremos ocasión de exponer. En todo caso, reiteramos que la realidad práctica existente no es otra que la ausencia absoluta de ejemplos de incorporación expresa en el planeamiento general de la nueva figura de asentamiento en el medio rural como modalidad de suelo urbano, que puedan derivar de la reforma de la legislación urbanística producida entre los años 2012 y 2014, complementada en el caso de Mallorca por el desarrollo reglamentario del año 2015, y de los distintos mecanismos, ordinarios o de regularización, en ella previstos.

Esta situación actual deriva de la nueva conformación de fuerzas parlamentarias producida con motivo de las elecciones autonómicas de mayo de 2015, que se tradujo en un cambio del signo político en el Govern de les Illes Balears, y que aprobó el [Decreto-ley 1/2016, de 12 de enero](#), de medidas urgentes en materia urbanística, mediante el cual se pretende reconfigurar determinados planteamientos contenidos no solamente en la precedente LOUS sino también en la [Ley 6/1999](#), de directrices de ordenación territorial; en la Ley 8/2012, del turismo, en la [Ley 12/2014](#), agraria; en la LSR97, o en algunas disposiciones subsistentes de la [Ley 7/2012](#) ya citada. Aparte de la lógica polémica en el ámbito político que comporta la aprobación de una norma de urgencia de estas características; el problema que ha ocasionado dicho Decreto-ley se extiende también al ámbito estrictamente jurídico debido al grado elevado de imprecisión, indeterminación y consecuencias efectivas. (22)

Si nos ceñimos exclusivamente a la materia que nos ocupa, el [Decreto-ley 1/2016](#) incide en la LOUS desde dos frentes:

- 1) Mediante su disposición adicional única, se suspende la vigencia, entre otras, de las previsiones contenidas en el [art. 26](#) y en la [disposición adicional sexta de la LOUS](#); y dicha suspensión de vigencia, que se articula con la expresión «no serán aplicables», se liga a la efectiva modificación ulterior de dichas disposiciones legales, que deberá producirse como máximo el 31 de diciembre de 2017; caso contrario, recuperan su vigencia o aplicabilidad.
- 2) Modificando ya directamente la redacción del [art. 24 de la LOUS](#), regulador de los criterios de clasificación de suelo urbano, eliminando de su apartado 1.a) la mención a la modalidad de asentamiento en el medio rural.

Pasemos a analizar por partes estas dos afectaciones descritas para poner de manifiesto la expresada situación de *impasse* y, por extensión, su carácter claramente impreciso y generador de inseguridad jurídica.

Comenzando por la modificación del [art. 24](#), nos encontramos ante una primera y grave incongruencia, pues por una parte se excluye el criterio de clasificación urbana para el asentamiento en el medio rural, pero por otra no se adopta una decisión modificativa concordante en relación con el [art. 26](#) y con la disposición adicional sexta, que parten de la regulación del asentamiento precisamente desde la premisa de su clasificación urbana; demorándose dicha decisión a una futura modificación de los preceptos citados. Se añade el agravante de que podría producirse el levantamiento de su suspensión y recuperación de su aplicabilidad, pero sin concordancia con el [art. 24](#) ya modificado por el Decreto-ley.

El escenario de confusión e incertidumbre no se cierra con estos primeros obstáculos, pues resulta que el Decreto-ley 1/2016 parece desconocer que existen otros preceptos de la LOUS que regulan aspectos de los asentamientos en el medio rural partiendo de su adscripción a suelo urbano.

En concreto, y aparte de la [disposición transitoria octava de la LOUS](#), como ya sabemos su [art. 42.2](#), que regula la ordenación detallada de los asentamientos por el plan general o por el planeamiento especial, continúa siendo plenamente vigente.

Dicho de otra manera, con este último precepto de la LOUS puede plantearse el debate jurídico relativo a si en definitiva, lo que proclama el [Decreto-ley 1/2016](#), en cuanto a que modifica el [art. 24](#) «en coherencia con la suspensión

El anteproyecto de Ley de Urbanismo de las Illes Balears recupera la adscripción al suelo rústico del núcleo tradicional en el medio rural

de la figura de los asentamientos en el medio rural mediante la disposición adicional única», tiene algún efecto práctico desde el momento en que mantiene la vigencia del citado [art. 42.2](#), precepto que impone al planeamiento general la ordenación de los asentamientos en el medio rural que incorpore. Supuestamente debemos interpretar que, estando suspendida por Decreto-ley la posibilidad de delimitar asentamientos sobre la base del [art. 26 de la LOUS](#) y de su disposición adicional sexta, dicha suspensión implícitamente alcanza a la ordenación de detalle del [art. 42](#). Pero dicha interpretación se sitúa como vemos en un contexto de un cierto caos normativo y de inseguridad jurídica elevada. A nuestro entender, el Decreto-ley debiera haber extendido dicha suspensión al último precepto, para evitar incrementar la evidente complejidad interpretativa.

Por tanto, deberemos estar a dos posibles escenarios dependiendo de lo que suceda antes del 31 de diciembre de este año 2017, en función de la decisión que se adopte con relación a los preceptos de la LOUS actualmente declarados inaplicables por el Decreto-ley 1/2016, pudiendo en este momento simplemente dar noticia de la iniciativa normativa del Govern de les Illes Balears a la que nos referimos en el siguiente apartado.

VI. LA PROPUESTA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE URBANISMO DE LAS ILLES BALEARS

El replanteamiento en la regulación de la figura de los asentamientos en el medio rural que necesariamente impone la suspensión de su régimen efectuada por el [Decreto-ley 2/2016](#), lo encontramos por ahora en la propuesta de anteproyecto de Ley de urbanismo de las Illes Balears, recientemente sometido a trámite de información pública **(23)** y que presumiblemente se materializará formalmente como proyecto de ley.

De esta manera, la modificación del [art. 26](#) y de la [disposición adicional sexta de la LOUS](#) cuya vigencia se encuentra suspendida, se plantea no de manera *ad hoc*, sino por derogación íntegra de la norma legal actual y su sustitución por una nueva ley de urbanismo. La propuesta prevé actualmente la figura del «núcleo tradicional en el medio rural», cuyo precepto central viene a coincidir curiosamente con su art. 26, complementándose con previsiones contenidas en otros tres artículos y en una disposición transitoria. Veamos a continuación los rasgos distintivos en su regulación, destacando las novedades más significativas.

En primer lugar, se produce un cierto retorno a los orígenes, recuperándose la adscripción al suelo rústico de este tipo de núcleos, estableciéndose que en esta clasificación, el plan general puede ordenar de esta manera los núcleos tradicionales de carácter predominantemente residencial, identificados en función de las características morfológicas de la tipología tradicional de las edificaciones, que manifiesten su vinculación con el medio físico en el que se sitúe. Se establece seguidamente una regla restrictiva en su delimitación que se realizará a partir de una perimetración de las edificaciones tradicionales que conformen el asentamiento en coherencia con la parcelación; y su ordenación deberá tender a su compleción, sin que se permita nueva edificación sin el cumplimiento de la parcela mínima general establecida en la normativa y el planeamiento, prohibiéndose igualmente futuros crecimientos periféricos. **(24)**

Debe destacarse igualmente que, al proponerse en el anteproyecto de ley de urbanismo la derogación íntegra de la LOUS, desaparecería obviamente su disposición adicional sexta, sin prever una disposición regularizadora equivalente, con lo cual desde los propios términos del nuevo [art. 26](#) propuesto se prohibiría la utilización del núcleo tradicional en el medio rural como figura para la legalización de actuaciones de parcelación o edificación clandestina en el suelo clasificado como rústico, a la vez que se destaca el elemento «tradicional» del asentamiento y se conforma al núcleo con un carácter no expansivo, eliminándose las excepciones relativas a la posibilidad de generar áreas de transición y más todavía prohibiendo expresamente cualquier crecimiento periférico.

Se complementa la regulación en el [art. 33](#), bajo la denominación de derechos y deberes de las personas propietarias de suelo ordenado como núcleo tradicional estableciéndose en él un régimen de usos, el deber genérico de sufragar el coste de las actuaciones de implantación o renovación de servicios, y una habilitación al planeamiento para concretar el régimen de derechos y deberes. Igualmente el [art. 42](#), al conformar el contenido de las determinaciones del plan de ordenación detallada (plan que en el anteproyecto se plantea como complementario y concurrente en todo caso con el plan general estructural), se recogen para los núcleos tradicionales en el medio rural unas previsiones mínimas de ordenación pormenorizada, debiendo destacarse las de integración paisajística, peculiaridades (exenciones) sobre exigencia de servicios urbanísticos básicos y en especial de la red de saneamiento.

Por otra parte, se mantiene la curiosa figura de la comunidad de propietarios, de establecimiento potestativo y pudiendo sustituirse en su momento por una entidad urbanística de conservación. El anteproyecto mantiene asimismo, aunque de forma un tanto ambigua, la posibilidad de que la ordenación detallada pueda igualmente llevarse a cabo a través de la figura de plan especial; si bien la conformación concurrente y necesaria del citado plan general de ordenación detallada con el general estructural, nos hace suponer que en circunstancias normales será dicho instrumento el encargado de la ordenación pormenorizada.

NOTAS

- (1)** Así lo recoge expresamente su exposición de motivos, indicando en el [apartado 2 de su art. 5](#), a la hora de concretar los parámetros de ordenación del suelo rústico, que «Los asentamientos en esta clase de suelo cuyas características desaconsejen la

inclusión en otra clase se calificarán como núcleo rural», efectuando una regulación posterior en el art. 8.

[Ver Texto](#)

- (2) Partiendo de asumir el núcleo como «asentamiento» de características especiales, a nuestro entender resultaba obvio que la norma legal se quería referir a los preexistentes, y ello pone de manifiesto una construcción errónea de una supuesta limitación que establecía el apartado 4 del citado art. 8, al determinar que «la calificación de núcleo rural dentro del suelo rústico nunca podrá utilizarse para plantear nuevos asentamientos sin vincular a cada nueva vivienda la superficie de parcela mínima que, para la citada actividad, establece esta Ley.» Efectivamente, la literalidad parecía conducir a un absurdo de acuerdo con el cual, si se vinculaba a cada nueva vivienda una superficie de parcela mínima general (exceptuada en el núcleo rural), sí que se podría plantear un nuevo asentamiento. Precisamente, la idea de definir una parcela mínima indisponible para usos residenciales aislados en la LSR97, pretendía evitar todo lo contrario, es decir, evitar un proceso de parcelación de naturaleza urbanística que comportase nuevos núcleos poblacionales.

[Ver Texto](#)

- (3) La [Ley 14/2000, de 21 de diciembre](#), de ordenación territorial, atribuyó a favor de los consejos insulares la competencia de elaboración y aprobación de los planes territoriales insulares, instrumentos habilitados para la regulación del régimen del suelo rústico en el nivel propio de alcance supramunicipal.

[Ver Texto](#)

- (4) Publicado en el Butlletí Oficial de les Illes Balears núm. 188 Ext, de 31-12-2004.

[Ver Texto](#)

- (5) Butlletí Oficial de les Illes Balears núm. 50, de 31-03-2005.

[Ver Texto](#)

- (6) Butlletí Oficial de les Illes Balears núm. 69 Ext, de 16-05-2003.

[Ver Texto](#)

- (7) En concreto, independientemente de su conexión con otros preceptos relacionados del Decreto-ley, el marco del nuevo régimen parte de la consideración de suelo urbano, entre otros, de los asentamientos en el medio rural delimitados de acuerdo con su art. 3, que establecía:

«Artículo 3. Asentamientos en el medio rural

1. El planeamiento urbanístico general puede delimitar como asentamientos en el medio rural aquellos asentamientos de carácter residencial existentes cuando entre en vigor de este Decreto Ley sobre los que, bien por su escasa entidad o dimensión, bien por su carácter extensivo, bien por razones de índole territorial o paisajística, no proceda la completa aplicación del régimen jurídico del suelo urbano.

2. La ordenación de estos ámbitos priorizará el mantenimiento de su carácter y su integración paisajística en el entorno. Asimismo, podrá prever determinadas peculiaridades y excepciones con respecto a las dotaciones y a los servicios urbanísticos fijados, con carácter general, para el resto de suelo urbano.

En cualquier caso, la exención de la red de saneamiento sólo podrá fijarse cuando se justifique por su elevado coste o por no suponer ninguna ventaja para el medio ambiente, y siempre que se prevea la instalación de sistemas de depuración de aguas residuales de carácter individual como depuradoras de agua o fosas sépticas estancas y homologadas.

3. En ningún caso se podrán delimitar como asentamientos en el medio rural aquellos suelos cuya transformación urbanística se hubiese iniciado estando ya clasificados como suelo rústico protegido.»

[Ver Texto](#)

- (8) De hecho, incluso en su articulado, la lectura en sentido contrario de su [art. 3.3](#), conformaba una manera eufemística de exponer que, si se hubiera producido una transformación urbanística de suelo rústico no protegido, es decir, en suelo rústico común, se admitía la delimitación y clasificación como suelo urbano en calidad de asentamiento en el medio rural, del suelo transformado ilegalmente a partir de la única premisa de constatar la existencia de un asentamiento predominantemente residencial.

[Ver Texto](#)

- (9) Véase el estudio detallado de Blasco Esteve, A, «El suelo urbano, los asentamientos en el medio rural y la regularización de urbanizaciones en la Ley balear 7/2012», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 27, enero abril 2013, págs. 20-49.

[Ver Texto](#)

- (10) Básicamente, mediante una nueva redacción del apartado 2, con división en epígrafes, y los nuevos apartados 3 y 4, cambios que reproducimos a continuación:

«c) No deberá prever obligatoriamente las reservas legales para equipamientos y espacios libres públicos que resulten exigibles al resto del suelo urbano. En consecuencia, su población potencial, cuyo cálculo no deberá efectuarse hasta que sean objeto de ordenación detallada, no computará a los efectos de las reservas obligatorias de espacios libres públicos para el municipio.

3. El régimen de los asentamientos en medio rural podrá determinar:

- a) La obligatoria constitución en comunidad de propietarios a fin de subvenir a los gastos derivados de la formulación del

planeamiento, de la ejecución y la gestión de las determinaciones del mismo y de la conservación de las infraestructuras y de los equipamientos que en la ordenación se contemplen.

b) El carácter de elemento común de las infraestructuras y de los equipamientos que en él se incluyen, sin perjuicio del uso público general de la vialidad.

4. Los asentamientos en medio rural no generarán, en ningún caso, áreas de transición de las contempladas en el [artículo 10 de la Ley 6/1999, de 3 de abril](#), de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias.»

Ver Texto

(11) Dicha disposición establecía: «Los núcleos rurales delimitados como tales a la entrada en vigor del [Decreto Ley 2/2012, de 17 de febrero](#), de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible, continuarán rigiéndose por la normativa vigente en el momento de su delimitación, sin perjuicio de su consideración como asentamiento en el medio rural y de las modificaciones que la adaptación del planeamiento a esta ley puedan introducir en su ordenación.

Hasta que los planes territoriales no se adapten a lo que prevé esta ley, la incorporación en aplicación de la disposición adicional primera de nuevos terrenos a la clase de suelo urbano mediante la figura de asentamiento en medio rural, continuará rigiéndose por lo que disponen los planes territoriales respecto a los núcleos rurales, en todo lo que no contradiga lo que dispone la presente ley.»

Ver Texto

(12) Sobre el régimen jurídico de los asentamientos en el medio rural en la LOUS, véase el estudio de Tugores Truyol, Bartomeu, «Régimen urbanístico del suelo urbano y urbanizable», en la obra colectiva dirigida por Blasco Esteve, Avelino y Munar Fullana, Jaume, *Comentarios a la Ley de Ordenación y Uso del Suelo de las Illes Balears*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015, págs. 187 a 210.

Ver Texto

(13) Con ocasión del análisis del Proyecto de Reglamento insular de desarrollo de la [Ley 2/2014, de 25 de marzo](#), de Ordenación y Uso del Suelo, en el ámbito territorial de Mallorca, el Consejo Consultivo de las Illes Balears, en su dictamen 12/2015, analiza el alcance de la cláusula de flexibilización del régimen jurídico del suelo urbano indicando que: «Conviene advertir que los asentamientos en suelo rural son un suelo urbano caracterizado por no aplicársele de manera completa su régimen jurídico, sea por no exigirle todos los servicios requeridos por el [artículo 30.1º de la Ley 2/2014](#), sea por no exigirle todos los deberes establecidos por el artículo 32 del mismo texto legal. Cabría plantear si la disminución de deberes en un suelo clasificado como urbano es posible a la vista de la preferente regulación estatal contenida en el TR 2/2008. A juicio del Consejo Consultivo la respuesta debe ser afirmativa a la vista del apartado 5 del artículo 16 introducido por la modificación derivada del apartado diez de la [disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio](#), según el cual "Las actuaciones sobre núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural comportarán los deberes legales establecidos en los números anteriores, de acuerdo con las características que a éstos atribuya su propia legislación". Conviene retener, no obstante, que la posible disminución de deberes se vincula a que se trate de núcleos "tradicionales" legalmente asentados en el medio rural. La [ley 2/2014](#) sólo exige que se trate de asentamientos legalmente implantados a la entrada en vigor de la Ley 7/2012, de 13 de junio, lo que podría no coincidir con el requisito de que se trate de un núcleo "tradicional" de modo que pudiera llegar, incluso, a plantear dudas de constitucionalidad.»

Ver Texto

(14) El [art. 25 de la LOUS](#), determina que: «1. Son servicios urbanísticos básicos:

- a.** La red viaria que tenga un grado de consolidación suficiente para permitir la conectividad con la trama viaria básica municipal.
- b.** Las redes de abastecimiento de agua y de saneamiento.
- c.** El suministro de energía eléctrica.

2. Los servicios urbanísticos básicos deben tener las características adecuadas para el uso del suelo previsto en el planeamiento urbanístico que lo clasifica.»

A su vez, el art. 30, define el concepto de solar asociándolo a los terrenos clasificados como suelo urbano que sean aptos para la edificación, según la calificación urbanística, y que, entre otros requisitos, dispongan de los servicios urbanísticos básicos o los más exigentes que determine el planeamiento; pero especificando en su apartado 2 que «En el caso de los asentamientos en el medio rural, la condición de solar requiere el cumplimiento de lo previsto en el apartado 1 anterior, si bien no es necesario disponer de todos los servicios que se prevén en la letra a) cuando así lo determine el planeamiento urbanístico.»

Ver Texto

(15) «Disposición Adicional sexta. Suelos transformados a la entrada en vigor de la [Ley 7/2012, de 13 de junio](#), de medidas urgentes para el desarrollo urbanístico sostenible

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 24, constituyen también suelo urbano los terrenos que, a la entrada en vigor de la [Ley 7/2012, de 13 de junio](#), de medidas urgentes para el desarrollo urbanístico sostenible, y con independencia de su clasificación urbanística previa, se encontraran integrados o conformaran trama urbana y cumplan alguno de los siguientes requisitos:

- a)** Estar transformados por la urbanización contando su ámbito con la totalidad de los servicios urbanísticos que, en su caso, exigió el planeamiento sobre la base del cual se ejecutaron y, en ausencia de este, con los básicos, plenamente funcionales y suficientes para los usos a que dan servicio.
- b)** Que su ámbito, aunque carezcan de algunos de los servicios urbanísticos básicos, tenga la ordenación consolidada por ocupar la edificación al menos dos terceras partes de los espacios aptos para la misma, según la ordenación que se establezca.

2. La incorporación a la clase de suelo urbano de los ámbitos a los que se refiere el apartado 1 anterior se efectuará por el planeamiento general en su revisión o mediante modificaciones puntuales que abarquen ámbitos homogéneos, y supondrá su legal y efectiva integración en la ordenación. La delimitación de los ámbitos a que se refiere la letra b) anterior deberá efectuarse de forma coherente y sin incluir terrenos perimetrales no edificados y en los que falten los servicios urbanísticos existentes en el resto del ámbito.

3. Su ordenación, como suelo urbano de régimen general o como asentamiento en el medio rural, podrá efectuarse directamente por

el planeamiento general o mediante planes especiales, debiendo evaluar la necesidad de los servicios de urbanización que se requieran así como la calidad de los existentes, pudiendo imponer las cargas urbanísticas que procedan para la obtención de dotaciones. Las actuaciones para implantación de infraestructuras y equipamientos tendrán el carácter de actuaciones de dotación, debiendo establecerse por la ordenación el momento en el que se llevará a cabo el efectivo cumplimiento del deber de cesión regulado en el artículo 32 de esta ley.

Esta ordenación fijará el régimen aplicable a las edificaciones existentes así como las condiciones de incorporación a la ordenación de las realizadas sin título legitimador cuando les fuera exigible, pudiendo entonces quedar en régimen de inadecuación cuando no se ajusten a la ordenación fijada, salvo que proceda quedar en situación de fuera de ordenación por estar sujetas a expropiación, cesión obligatoria y gratuita o derribo.

4. Hasta que se apruebe el instrumento de planeamiento que los ordene, no se podrán autorizar en estos terrenos obras de urbanización ni de edificación que impliquen construcciones de nueva planta o ampliación de las existentes.

5. Sin perjuicio de lo previsto en los apartados anteriores, en ningún caso podrán clasificarse como urbanos:

- a) Los suelos cuya transformación urbanística se hubiera iniciado estando ya clasificados como suelo rústico protegido.
- b) Los suelos que, con anterioridad, hubieran sido sometidos a procesos de cambio de clasificación urbanística de los cuales se hubiera derivado y efectuado el pago de una indemnización.

6. A efectos de la aplicación de lo señalado en el apartado 1 anterior, el simple hecho de que el terreno linde con carreteras y vías de conexión interlocal o con vías que delimitan el suelo urbano, no conllevará que el terreno constituya o tenga la consideración de suelo urbano.»

Ver Texto

- (16) Debemos destacar que la LOUS confirma en este sentido una posibilidad de regularización sobre la que el Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, en consideraciones de *obiter dicta*, plantea serias dudas de encaje en la legislación básica estatal, con ocasión del análisis de la proyección en un caso concreto de la regulación precedente contenida en la [Ley 7/2012](#). En este sentido, en su sentencia núm. 551/2014, de 10 de noviembre, y aún a pesar de que las disposiciones sobre regularización de asentamientos ilegales previstas en la normativa precedente no fueron objeto de recurso de inconstitucionalidad por infracción de la legislación básica, expone de forma más o menos implícita que se reserva la facultad de promover una cuestión de constitucionalidad si llegara el caso, en estos términos:

«Como ya avanzábamos antes, es inevitable destacar que el [artículo 12 del Texto Refundido de la Ley del Suelo](#) aprobado por el [Real Decreto-Legislativo 2/2008](#), regulador de las situaciones básicas del suelo y, por lo tanto, vinculante para el legislador balear, en definitiva, como reiteradamente había ya venido siendo exigido anteriormente por el Tribunal Supremo en una jurisprudencia constante, no permite sin más legalizar los asentamientos que hubieran sido ilegalmente implantados, es decir, el Texto Refundido de 2008 no permite la transformación del suelo rural al margen de la Ley.

Por consiguiente, o el legislador balear se atiene a la legislación básica o puede interpretarse la legislación balear integradoramente con la legislación básica o, en fin, la legislación balear es inconstitucional.

La Sala, a través de otros procedimientos, generalmente centrados en resoluciones administrativas referentes a reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de desclasificaciones operadas por la Ley 4/2008 y que después pudieran haberse visto deshechas por la [Ley 7/2012](#), en definitiva, ha tenido conocimiento de que se han entablado entre la Comunidad Autónoma y el Estado negociaciones previas al recurso de inconstitucionalidad que han concluido sin que se formulase el recurso y sin que la [Ley 7/2012](#) haya sido modificada, pero ese resultado, como es lógico, no nos vincula, esto es, no nos impide que en adelante lleguemos a plantear cuestión de inconstitucionalidad si lo consideráramos preciso por depender la resolución de algún pleito de la aplicación de disposición de la [Ley 7/2012](#) que fuera observada por nosotros como contraria a la norma básica antes mencionada o a otra.»

Ver Texto

- (17) Vid Blasco Esteve, A., en la obra citada anteriormente.

Ver Texto

- (18) En aplicación del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, se da la peculiaridad de que son los consejos insulares los titulares de la potestad reglamentaria normativa de desarrollo de leyes autonómicas de materias cuya competencia se asigna por el art. 70 del citado Estatuto, entre ellas la de urbanismo y ordenación territorial. En concreto, el Reglamento citado se aprobó mediante acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca de 16 de abril de 2015, publicándose en el Butlletí Oficial de les Illes Balears núm. 66, de 30 de abril de 2015,

Ver Texto

- (19) «3. Dentro de la clasificación de suelo urbano, el plan general puede ordenar como asentamientos en el medio rural las áreas que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 26 de la LOUS, y a tal efecto se entenderá que:

- a) El asentamiento tiene carácter predominantemente residencial cuando este uso sea el mayoritario o predominante, en los términos que define el artículo 59.1.c) de este Reglamento.
- b) El asentamiento tiene escasa entidad o dimensión cuando lo acredita la memoria del plan general, con relación al modelo territorial propuesto, evaluando, entre otros factores que se consideren relevantes, la superficie del ámbito, los menores parámetros de intensidad edificatoria con relación al resto del suelo clasificado como urbano, el grado de necesidad de creación de nuevas infraestructuras o la afectación significativa a la suficiencia de las existentes.
- c) El carácter extensivo del asentamiento se refiere a la predominancia de la tipología edificatoria aislada y de uso residencial de características morfológicas similares, en los términos que define el artículo 61 de este Reglamento.
- d) Las razones de índole territorial o paisajística son las que se acreditan en la memoria del plan general y se refieren a la conexión racional del asentamiento con el medio físico, a partir de evaluar criterios de integración de los espacios correspondientes con relación a la menor alteración posible de la pendiente natural, la adecuación de la edificación a la topografía de los terrenos y la prohibición de implantación de usos en sus elementos dominantes, el mantenimiento de la vegetación y el arbolado existente, con la justificación del establecimiento de las determinaciones adecuadas para conservar la trama original de los terrenos.»

Ver Texto

(20) En este sentido, la [sección 3ª del capítulo II de su título primero](#), con la denominación de «derechos y deberes de las personas propietarias de suelo urbano ordenado como asentamiento en el medio rural» que comprende los extensos arts. 52 y 53.

[Ver Texto](#)

(21) «Disposición Adicional sexta. Áreas de asentamiento en paisaje de interés en el municipio de Sóller.

Las áreas de asentamiento en paisaje de interés previstas en la [disposición adicional segunda de la Ley 1/1991, de 30 de enero](#), de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Illes Balears en el término municipal de Sóller que no puedan ser clasificadas como suelo urbano según lo previsto en la Ley 2/ 2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, serán clasificadas por el planeamiento urbanístico como suelo rústico común y su ordenación tenderá a la preservación de los usos y las tipologías tradicionales del entorno. De forma específica, esta ordenación fijará la parcela mínima y las condiciones de edificación para las nuevas viviendas, sin que le sean de aplicación los límites fijados en los [artículos 25 y 28 de la Ley 6/1997, de 8 de julio](#), de suelo rústico de las Illes Balears, ni otros análogos que de forma genérica se fijen en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística. Asimismo el planeamiento urbanístico podrá fijar una regulación alternativa a la dotación de servicios autónoma e individualizada prevista en el [artículo 30 de la mencionada Ley 6/1997](#).

No obstante lo anterior, el planeamiento urbanístico podrá prever la futura transformación urbanística de estos terrenos de acuerdo con los límites y las condiciones que fije el Plan territorial insular de la isla de Mallorca.»

[Ver Texto](#)

(22) Como anécdota, apuntaremos únicamente el hecho de que diez días más tarde, se procede a la aprobación del «[Decreto ley 2/2016, de 22 de enero](#), de modificación del [Decreto ley 1/2016, de 12 de enero](#), de medidas urgentes en materia urbanística», generando si cabe aún más confusión.

[Ver Texto](#)

(23) Por resolución del Consejero de Territorio, Energía y Movilidad del Govern de les Illes Balears, de 2 de marzo de 2017, publicada en el BOIB núm. 29, de 9 de marzo, se somete a información pública el expresado Anteproyecto de la ley de urbanismo de las Islas Baleares.

[Ver Texto](#)

(24) La delimitación de los núcleos se conforma en el art. 41 del anteproyecto, en todo caso, como una determinación estructural del plan general, como igualmente el establecimiento de las «condiciones para su ordenación, así como el trazado y las características de las infraestructuras públicas y de sus zonas de influencia y de protección.»

[Ver Texto](#)