
Urbanitzacions en sòl no urbanitzable

Estudi comparat d'estratègies d'actuació en urbanitzacions de baixa densitat en sòl no urbanitzable

Març de 2021



HABITATGE , URBANISME I ACTIVITATS



Diputació
Barcelona

REDACCIÓ:

DIPUTACIÓ DE BARCELONA

ÀREA D'INFRASTRUCTURES I ESPAIS NATURALS

GERÈNCIA DE SERVEIS D'HABITATGE, URBANISME I ACTIVITATS (GSHUA)

Servei d'Urbanisme

Lorena Perona

Arquitecta

Yolanda López

Advocada

Amb el suport de:

Josep Báguena

Geògraf

Violeta Campdepadrós

Geògrafa

Marí Santandreu

Arquitecte

Lupe Serraima

Arquitecte

Jordi Aumatell

Estudiant de Dret en pràctiques

ÍNDIX RESUM

	Pàg.
1.- Introducció i consideracions preliminars	1
2.- Objectiu del treball	3
3.- Definicions, criteris i metodologia	5
3.1. Definicions i criteris	5
3.2. Metodologia	10
4.- El fenomen a Europa i al món	13
4.1. El concepte	13
4.2. Localització del fenomen	14
4.3. Recomanacions europees	15
5.- Marc normatiu estatal	17
5.1. La primera Llei del Sòl, del 1956	17
5.2. La nova llei del sòl estatal (TRLRS 2008)	18
5.3. Conclusions	20
6.- Urbanitzacions en SNU dins l'àmbit normatiu de Catalunya.	22
6.1. Marc normatiu de Catalunya.	22
6.2. Aproximació a la realitat catalana	23
6.3. Planejament territorial	26
6.4. Planejament urbanístic	62
7.- Categorització del tipus de SNU.	72
8.- Diagnosi del marc normatiu català en relació a les UDU's en SNU.	76
8.1. Llei 9/1981 sobre protecció de la legalitat urbanística	76
8.2. Decret legislatiu 1/2005 pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'Urbanisme	77
8.3. Decret 305/2006 pel que s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme	78
8.4. Llei 3/2009 de regularització i millora de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics	79
8.5. Decret legislatiu 1/2010 pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'urbanisme i les modificacions que introdueix la Llei 3/2012	80
8.6. Decret 64/2014 pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística	81
8.7. Avantprojecte de la Llei Territori, text provisional de 2017	82

9.- Urbanitzacions en SNU dins l'àmbit normatiu d'altres CCAA	84
9.1. Anàlisi individualitzat de cada Comunitat Autònoma	84
9.2. Anàlisi comparat	147
10.- Principals conclusions	182
Annex.- Glossari de sigles	183

1.- Introducció i consideracions preliminars

La creació de nous assentaments urbans en llocs fins aleshores deshabitats, no és un fet nou dels nostres temps, sinó que des del moment que els primers pobladors de les nostres terres passen de ser nòmades a sedentaris, fa uns deu mil anys, és una situació que de manera s'ha anat produint de manera més o menys progressiva, fins a dia d'avui. Tot i així, segons cada moment històric i, sobretot, en funció de les necessitats econòmiques i socials de la població, s'ha produït d'una forma o altra.

En aquest sentit, l'aparició del fenomen de les urbanitzacions s'inicia a Espanya als anys seixanta i setanta, en un moment de creixement econòmic i de superació de les penúries de la postguerra; part de la població comença a tenir capacitat per adquirir un habitatge i, en alguns casos, una segona residència, acompanyat de les facilitats d'adquirir vehicle privat, imprescindible per poder arribar a aquestes urbanitzacions. Així doncs, normalment, les cases d'estiueig es construeixen en forma d'urbanització en entorns naturals, com a contrapunt de les ciutats densificades i grises.

Per efecte d'una manca de regulació urbanística, acompanyada d'una forta demanda, aquest fenomen porta als propietaris de finques rústiques a obtenir importants plusvàlues a través de la parcel·lació i venda de les seves finques fins aleshores de naturalesa agrària o forestal. En aquest moment el sòl edificat ja té més valor que no l'agrícola, a diferència del que havia passat anteriorment.

A més, aquests nous espais habitats de baixa densitat es construeixen de forma massiva i dispersa per tot el territori generant a posteriori una greu problemàtica per poder dur a terme la seva gestió tant a nivell urbanístic i legal com ambiental i de consum de recursos. Les urbanitzacions han generat un important impacte des del punt de vista del model territorial, però també des del punt de vista socioeconòmic i ambiental.

Malgrat els esforços realitzats per les administracions públiques de regeneració dels nuclis urbans i de reordenació el conjunt urbanístic dels municipis, una gran part de les urbanitzacions han quedat fora d'aquestes dinàmiques per qüestions múltiples. En l'última dècada s'ha fet més visible la presència de les urbanitzacions com a una complexa realitat pendent de resolució ja sigui per una creixent consciència del desenvolupament urbà sostenible com pels canvis socioeconòmics i demogràfics produïts al conjunt de la població.

El desplegament dels Plans Territorials que determina el Pla Territorial General de Catalunya així com l'aparició de diferents normatives i àmbits de protecció de la natura i la biodiversitat (Xarxa Natura 2000, Plans Especials d'interès natural, Espais naturals de protecció especial, Parcs naturals...) han creat desajustos importants entre les normatives previstes i la realitat consolidada en aquests emplaçaments.

És evident, doncs, la necessitat d'analitzar la situació real de les urbanitzacions que es troben afectades per diferents graus de protecció dels sòls que les acullen en totes les seves variables realitzant un correcte diagnòstic d'aquestes de cara a contribuir eficaçment a la millora de:

- el coneixement de la situació real de les urbanitzacions en totes les seves variables,
- la planificació de les polítiques públiques de cara a l'abordatge d'aquesta problemàtica,
- el disseny de les actuacions i accions a dur a terme,
- la gestió ordinària de les accions desenvolupades i
- l'avaluació de les polítiques públiques i de les accions que incorporen.

Per aquesta anàlisi es proposa la tipificació de les diferents casuístiques en que es poden trobar aquelles implantacions residencials de baixa densitat en sòl no urbanitzable en general i en particular en aquell en el que el planejament territorial o la legislació sectorial ha determinat com a sòl d'especial protecció. Alhora aquest estudi no es restringeix a les urbanitzacions catalanes i a la seva normativa territorial i urbanística d'aplicació, sino que s'amplia a les urbanitzacions ubicades en les altres 16 Comunitats Autònomes que configuren l'Estat Espanyol, l'anàlisi de les quals pot ajudar a cercar vies d'anàlisi, diagnòstic o solució d'aplicació per les nostres realitats més properes.

2.- Objectiu del treball

L'objecte d'aquest treball és obtenir un estudi comparat d'estratègies d'actuació sobre urbanitzacions de baixa intensitat en sòl no urbanitzable (endavant SNU).

La justificació rau en el fet de que a Catalunya, i especialment a la demarcació de Barcelona, existeixen algunes urbanitzacions en aquesta tipologia de sòl, front les quals es necessita encarar les actuacions d'intervenció més adients, molt especialment per aquells nuclis d'habitatges que no compleixen la normativa ni disposen dels serveis bàsics.

Atès que aquest tipus de problemàtiques desborden, sovint, el marc normatiu, es proposa un estudi comparatiu més ampli que pugui analitzar altres territoris amb altres regulacions i llurs solucions adoptades.

Aquest treball es fa en el marc del programa de cooperació en matèria d'habitatge, urbanisme i activitats que ofereix la Diputació de Barcelona als ens locals.

L'encàrrec al que aquest document dona resposta abasta la redacció dels treballs que han d'integrar l'estudi de les urbanitzacions emplaçades en SNU en les diferents situacions urbanístiques que es puguin produir. En concret, s'ha realitzat una primera prospecció de situacions possibles amb la seva corresponent categorització de cara a establir una identificació d'aquelles situacions urbanístiques i jurídiques possibles. Posteriorment, s'han identificat i sistematitzat les estratègies adoptades amb les seves variants i alternatives.

El treball s'ha realitzat en una fase única i s'estructura en dues parts:

- En primer lloc, una anàlisi i diagnosi de totes les situacions urbanístiques i jurídiques en que es poden trobar les urbanitzacions en sòl no urbanitzable dins l'àmbit normatiu de Catalunya. Aquesta prospecció és posteriorment categoritzada per tal d'elaborar un índex sistemàtic d'aquestes situacions.
- Un cop obtinguda la informació de les diferents situacions, s'ha fet una comparativa amb els diferents marcs legals de la resta de Comunitats Autònomes de l'estat espanyol i altres situacions reals similars.

3.- Definicions, criteris i metodologia

3.1.- Definicions i criteris

Com a element essencial, abans d'entrar a l'estudi més concret, cal donar certes definicions i establir un criteri metodològic per poder garantir l'èxit i comprensió del present document. Amb tot, el concepte d'urbanització i d'urbanització amb dèficits (endavant UDU) no estan reglats i per tant cal establir una definició pròpia en el marc de la qual es desenvoluparà el present estudi.

3.1.1.- Urbanització

L'any 2003, amb la publicació de la normativa de mesures de prevenció dels incendis forestals en les urbanitzacions sense continuïtat immediata amb la trama urbana (*Llei 5/2003, de 22 d'abril, de mesures de prevenció dels incendis forestals en les urbanitzacions, els nuclis de població, les edificacions i les instal·lacions situats en terrenys forestals*) es fa la següent definició d'urbanització (article 3):

Urbanització: agregat de parcel·les i edificacions destinades a l'habitatge emplaçat de manera no connexa amb el nucli urbà primigeni i històric.

No tenir continuïtat immediata amb la trama urbana: tenir una posició en el territori separada dels sòls urbans o urbanitzables ja urbanitzats.

Tres anys després, al 2006, J.Barba i Mercadé intenten definir el concepte d'urbanització al seu estudi sobre "*Les urbanitzacions a la província de Barcelona: Localització i característiques dels sistemes de baixa densitat residencial*", on s'estableix en un sentit més ampli del terme:

Aquells àmbits que formen un sistema urbà (trama de carrers, parcel·les, espais públics) aïllats morfològica i funcionalment, en que la tipologia dominant és la residencial unifamiliar aïllada, sobre qualsevol qualificació urbanística, i en que la seva accessibilitat queda determinada per l'ús del vehicle privat ja que es troba separada significativament del nucli de població principal.

També, la Llei 3/2009, de 10 de març, de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics (endavant LLRMUDU) que analitzarem en detall en un apartat específic, introdueix en el seu articulat una definició per a les urbanitzacions:

S'entén per urbanització l'àmbit de sòl on s'ha iniciat un procés de transformació amb l'objectiu d'implantar-hi una àrea o zona residencial de baixa densitat.

A partir d'aquestes definicions concretem les condicions que ha de tenir de manera concurrent un àmbit per ser considerat una "urbanització", definició pròpia del servei d'urbanisme de la Diputació de Barcelona que serveix no sols de marc de contextualització del present treball, si no també pel Catàleg d'Urbanitzacions amb Dèficits de la província de Barcelona que des de la GSHUA s'està redactant. Així doncs, entenem per urbanització:

- Àmbits on s'ha produït una transformació física (parcel·lació, vials, edificacions),
- Àmbits on s'ha produït una transformació jurídica (parcel·lació, segregacions, ...),
- Àmbits majoritàriament conformats per habitatges unifamiliars aïllats,
- Àmbits deslligats de la trama urbana (accés en vehicle privat),

En els paràmetres anteriors no es recull el planejament ni l'any d'origen i per tant es pot considerar una urbanització independentment de la classificació del sòl sobre la qual s'assenta (urbà, urbanitzable o no urbanitzable) i/o del seu inici de desenvolupament.

Quedarien exclosos de la definició d'urbanització alguns creixements de baixa densitat si:

- formen part del nucli de població o si aquest ha estat format a partir d'un aglomerat de creixements de baixa densitat,
- es troben propers al nucli urbà, a una distància de fàcil accés a peu (<15 minuts),
- hi ha una estructura administrativa que les reconeix,
- presenten un volum considerable d'edificacions plurifamiliars,
- tenen una estructura administrativa pròpia (entitat municipal descentralitzada per exemple),
- pertanyen a agregats històrics o urbanitzacions singulars (és el cas de les urbanitzacions vinculades a camps de golf o d'altres activitats terciàries, esportives o lúdiques).

3.1.2.- Urbanització amb dèficits urbanístics (UDUs)

Novament insistir en que el concepte d'UDU, no és un concepte reglat i per tant no existeix una definició clara al respecte. Per contra el que sí defineix el Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC), i les seves modificacions posteriors és el concepte de "serveis urbanístics bàsics" i els requisits que ha de complir una parcel·la per obtenir la condició de "solar", tal i com s'exposa a continuació:

Article 27 Serveis urbanístics bàsics

1. *Són serveis urbanístics bàsics:*

- La xarxa viària que tingui un nivell de consolidació suficient per permetre la connectivitat amb la trama viària bàsica municipal.*
- Les xarxes d'abastament d'aigua i de sanejament.*
- El subministrament d'energia elèctrica.*

2. *Els serveis urbanístics bàsics han de tenir les característiques adequades per a l'ús del sòl previst pel planejament urbanístic que el classifica.*

Article 29 Concepte de solar

Tenen la consideració de solar, als efectes d'aquesta Llei, els terrenys classificats com a sòl urbà que siguin aptes per a l'edificació, segons llur qualificació urbanística, i que compleixin els requisits següents:

- Que estiguin urbanitzats d'acord amb les determinacions establertes pel planejament urbanístic, o en tot cas, si aquest no les especifica, que disposin dels serveis urbanístics bàsics assenyalats per l'article 27.1 i afrontin amb una via que disposi d'enllumenat públic i estigui íntegrament pavimentada, inclosa la zona de pas de vianants.*
- Que tinguin assenyalades alineacions i rasants, si el planejament urbanístic les defineix.*
- Que siguin susceptibles de llicència immediata perquè no han estat inclosos en un sector subjecte a un pla de millora urbana ni en un polígon d'actuació urbanística pendents de desenvolupament.*
- Que, per edificar-los, no s'hagin de cedir terrenys per destinar-los a carrers o a vies amb vista a regularitzar alineacions o a completar la xarxa viària.*

Atès que l'univers de la baixa densitat és molt extens, un altre aspecte a tenir en compte és la Llei 3/2009, de 10 de març, de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics. L'article 3 de l'esmentada llei defineix l'àmbit d'aplicació:

Article 3 Àmbit d'aplicació

1. *Aquesta llei s'aplica a les urbanitzacions que compleixen les condicions següents:*

- a. *Estar integrades majoritàriament per edificacions aïllades destinades a habitatges unifamiliars.*
- b. *Estar mancades, totalment o parcialment, d'obres d'urbanització o de dotació dels serveis urbanístics que estableix l'article 27 del text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2005, del 26 de juliol, o tenir aquestes obres i aquests serveis en un estat manifestament precari, que no permeti donar un servei adequat a l'àmbit.*
- c. *Disposar d'obres d'urbanització que no hagin estat objecte de recepció per l'ajuntament.*
- d. *Haver-se implantat en el territori entre l'entrada en vigor de la Llei del sòl i ordenació urbana del 12 de maig de 1956 i l'entrada en vigor de la Llei 9/1981, del 18 de novembre, de protecció de la legalitat urbanística. A aquests efectes, s'entén per implantació el procés principal de transformació física i parcel·lació del sòl amb l'objectiu de crear un àmbit residencial.*

Precisament la recepció de les obres d'urbanització per part de l'ens local és el mateix criteri (i l'únic) que segueix el Servei d'Estratègies i Actuacions Territorials de la Generalitat en la seva Catalogació de les urbanitzacions del territori català l'any 2015.

També cal esmentar "l'Avantprojecte de la llei de territori", que fa especial esment a les urbanitzacions amb dèficits, amb noves aportacions per resoldre de manera definitiva els dèficits que les caracteritzen. A tal efecte, l'avantprojecte les atorgaria un règim jurídic específic, diferenciat en funció de les diverses situacions, amb la voluntat de facilitar la seva adequada incorporació als assentaments urbans en el cas que aquesta sigui possible i, en el cas que no ho sigui, de regular la disposició de serveis de les edificacions que es puguin mantenir en ús per tal d'assegurar l'adequada qualitat de vida dels residents. Aquest particular s'analitza més en detall en un apartat específic sobre el marc normatiu català.

Cal esmentar la nova definició de solar de l'article 61 de l'esmentat redactat normatiu –recordem que és un avantprojecte de llei– segons el qual tenen aquesta condició els terrenys en els assentaments urbans que d'acord amb les determinacions del planejament compleixin els requisits establerts.

Article 61. Solar

L'aprofitament urbanístic que assigni el planejament d'ordenació del territori només es pot materialitzar en els terrenys que tinguin la condició de solar. Tenen aquesta condició els terrenys en els assentaments urbans que, d'acord amb les determinacions del planejament, compleixin els requisits següents:

- a) *Estar destinats a l'ús privat i assolir les condicions mínimes de la parcel·la edificable.*
- b) *Confrontar amb una via de comunicació urbana i disposar de la resta de serveis urbanístics a peu de la parcel·la.*
- c) *No estar inclosos en un àmbit d'actuació urbanística pendent d'execució jurídica i material.*
- d) *No estar afectats parcialment al sistema urbanístic de comunicacions per a regularitzar alineacions o completar la xarxa viària.*

La proposta de l'Avantprojecte de llei de Territori també modifica el concepte de sòl urbà (assentament urbà reglat) i els serveis urbanístics bàsics en l'article 37 on fa referència a les condicions per establir aquests tipus de sòls:

Article 37 Assentaments urbans reglats

- 1. *El planejament d'ordenació del territori ha de classificar com a assentament urbà reglat els terrenys integrats efectivament en el teixit urbà perquè es troben en alguna de les circumstàncies següents:*

- a) *Disposen dels serveis urbanístics bàsics i adequats per a l'ús a què els destina el planejament, o en poden disposar sense més obres que les de mera connexió a les xarxes dels serveis públics en funcionament, llevat que hagin assolit els serveis esmentats en contra de les determinacions del planejament. El simple fet que el terreny confronti amb carreteres i vies de connexió interlocal i amb vies que delimiten el sòl urbà no comporta que el terreny tingui la condició d'assentament urbà.*
- b) *Han assolit el grau d'urbanització que determina el planejament.*

2. Són serveis urbanístics bàsics:

- a) *La xarxa viària de comunicació urbana íntegrament pavimentada, inclosa la zona de pas de vianants, que disposi d'enllumenat públic.*
- b) *La xarxa d'abastament d'aigua.*
- c) *Les instal·lacions de sanejament i de subministrament d'energia elèctrica.*

En definitiva als efectes del present estudi, però també dels Catàleg d'Urbanitzacions amb Dèficits Urbanístics de la província de Barcelona en la elaboració del qual està immers el Servei d'Urbanisme de la Diputació de Barcelona, definim les UDUs com aquelles urbanitzacions que no han complert el procés de transformació física i jurídica del sòl i per tant no han assolit la condició de sòl urbà consolidat i per tant tenen mancances per obtenir aquesta condició, sempre que compleixin els següents requisits:

A. Criteri tipològic:

Estar formades per teixits residencials de baixa densitat (integrats majoritàriament per edificacions aïllades) separats significativament del nucli de població principal, amb un mateix origen i denominació, amb un àmbit unitari i en qualsevol classe de sòl.

B. Criteri temporal:

Tenir un origen d'implantació entre el 12/5/1956 (entrada en vigor de la "Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana" estatal) i el 18/11/1981 (entrada en vigor de la "Llei 9/1981, de 18 de novembre, sobre la protecció de la legalitat urbanística" catalana).

C. Criteri dotacional:

Estar mancades total o parcialment d'obres d'urbanització o de dotació dels serveis urbanístics, o tenir aquestes obres i aquests serveis en un estat manifestament precari.

A tal efecte els serveis urbanístics bàsics són:

- Xarxa viària amb un nivell de consolidació suficient per permetre la connectivitat amb la trama viària bàsica municipal.
- Xarxes d'abastament d'aigua i de sanejament.
- Subministrament d'energia elèctrica

Per tant és necessari disposar d'aquests serveis de forma global per tota la urbanització per a poder tenir condició de solar i resoldre els dèficits urbanístics.

D. Criteri jurídic:

Disposar d'obres d'urbanització que no hagin estat objecte de recepció per l'ajuntament, o no tenir feta la reparcel·lació o les cessions obligatòries, o no estar inscrita al registre de la propietat.

Malgrat que el fet de realitzar la recepció és clau alhora d'establir el canvi de classificació a sòl urbà consolidat i s'estableix com el punt final del desenvolupament de les obres d'urbanització, hi ha diferents situacions parcials que poden desfigurar aquesta condició:

- *Recepció parcial d'un àmbit*

En casos on hi ha una divisió poligonal de l'àmbit és autoritzable un desenvolupament independent i, per tant, es pot recepcionar un dels dos polígons, de forma que aquest obtindria la condició de sòl urbà consolidat. En els casos on no existeix aquesta divisió poligonal, si el projecte d'urbanització s'estableix per fases completes, només es pot recepcionar l'àmbit complet quan disposi de tots els seus serveis bàsics, moment en que passaria a tenir la condició de sòl urbanitzat segons la llei del sòl. Si hi ha part del sector on no ha acabat el procés transformador, aleshores tot l'àmbit restaria en situació de dèficit malgrat que una part disposi de totes les condicions per ser sòl urbà consolidat.

- *Recepció parcial d'una infraestructura*

També es produeixen situacions en que el dèficit prové per la manca d'una infraestructura determinada, malgrat que s'han recepcionat parcialment la resta d'infraestructures. En aquests casos cal redactar, executar i recepcionar aquella infraestructura que manca, i no es pot considerar la recepció parcial d'algunes infraestructures motiu suficient per a la consideració d'estar en situació normalitzada.

- *Recepció Tàcita o Pressumpta*

Aquest és un cas en el que, un cop executades les obres i inscrites al registre les finques de nova creació, no s'ha realitzat una recepció formal. Sovint en aquestes situacions els Ajuntaments assumeixen la condició de sòl urbà, fan el manteniment del viari i dels serveis i atorguen llicències.

Amb tot, la recepció ha de ser feta de forma expressa per l'Ajuntament i només s'admetria aquesta recepció tàcita de forma excepcional mitjançant la realització de fets inequívocs o conculcents que acreditin aquest fet (inauguració oficial, manteniment, atorgament de llicències...) o bé en el cas de entrega de l'obra i s'adquireixi per silenci administratiu. Malgrat això és necessari que l'Ajuntament o un magistrat dicti una resolució expressa a la que decreti la recepció formal de la urbanització i estableixi les condicions inherents a aquesta recepció (juntetes de conservació...).

- *Recepció amb dèficits.*

Es considera també una situació de dèficits en aquells casos en que s'ha realitzat una recepció per part de l'administració però físicament a la urbanització es detecten dèficits en els serveis bàsics. En aquest cas es considera que la urbanització se situa en dèficits malgrat que la seva classificació sigui la de sòl urbà consolidat.

Per la seva banda i a nivell jurídic, la finalització de la transformació d'una o diverses finques inicials a les finques resultants s'estableix en el moment de la inscripció al registre, ja que aquest acte garanteix que s'ha realitzat totes les cessions obligatòries, s'ha liquidat totes les indemnitzacions pendents i, per tant, ja es pot procedir jurídicament a efectuar el canvi de propietats. El fet de la inscripció al registre garanteix la materialització del procés de transformació jurídica de la propietat.

E. Criteri de planejament

Sovint alguns dèficits urbanístics de les urbanitzacions són per una inadequació al planejament urbanístic, tant per l'incompliment del planejament en el moment de la seva implantació com per l'aparició de noves càrregues o limitacions en l'aprovació de nous planejaments municipals (POUM) o territorials, o normatives sectorials d'obligat compliment.

El fet de no poder adaptar la realitat existent de la urbanització al planejament vigent es considera un dèficit doncs pot aturar la finalització d'aquesta per inviabilitat econòmica o física. No es consideraria un dèficit el fet de tenir elements que, de forma particular i concreta, justifiquin un ajust puntual del planejament (una alineació de vial, un volum disconforme...).

Precisament en aquest darrer "criteri de planejament" es on s'emmarquen les UDUs en Sòl No Urbanitzable en general i les UDUs en SNU d'especial protecció en particular, principal objecte d'anàlisi del present treball.

3.2.- Metodologia

En el marc d'aquest treball s'ha buscat a través de cercadors jurídics, analitzant i comparant la diversa regulació que trobem a nivell autonòmic sobre urbanitzacions en SNU, en sòl rústic, en sòl de naturalesa rural o en situacions anàlogues. Alhora, s'han posat de relleu les diverses solucions que s'observen a cada normativa concreta, arribant a les conclusions bolcades al darrer apartat del document.

A mésde regulació i normativa autonòmica, s'ha consultat altra documentació que aborda la temàtica localitzada a través d'una cerca al Google. D'aquesta manera hem tingut oportunitat de localitzar els documents llistats a continuació, que van des d'articles d'opinió, fins a exhaustives tesis doctorals.

Una primera conclusió és que es tracta d'una problemàtica molt analitzada i abordada de manera individual per comunitats autònomes o fins i tot de manera comparada, però fora de l'àmbit de Catalunya. No hem localitzat cap document que analitzi i focalitzi l'abordatge de la problemàtica que ens ocupa dintre del context català ni provincial.

El llistat de documents consultats, endreçats cronològicament pel seu any de publicació, ha estat el següent:

1. *"Los límites difusos de los territorios periurbanos: una propuesta metodológica para el análisis de su situación socioeconómica y procesos de cambio"*, article de Francisco Entrena Durán. Revista Sociologías, Porto Alegre, nº 11, de juny de 2004.
2. *"Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad. Un estudio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias"*. Francisco Entrena Durán. Universitat de Granada. Departament de Sociologia. Papers 78, 2005.
3. *"Environmental aspects of urban spread in Europe"* Informe publicat per l'Agència Europea de Medi Ambient l'any 2006.
4. *"Urban sprawl in Europe. The ignored challenge"*. Informe de l'Agència Europea de Medi Ambient. Comissió Europea. Govern d'Espanya. 2008.
5. *"Ciudad difusa y el archipiélago metropolitano"*, del professor italià Francesco Indovina dintre de la revista Ciudades-Comunidades e Territórios N°18, de juny de 2009.
6. *"El suelo en la legislación urbanística española"*. Angela Matesanz Parellada. Ciudades para un futuro más sostenible. Madrid, setembre de 2009.
7. *"La execució de les sentències urbanístiques"*, Tesis doctoral de Gemma Geis Carreras. Dirigida per Joan Manuel Trayter Jiménez. Universitat de Girona, 2009.
8. *"Una visión crítica del régimen de fuera de ordenación"*, Fernando López Perez. Revista Aragonesa de Administración Pública, número 36, de 2010.
9. *"El urbanismo ilegal en suelo rural, tratamiento legal y regularización"*, de Luis Mariano Reula Sanz i José Gavilán López, de maig de 2011.

10. *"Implicaciones territoriales y aspectos sociales del urbanismo difuso en áreas de transición rural-urbana. Su análisis en la provincia de Málaga"*. Federico Benjamín Galacho Jimnénes. Dintre de "Comunicaciones. XXII Congreso de geógrafos españoles", Volumen 2, Universidad de Alicante, 2011.
11. *"La imposibilidad de ejecución de sentencias de demolición de edificaciones. Medidas legales"* de Maria Rosario Alonso Ibáñez, que es troba publicat en la obra col·lectiva *"Por el Derecho y la Libertad. Libro homenaje al Profesor Dr. Juan Alfonso Santamaría Pastor"*, Iustel, Madrid, 2014.
12. *"Suelo rústico de asentamiento irregular o categorías equivalentes y autorizaciones/licencias provisionales. Estudio comparado y jurisprudencial"*. Agustín Berrocal Hernández i Pilar Fernandez Montero. Revista jurídica de Castilla y León, número 32, gener de 2014.
13. *"Reparar los impactos de la burbuja constructora"*. Fernando Gaja i Díaz. Universitat Politècnica de València. Scripta Nova. Revista electrònica de Geografia i Ciències Socials. Universitat de Barcelona. 2015.
14. *"Las edificaciones sujetas al régimen de fuera de ordenación"*, Jose Manuel Estebanez. Publicació al blog de l'autor, a 11 d'abril de 2016.
15. *"Better targeted measures needed to tackle urban sprawl in Europe"*. Document de conclusió principal d'un informe conjunt de l'Agència Europea del Medi Ambient (EEE) i l'Oficina Federal Suïssa del Medi Ambient (OFEM). Juny 2016
16. *"La problemàtica de las autorizaciones urbanísticas y para el ejercicio de actividades en relación con la situación de fuera de ordenación parte A"*. Fernando Pavia Alcaraz. Text de la ponència celebrada en la Diputació d'Alacant, el 29 de setembre de 2016.
17. *"La declaración en situación de asimilación al régimen de fuera de ordenación: pasado, presente y futuro"*. Francisco Javier Ruiz Bursón. Article publicat en el número 43 de la Revista General de Derecho Administrativo (Iustel, octubre 2016).
18. *"Desregulación urbanística del suelo rústico en España. Cantabria y Extremadura como casos de estudio"*. Víctor Jiménez Barrado, Carmen Delgado Viñas y Antonio-José Campesino Fernandez. Revista de Geografía Norte Grande, N°67, de 2017.
19. *"Deslocalización de lo urbano e impacto en el mundo rural: rururbanización en "pueblos dormitorio" de Cáceres capital"*. Victor Jiménez Barrado i Antonio-José Campesino Fernandez, dintre de Cuadernos Geográficos num 57 de l'any 2017.
20. *"Condiciones de la edificación de vivienda aislada en SNU. Estudio de regulación normativa"*. Eduardo de Santiago Rodríguez i Isabel Gonzalez García. Ci(ur) 120. Cuadernos de investigación urbanística, d'octubre de 2018.
21. *"Legislación Urbanística Estatal y Autonómica 2019"* Sociedad de Tasación.
22. *"Apoyo a la construcción en suelo rústico en los municipios despoblados"*, article de març de 2020 del diari de Cantabria consultable a:
<https://www.eldiarioalerta.com/articulo/cantabria/apoyo-construccion-suelo-rustico-municipios-despoblados/20200313080452074049.html>
23. *"El Gobierno da luz verde al Plan de Derribos dotado con 23 millones para los próximos cuatro años"*, article de maig de 2020 d'Europa Press consultable a:
<https://www.europapress.es/cantabria/noticia-gobierno-da-luz-verde-plan-derribos-dotado-23-millones-proximos-cuatro-anos-20200528211651.html>
24. *"Edificios ilegales que escapan a las sentencias de derribo"*, article d'agost de 2020 del diari El País consultable a:

<https://elpais.com/sociedad/2020-08-09/edificios-ilegales-que-escapan-a-las-sentencias-de-derribo.html>

25. "Obras permitidas en los fuera de ordenación. El régimen en las Islas Baleares". Article publicat a la revista electrònica:
<https://urbanistica91.com/doctrina/obras-permitidas-en-el-regimen-del-fuera-de-ordenacion-el-regimen-en-las-islas-baleares/>



Titular d'alguns dels darrers articles consultats, concretament el 22, 23 i 24 del llistat anterior.

4.- El fenomen a Europa i al món

4.1.- El concepte

Els processos d'ocupació irregular dels terrenys rústics (es a dir, aquells en els que ni es permeten els usos urbans ni haurien de ser-hi presents), han traspassat l'àmbit urbanístic i s'estableixen ja com un dels principals problemes d'indole social i territorial en tot el món.

A Amèrica llatina aquest tipus de creixement està vinculat essencialment a espais perifèrics i marginals de les grans metròpolis com alternativa per a la població amb menys recursos i que troben el seu contrapunt en les "ciutats vallades" o urbanitzacions tancades per les classes altes, conformant un model que comporta fenòmens de segregació socioespacial, però també nous moviments de resposta des del món de la planificació com el conegut New Urbanism. Malgrat això, el creixement urbanístic irregular també es troba en entorns rururbans de països europeus, on el model es fonamenta en la fora demanda residencial d'origens diversos amb un nexa en comú, "fugir" de la ciutat.

En el primer cas, de forma general estaríem parlant de grans conjunts d'infrahabitatges que constitueixen primeres residències per la població amb menys capacitat econòmica, mentre que en el segon, es tractaria de la proliferació de residències habituals o secundaries en espais periurbans o rurals en contraposició al model de vida en la ciutat que generen un elevat consum de sol derivat de morfologies de baixa densitat. Mentre que al context llatinoamericà la marginalitat de la perifèria és un factor preocupant, en el context europeu el concepte de perifèria està marcat per una consideració exempta de problemàtiques d'exclusió social.

Aterrant a Europa, a aquest model d'ocupació del territori se l'anomena "Expansió urbana descontrolada" (endavant EUD). L'Agència Europea de Medi Ambient, al 2006, el defineix com un problema de planificació habitual en un gran nombre de regions urbanes d'Europa on la capacitat reguladora dels municipis es veu desbordada per les enormes forces que estan transformant el territori.

La EUD, segons les diferents fonts consultades, és sinònim d'un desenvolupament urbà creixent i no planificat, caracteritzat per una barreja de baixa densitat d'usos del sòl en les zones marginals de les ciutats, i que té els seus orígens als Estats Units on la expansió ràpida del "urban sprawl" cap a l'exterior de les ciutats (contraurbanització) es remunta a inicis del segle XX, impulsada pel ràpid creixement del parc automovilístic i per la preferència per cases aïllades amb jardí.

Es tracta d'una pauta física d'expansió principalment cap a àrees agrícoles circumdants, que implica un control deficient de la planificació de la parcelació. S'erigeix com una amenaça per la cultura europea, ja que suposa un impacte econòmic, social i ambiental significatiu per les ciutats i per l'espai rural de Europa, a més de debilitar greument els esforços destinats a fer front al desafiament global que suposa el canvi climàtic.

És un fenomen no relacionat amb el creixement de la població sino impulsat per altres poderosos factors, com les preferències individuals en matèria d'habitatge, l'increment de la mobilitat i les decisions relacionades amb les inversions comercials. Per això, algunes fonts intenten trobar una definició més rigurosa i científica al concepte d'EUD, arribant a afirmar que es produeix quan la taxa de canvi de l'ús del sòl rústic a urbà és superior a la taxa de creixement demogràfic d'una determinada zona durant un període concret.

Altres publicacions parlen del concepte com un moviment espacial centrífug cap a la perifèria en condicions de baixa densitat que necessita de noves polítiques de planificació urbanística per regular aquests creixements. Aquest fenomen engloba "suburbanització", entès com el progressiu abandonament del centre de la regió metropolitana en favor de localitzacions perifèriques; però també "rururbanització", com a procés de urbanització d'espais rurals, generador de formes híbrides entre lo rural i lo urbà i també la idea de "periurbanització".

Per la seva banda, la publicació Cidades-Comunidades e Territórios de Juny de 2009 tracta la "ciudad difusa y el archipiélago metropolitano" de la mà del professor italià Francesco Indovina,

gran coneixedor de la problemàtica. Aquest concepte de la ciutat difusa, afirma, serveix per denominar tot tipus d'urbanització del camp de dimensió consistent. Afirma que ciutat de baixa densitat i ciutat difusa són formules utilitzades en dues llengües diferents per nombrar un mateix fenomen, si bé una destaca l'arquitectura i la construcció, la baixa densitat i l'altra un element relatiu a la organització de l'espai, la difusió.

4.2.- Localització del fenomen

Les zones europees on més s'aprecien els efectes d'aquesta expansió són els països o regions que registren una elevada densitat demogràfica i una gran activitat econòmica (Bèlgica, Països Baixos, Alemanya meridional i occidental, el nord d'Itàlia o la regió de París) i/o un ràpid creixement econòmic (Irlanda, Portugal, Alemanya oriental o la regió de Madrid a Espanya). És a dir, en les ciutats d'Europa septentrional i occidental és on la tradició urbana és menor i per tant hi ha una major influència de tradicions en les que l'ideal de planificació es basava en suburbis ajardinats i menys compactes. Però també és especialment present aquesta EUD en els països o regions que s'han beneficiat de les polítiques regionals de la UE i del seu finançament.

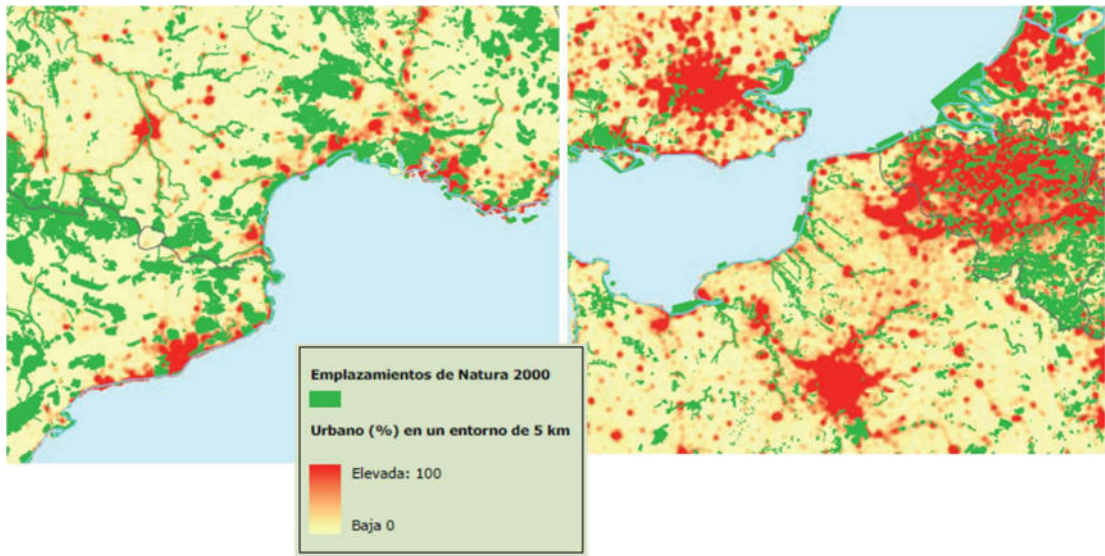
Els punts on més es concentra aquest fenomen es detecten al llarg de corredors de transport però també en franges costeres ja densament poblades, com és el cas d'Espanya, en el marc d'una regió mediterrània classificada com un dels 34 punts d'alarma en el món en relació a la biodiversitat. De fet, les regions costaneres d'Europa acullen un important creixement de població originat per un continu desenvolupament del creixement dispers, éssent les zones costeres de Portugal, Irlanda i Espanya les que presenten les majors taxes de creixement.

Als darrers anys, però el creixement de les ciutats europees ha tingut lloc sobretot en sòl prèviament agrícola. Normalment, el desenvolupament urbà i l'agricultura competeixen pel mateix sol degut a que els sòls agrícoles adjacents a les àrees urbanes existents són també ideals pel creixement urbà. Els motius dels agricultors per participar en aquest procés són clars, ja que es poden assegurar uns importants beneficis econòmics amb la venda de terres agrícoles per la construcció d'habitatges o altres desenvolupaments urbans. Novament la costa mediterrània és un bon exemple per il·lustrar tots aquests impactes característics de l'expansió urbana descontrolada.

Els impactes de l'EUD sobre les zones naturals són significatius, creant efectes de barrera que degraden les funcions ecològiques dels hàbitats naturals. La pèrdua de sol agrícola i natural o la fragmentació de boscos, zones humides i altres hàbitats, són impactes directes i irreversibles ben coneguts. La fragmentació del sòl urbà, en alterar els corredors de migració per les espècies silvestres, aïlla aquestes poblacions i pot reduir els hàbitats naturals per sota del nivell mínim necessari per assegurar la viabilitat de les poblacions. Aquest procés de degradació de les xarxes ecològiques amenaça clarament amb debilitar els importants esforços de conservació de la natura d'iniciatives com Natura 2000.

En la imatge extreta de la publicació "*Environmental aspects of urban spread in Europe*", que acompanya aquest apartat, es pot observar un clar contrast entre la expansió de les àrees urbanes a la costa i a l'interior. En el cas de Barcelona, les limitacions geogràfiques estan dirigint l'expansió cap a la costa i com a conseqüència, els emplaçaments Natura 2000 de la costa estan cada cop més aïllats. A la resta, el nou desenvolupament urbà està envaint les zones protegides de l'interior, observant-se casos d'urbanització dins dels emplaçaments de Xarxa Natura 2000.

Es destaca també en relació a la pressió urbana en els emplaçaments de XN 2000, que els impactes no sols els generen les àrees urbanes més importants sino també la combinació d'impactes provocats per varis focus petits, que poden donar lloc a efectes igual de greus. Alhora en relació als mapes es fa referència a la distribució de les àrees urbanes al voltant dels emplaçaments XN 2000 en l'àrea metropolitana de Londres, al Nord de Bèlgica, als Països Baixos i al nord de França, amb fortes interconnexions entre àrees urbanes i naturals on els boscos es situen a menys de 5km de les ciutats més importants (amb més de 100.000 habitants). En els casos més extrems els XN 2000 estan completament integrats en les àrees urbanes, i per tant pateixen majors pressions a causa de la contaminació atmosfèrica, soroll i alteracions humanes.



*Pressió urbana sobre emplaçaments XN 2000 a les zones costeres del Canal de la Manxa i del Mediterrani Occidental
 Font: Expansión urbana descontrolada en Europa. Agència Europea de Medi Ambient. Comissió Europea. Govern d'Espanya. 2008.*

Font del mapa: AEMA (Inventari Corine de cobertura i usos de sol 2000 i de XN 2000)

Malgrat aquestes fortes connexions entre allò natural i allò urbà que no podem obviar, els usos d'implantació permesa responen a lògiques diferents segons el país. Per entendre-ho, ens ajuda la publicació *“Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad. Un estudio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias”* referida a l'apartat 3.2.

Es tracta d'un treball realitzat entre 2001 i 2004, d'un projecte d'investigació internacional europeu sobre *“Urban Pressure on Rural Areas: Mutations and Dynamics of Periurban Rural Processes”*, finançat per la comissió europea.

Investigadors de França, Anglaterra, Alemanya i Espanya, conclouen que al Regne Unit hi ha una més clara separació entre els usos urbans i rurals de la terra, la qual cosa està relacionada amb el fet de que tot i que existeixi una considerable demanda d'habitatges en zones rurals per part de la població, la majoria d'aquesta demanda no pot ser satisfeta degut a les fortes restriccions per construir en aquestes zones que imposa el sistema de planificació urbana vigent al país. Aquestes restriccions fan que el nombre d'habitatges rurals sigui escàs i que per tant per moltes famílies, el seu preu sigui més alt que el de comprar un habitatge a les ciutats. Es tracta doncs d'una situació que contrasta amb l'existent a França, Alemanya i Espanya, països en els que el fet de que l'habitatge sigui més barat a les àrees metropolitanes que als centres urbans afavoreix l'expansió de les zones periurbanes i augmenta la pressió urbana en elles.

4.3.- Recomanacions europees

Malgrat la complexitat dels sistemes urbans, en moltes ciutats preval una orientació poc sistemàtica de la gestió urbanística i l'expansió no sol abordar-se com una qüestió integrada. Alhora la qüestió de la integració rara vegada s'acompanya d'una integració procedimental mitjançant la formulació de polítiques, anàlisi de problemes i avaluació d'impactes, planificació, finançament i execució, precisament a causa de l'ampli abast de les qüestions implicades. Aquesta limitació a l'efectivitat de la gestió urbanística s'identifica per Europa com un gran handicap.

Algunes recomanacions que ens venen d'Europa posen el focus en:

- La necessitat d'un millor monitoratge de l'expansió urbana, més recerca en profunditat sobre el fenomen i millors eines de coneixement per abordar els seus impactes negatius.

- La identificació de la política de cohesió de la UE com el marc efectiu per articular una millor coordinació de les polítiques sobre l'ús del sòl i les inversions dels Fons Estructurals i de Cohesió entre les àrees urbanes, les zones rurals i les regions, amb les que gestionar de manera eficaç l'expansió urbana descontrolada. El motiu rau en que Europa situa les causes del fenomen en la descoordinació dels mecanismes de planificació a tots els nivells, afirmant que no és possible prendre decisions adients sobre el desenvolupament urbà atenent únicament a l'àmbit local.
- El paper de la UE com a facilitadora de bones pràctiques en la gestió de la EUD, però també com a difusora de les solucions polítiques que hagin demostrat la seva eficàcia.
- La obligació de la UE de definir una responsabilitat clara i substancial, i la missió d'assumir un paper actiu de lideratge en el desenvolupament de noves iniciatives per a contrarrestar els impactes de la expansió. Fins i tot s'afirma que la coordinació de les polítiques relatives a l'ús del sòl i de les inversions dels Fons Estructurals i de Cohesió de la Unió Europea són un factor clau per respaldar la contenció de l'EUD.

5.- Marc normatiu estatal

5.1.- La primera Llei del Sòl, del 1956

Atès que les comunitats autònomes tenen competència legislativa exclusiva en matèria d'urbanisme, ordenació del territori i habitatge, atorgada per l'article 148.1.3r de la Constitució Espanyola, la legislació estatal en aquesta matèria és supletòria, només fent referència a aquells elements considerats totalment bàsics i, especialment, a tot allò que afecti al dret de propietat, que en aquest cas hi ha competència regulatòria exclusiva de l'estat.

La Llei del Sòl de 12 de maig de 1956, va definir les primeres línies de l'estructura bàsica de la classificació del sòl, el planejament i l'execució urbanística. El control de l'activitat urbanitzadora va ser regulat pel Decret de 17 de juny de 1955, pel qual s'aprovà el Reglament de Serveis de les Corporacions Locals.

En vigència de la Llei del Sòl de 1956, s'aprovaren Lleis com la 52/1962, de 21 de juliol, sobre valoració de terrenys subjectes a expropiació en execució de plans d'habitatge, el Reglament d'edificació forçosa i registre municipal de solars (D635/1964), el Reglament de reparcel·lacions (RD1006/1966), o el Reglament d'habitatges de protecció Oficial (D2114/1968).

Aquest marc normatiu del moment, respecte del sòl rústic, autoritzava l'atorgament de llicències per a la construcció d'habitatges unifamiliars que no excedís una determinada proporció màxima (1m³/5m²) segons l'article 69.2. de la Llei del sòl de 1956. Probablement aquesta regulació anava més encaminada al desenvolupament del món rural que no cap a una posterior implementació d'urbanitzacions de segona residència, tot i així, aquesta regulació entre d'altres circumstàncies, va facilitar que matius de finques rústegues de gran extensió es comencessin a parcel·lar, legal o il·legalment.

Aquest règim d'edificació del sòl rústic va ser derogat i reformat per la Llei 19/1975 de Règim del Sòl i Ordenació Urbana, que va donar lloc al Text Refós del Règim del Sòl, aprovat per RD 1346/1976, de 9 d'abril. I a partir d'aquest, es varen promulgar una sèrie de reglaments que desenvoluparien amb molt més detall el règim urbanístic, com per exemple el Reglament de Planejament (RD 2159/1978), el Reglament de Gestió Urbanístics (RD 3288/1978) i el Reglament de Disciplina Urbanística (RD 2187/1978).

Es redefeixen les classes de sòl, evolucionant les determinacions cap al concepte de qualificació del sòl. La major incidència d'aquest nou règim afectà a l'anterior sòl de reserva urbana, que es desdobleja en sòl urbanitzable programat (aquell que ha de ser urbanitzat immediatament) i sòl urbanitzable no programat (que es reserva per al seu desenvolupament futur mitjançant planejament derivat). Però la modificació més substancial afectà al règim del SNU eliminant el dret a l'aprofitament mínim que l'anterior llei reconeixia.

Tot i els avanços en la definició del règim urbanístic del sòl, la millora de la situació econòmica, va conduir durant els anys 60 i 70 a promoure arreu de Catalunya un gran nombre d'urbanitzacions en sòl rústic destinades, inicialment, a segona residència. Aquestes iniciatives responien a la major capacitat adquisitiva d'una bona part de la població, que li permetia l'accés a un segon habitatge, majoritàriament també de característiques modestes, i que era possible gràcies a les millores a les xarxes de comunicacions i als medis de desplaçament de les famílies.

Aquestes urbanitzacions es caracteritzaven per situar-se sobretot a l'àrea metropolitana i la seva influència, en municipis amb grans extensions de sòl rústic que sense processos de transformació de sòl o parcel·lacions adequats, ni planejament adaptat que regulés la previsió de serveis, vialitat, subministrament i sanejament, van veure primer com apareixien aquests tipus d'assentaments, allunyats del nuclis, per destinar-ho a segona residència, i com posteriorment s'han consolidat com a primera residència amb una incidència notable pel municipi a l'hora de complir amb la prestació dels serveis mínims obligatoris i assumir-ne els costos.

5.2.- La nova llei del sòl estatal (TRLS 2008)

Des de la Sentència del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de març, sobre la distribució de competències en matèria d'urbanisme i dret de propietat entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, l'Alt Tribunal declara que l'urbanisme és competència exclusiva de les CCAA, amb totes les seves conseqüències de buidatge de l'Estat en favor de les mateixes. Aquesta sentència i d'altres posteriors, a més van posar de manifest la necessitat d'una legislació bàsica de drets i deures sobre el sòl (estatal) per sobre de fronteres i territoris que reguessin la qualitat i la sostenibilitat en l'edificació.

Cal recordar que l'esmentada sentència té el seu origen en els recursos d'inconstitucionalitat interposats per les Comunitats Autònomes de Navarra, Cantàbria, Castella i Lleó, Canàries, Catalunya i Aragó, contra la Llei 8/90 de Reforma del Règim Urbanístic i Valoracions del Sòl, i concretament les dues darreres comunitats (Catalunya i Aragó), també contra el Reial Decret Legislatiu 1/1992, de 26 de juny, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei sobre el Règim del Sòl i Ordenació Urbana (TRLS 92). El resultat ha estat la declaració d'inconstitucionalitat de tres quartes parts del TRLS 92.

Davant de la sentència, l'Estat realitza un gran esforç de contenció per no envair competències i tracta de vertebrar el sistema amb una nova llei simple i flexible, la del 98. Però aquesta nova llei seguirà patint correctius per part del Constitucional, arribant fins i tot a establir que sobre les competències exclusives de l'Estat, aquest ha de deixar espai a les Comunitats. Només pot regular les qüestions bàsiques amb l'objecte d'evitar desigualtats de tracte i vertebrar mínimament el sistema, però tot el que no sigui açò o constitueixin especialitats passen a ser competències de les CCAA.

És per això que la llei del 98 neix ja molt dèbil i la del 2008 (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de juny, per el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo, TRLS 2008) i següents (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, per el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, TRLSRU 2015), hereves de la mateixa, resten afectades per allò. L'Estat realitza un esforç continu per ocupar un espai que no li correspon, doncs l'urbanisme és competència de les comunitats autònomes, ajustant-se a la distribució competencial de la sentència esmentada.

Així el TRLS 2008 realment no és una llei nova, sinó que tant sols tracta de consolidar aquest espai de l'Estat, incorporant uns pocs articles que van quedar oblidats del TRLS 92 i que el Tribunal Constitucional formalment no havia derogat. No obstant cal destacar que suposa un canvi en relació a la creació de nova ciutat respecte a les lleis anteriors, aposta pel desenvolupament sostenible i regeneració de ciutat existent que malauradament queda en una declaració d'intencions.

La Llei del 56 valora el sòl partint de la seva destinació i no de la seva situació real, el TRLS 2008 acaba amb això, distingint entre dues situacions bàsiques de sòl: sòl rural (SNU) i sòl urbanitzat. Però també cal destacar l'article 13 del TRLS 2/2008 que prohibeix parcel·lacions urbanístiques en sòl rural, tret la inclusió en un àmbit d'una actuació de urbanització d'acord amb la legislació d'ordenació territorial i urbanística, i realitza una descripció molt detallada dels usos permesos en sòl rústic i en especial de protecció.

L'Article 35.a. per la seva banda estableix que les situacions "Fora d'Ordenació" no seran indemnitzables sense perjudici que pugui ser-ho la impossibilitat d'utilitzar i gaudir lícitament de la construcció o edificació inclosa en dita situació durant la seva vida útil. Amb tot, el significat de "gaudir lícitament" és quan l'immoble conserva la seva legalitat en quant a l'ús ja que no existeix dret a indemnització perquè no es produeix cap lesió efectiva que sigui avaluable econòmicament, donat que la modificació de planejament no provoca en aquests casos ni la exigència de demolició ni d'expropiació.

El TRLSRU 2015 efectua una acció semblant incloent uns pocs articles sobre principis generals de rehabilitació i regeneració urbana de la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbana, intentant reforçar la presència d'aquesta llei dotant-la de més contingut.

Diu l'article 1 del TRLSRU 7/2015, que la intervenció estatal "se limita a la regulació de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo, el establecimiento de las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia".

La pròpia legislació del sòl posa èmfasis a la idea de que el terreny és un bé escàs i que cal "impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural, no inclòs en àmbits de transformació" (art. 20) establint que estaran en situació de sòl rural "en todo caso, 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" (art. 21).

La legislació estatal no fa determinacions en matèria d'urbanitzacions en SNU. Sens perjudici d'això, com podem veure, estableix la necessitat que a l'hora de construir en sòl rural, SNU, les parcel·les han de quedar "conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística" (art.7), establint-se aquesta condició bàsica.

Pel que fa als drets de la propietat de sòl en situació rural:

1.- En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales (...).

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

2. (...)

3. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.

Pel que fa als deures de la propietat de sòl en situació rural o vacant d'edificació:

1. En el suelo que sea rural a los efectos de esta ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo. (...)

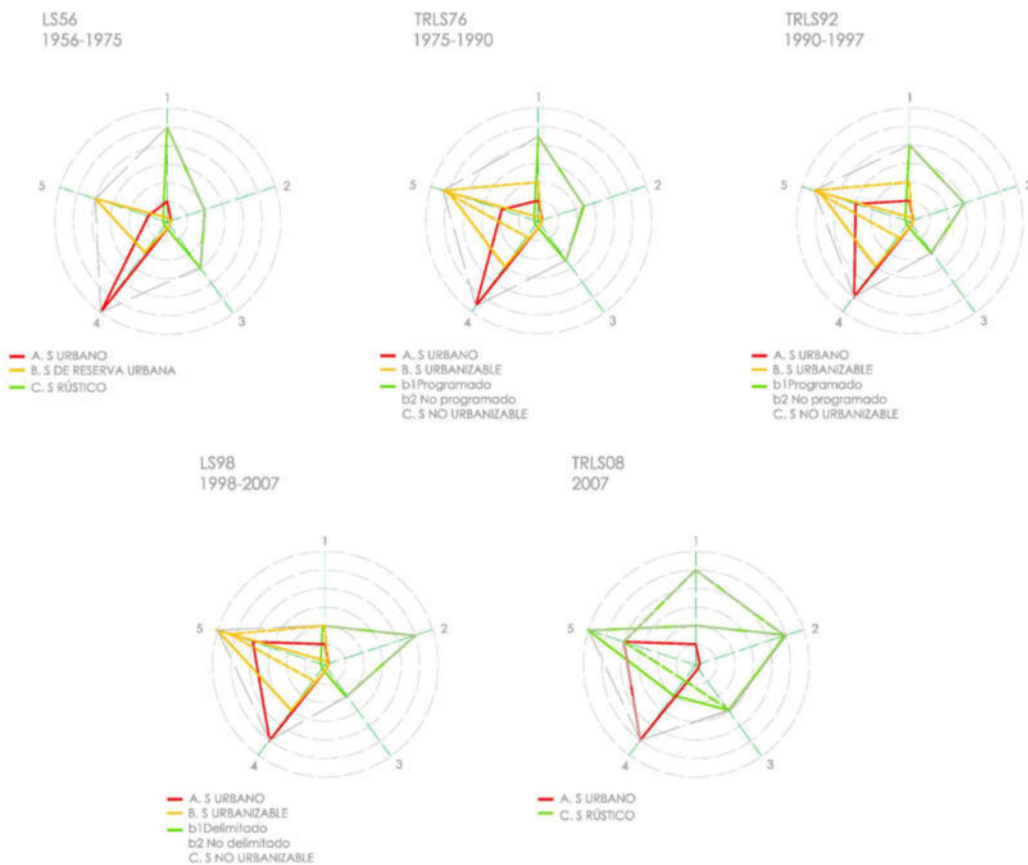
2. Cuando el suelo en situación rural no esté sometido al régimen de una actuación de urbanización, el propietario tendrá, además de lo previsto en el apartado primero, el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca, en su caso, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, para legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria, así como el de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las

redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo. En este suelo quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.

3 Cuando el suelo en situación rural esté sometido al régimen de una actuación de transformación urbanística, el propietario deberá asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

5.3.- Conclusions

La publicació “El suelo en la legislación urbanística española” signada per Àngela Maresanz Parellada, del 2009, recull un gràfic que a mode de resum hem estimat adient incorporar-lo en aquest apartat.



1- Suelo = reserva natural, ecosistema. 2- Suelo = bien natural de carácter excepcional. 3- Suelo = productor y soporte de actividades productivas relacionadas con sus recursos (agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticos). 4- Suelo = soporte de vida urbana y actividades económicas (industria, terciario..) 5- Suelo = recuso económico, bien financiero.

Quadre de la publicació “El suelo en la legislación urbanística española”
Font: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n51/aamat.html#92>

És un quadre comparatiu del tractament del sòl des de la regulació del 1956 fins al TRLS del 2008, del que podem extreure algunes conclusions:

- Cert és que definir amb una sola idea el concepte de sòl en les lleis d'ordenació no seria del tot correcte, ja que en totes i cadascuna d'elles podem trobar, en major o menor mesura, i no en tots els casos, els següents conceptes: reserva natural, ecosistema, bé natural de caràcter excepcional, productor i suport d'activitats productives, suport de la vida urbana i activitats econòmiques i recurs econòmic, bé financer.
- Malgrat que en les lleis urbanístiques les classes de sòl fan referència a la seva situació física, podríem entendre que el concepte de sòl en elles no depèn tant d'això, sinó de la relació entre els 5 sòls exposats anteriorment.
- La idea de bé financer s'ha anat reforçant durant el pas del temps, no sòl en el sòl per ser utilitzat, sinó també en el sòl urbà, tradicionalment entès com a suport de la vida urbana.
- La idea de sòl com especial valor natural a protegir també ha anat guanyant força, tant per la legislació urbanística, com en la referent a la conservació de la natura, i per l'impuls de la Unió Europea, però referida a zones cada cop més puntuals.
- El reforç d'ambdós conceptes (idea de bé financer i idea de sòl com especial valor natural a protegir) ha debilitat, en part, la idea de sòl com a reserva natural i la de sòl com a productor, per tendir les definicions de sòl rústic a ser cada cop més excloents, a excepció del TRLS 2/2008.

Finalment, tanquem aquest apartat, esmentant que l'evolució del concepte de sòl en la legislació sembla no tenir un clar reflex estructural en el territori, que durant els darrers anys ha perdut paulatinament les seves característiques naturals i el seu caràcter agrícola en favor d'una producció massiva d'habitatge, i en aquells casos en que la consolidació de la ciutat no s'ha produït, el sòl ha adquirit un rol principal de bé financer.

6.- Urbanitzacions en SNU dins l'àmbit normatiu de Catalunya.

6.1.- Marc normatiu de Catalunya.

A Catalunya la planificació territorial està regulada per la Llei 23/1983, del 21 de novembre, de política territorial, d'ordenació del territori català i de les accions administratives amb incidència territorial a Catalunya, que a la vegada ha estat afectada i desenvolupada per :

- Decret 397/1984, del 17 de desembre, sobre el procés d'elaboració del projecte del Pla Territorial General (PTG)
- Llei 1/1995, del 16 de març, per la qual s'aprova el PTG de Catalunya
- Llei 15/2000, del 29 de desembre, de mesures fiscals i administratives
- Llei 31/2002, del 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives, que a l'art.86 defineix la figura dels Plans Directores Territorials.
- Decret 142/2005, de 12 de juliol, del Reglament d'elaboració, tramitació aprovació dels Plans Territorials Parcials.
- Llei 23/2010, del 22 de juliol, de modificació de la Llei 1/1995 i de la Llei 23/1983 per a fixar l'àmbit de Planificació Territorial del Penedès.

Per a l'elaboració del present estudi es té en consideració específicament el marc legislatiu vigent sobre urbanitzacions en baixa densitat. Principalment:

- Llei 9/1981, de 18 de novembre, sobre protecció de la legalitat urbanística (PLU). Normativa no vigent per haver estat refosa en el Decret 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística.
- Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol. S'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme. (Llei 2/2002 + Llei 10/2004). Normativa derogada pel DL 1/2010.
- Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC), d'acord amb les modificacions introduïdes per la Llei 3/2012 de 22 de febrer i posteriors.
- Decret 305/2006, de 18 de juliol, del Reglament de la Llei d'Urbanisme (RLUC) i les modificacions posteriors.
- Llei 3/2009, del 10 de març, de regularització i millora de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics (LLRMUDU).
- Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística (RPLU).

I altra legislació sectorial d'aplicació com:

- Llei 9/2003, de 13 de juny, de mobilitat i Decret 344/2006, de 19 de setembre, de regulació dels estudis d'avaluació de la mobilitat generada.
- Llei 5/2003, de 22 d'abril, de mesures de prevenció dels incendis forestals en les urbanitzacions, els nuclis de població, les edificacions i les instal·lacions situats en terrenys forestals. I el posterior Decret 123/2005, de 14 de juny, de mesures de prevenció dels incendis forestals en les urbanitzacions sense continuïtat immediata amb la trama urbana.
- Reial decret 849/1986, d'11 d'abril pel qual s'aprova el Reglament del Domini Públic Hidràulic, modificat pel Reial Decret 606/2003, de 23 de maig. Però també el Reial Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'aigües i Reial Decret 907/2007, de 6 de juliol, pel que s'aprova el Reglament de la Planificació Hidrològica.
- Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental modificada per la Llei 9/2018, de 5 de desembre, que transposava a l'ordenament jurídic de l'Estat espanyol la Directiva 2001/42/CE, de 27 de juny de 2001, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient. Mentre no es produeix l'adaptació a la llei bàsica estatal, a Catalunya s'aplica íntegrament la Llei 6/2009, del 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes, en tot allò que no contradigui a la Llei 21/2013 donat que té rang de normativa bàsica.

- Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que regula a nivel estatal, la planificación de las instalaciones de transporte i de distribución d'energia elèctrica, a tenir en consideració en els instruments d'ordenació del territori i urbanístic, per qualificar el sòl d'acord amb les reserves de sòl necessàries per la ubicació de les noves instal·lacions i protecció de les existents.

Alhora, s'han de tenir en compte totes les normes que afecten a procediment administratiu general i, en especial, les que regulen el procediment administratiu en l'àmbit urbanístic.

6.2.- Aproximació a la realitat catalana

Segons els Catàleg d'urbanitzacions de la Generalitat de Catalunya de 2015, atenent a l'únic criteri de no recepció de les obres, es quantifiquen pel total de l'àmbit català, 136 urbanitzacions ubicades en SNU, de les quals 64 es troben en SNU d'especial protecció (47%).

Entrant al detall, per l'àmbit de la Demarcació de Barcelona, es computen 95 urbanitzacions ubicades en SNU (ocupant més de 2.520 ha), de les quals 58 es troben en SNU d'especial protecció (protecció especial i protecció especial de la vinya).

Per comarques ocuparien el primer lloc, des del punt de vista quantitatiu el Vallès Occidental amb 10 urbanitzacions en SNU en sòl de protecció especial, seguida de molt a prop de la demarcació del Maresme, amb 8, però també del Bages, Baix Llobregat i Anoia, amb 7, 7 i 6 respectivament.

Comarca	Municipi	Nom de la Urbanització	Sup. SNU (ha)
Maresme	1 Alella	CAN MAGAROLA	3,61
	2 Argentona	CAN VILARDELL - LA PLANA SITA	0,97
	3 Cabrera de Mar	LA PEIROTA	1,26
	4 Mataró	LA FORNENCA	1,13
	5 Sant Pol de Mar	JARDINS DE SANT POL	2,28
	6 Teià	CAN MAGAROLA	0,46
	7	CAL CAPITÀ	3,60
	8 Tordera	CAN CAMPS- SANT LLOP	71,59
Bages	1 Avinyó	URBISSOL	35,33
	2	EL GRAELL	67,47
	3	EL PINYOT	46,62
	4 Sant Salvador de Guardiola	PINS RODONS	2,66
	5 Rajadell	CAN SERVITGE	88,02
	6 Marganell	EL CASOT	98,04
	7 Sant Vicenç de Castellet	CAN XESC	5,45
Barcelonès	1	SENSE NOM	0,66
	2	VALLENSANA NOVA O ALTA	1,36
	3 Badalona	VALLENSANA VELLA	6,41
Osona	1 Balenyà	PUIGSAGORDI	228,64
	2 Centelles	PUIGSAGORDI	69,23
	3 Muntanyola	RÚSTIQUES MUNTANYOLA	71,39
	4 Tavèrnoles	FUSSIMANYA	21,85
Vallès Oriental	1 Caldes de Montbui	EL FARELL	15,23
	2 Sant Pere de Vilamajor	REFUGIS DEL MONTSENY	111,37

25		3		POLÍGON VALLESANA	4,41
26		4	Vilanova del Vallès	CAN CEBRIÀ	10,57
27		1	Castellar del Vallès	CA N'AVELLANEDA I CAN FONT	11,75
28		2	Montcada i Reixac	LA VALLENSANA BAIXA	38,24
29		3	Rubí	LA PERLA DEL VALLÈS	0,22
30		4		EL MAS FORTUNY	5,64
31		5		SANT MEDIR	15,30
32		6	Sant Cugat del Vallès	SOL I AIRE	18,11
33		7	Sentmenat	CA N'ORIAN	4,05
34		8	Sentmenat	CAN COSTET	1,83
35		9	Vacarisses	LA COLÒNIA GALL	0,66
36	Vallès Occidental	10	Viladecavalls	EL MOLINOT	4,48
37		1	Cubelles	EL CORRAL D'EN TORT	5,36
38		2		CORRAL DEL ROC	1,70
39		3		CORRAL D'EN TORT	1,88
40	Garraf	4	Vilanova i la Geltrú	ELS PINS DEL ROCALLÍS	8,14
41		1	Esparreguera	EL MAS D'EN GALL	10,86
42		2	Molins de Rei	SANT BARTOMEU DE LA QUADRA	7,83
43		3		LA CASA BLANCA	0,48
44		4		OASIS	3,57
45		5	Olesa de Montserrat	TORRENT DE REGANER	0,31
46		6	Pallejà	LA MAGINA	0,62
47	Baix Llobregat	7	Sant Esteve Sesrovires	CAN BARGALLÓ	0,93
48	Selva	1	Fogars de la Selva	CAN CAMPS	9,62
49		1	Mediona	CAN VERDAGUER	23,38
50		2		LA RIMBALDA	26,30
51		3	Pontons	ELS PONTONETS	34,32
52	Alt Penedès	4	Sant Llorenç d'Hortons	CAN BARGALLÓ	4,92
53		1		EL PORTEL	5,66
54		2	Piera	ELS BOSCOS DE CAN MARTÍ	11,67
55		3		CAN FOSALBA	158,76
56		4		CAN ROVIRA DE L'ESTELA	55,75
57		5	Hostalets de Pierola, Els	CAN TERMENS	66,21
58	Anoia	6	Pobla de Claramunt, La	XARÓ, EL	3,55

*Urbanitzacions de la demarcació de Barcelona situades en SNU d'especial protecció.
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades Catàleg d'Urbanitzacions de la Generalitat de Catalunya de 2015*

De les 58 UDUs ubicades en SNU de protecció especial (ocupant quasi 1.512 ha), convé diferenciar entre les que ho estan completament, 35, de les que ho estan només parcialment, 23 (en gris a la taula anterior).

La Llei 3/2009 de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics dona solucions diferenciades entre les urbanitzacions situades íntegra o parcialment en SNU d'especial protecció. Per això, els mapes que acompanyen aquest apartat diferencien en vermell i blau aquesta casuística.

Per municipis destacarien amb 3 urbanitzacions totalment implantades en SNU d'especial protecció: Badalona, Sant Cugat de Vallès, Vilanova i la Geltrú, Sant Salvador de Guardiola i Els Hostalets de Pierola. Només Olesa de Montserrat també té 3, però s'ubiquen parcialment en SNU de protecció especial.

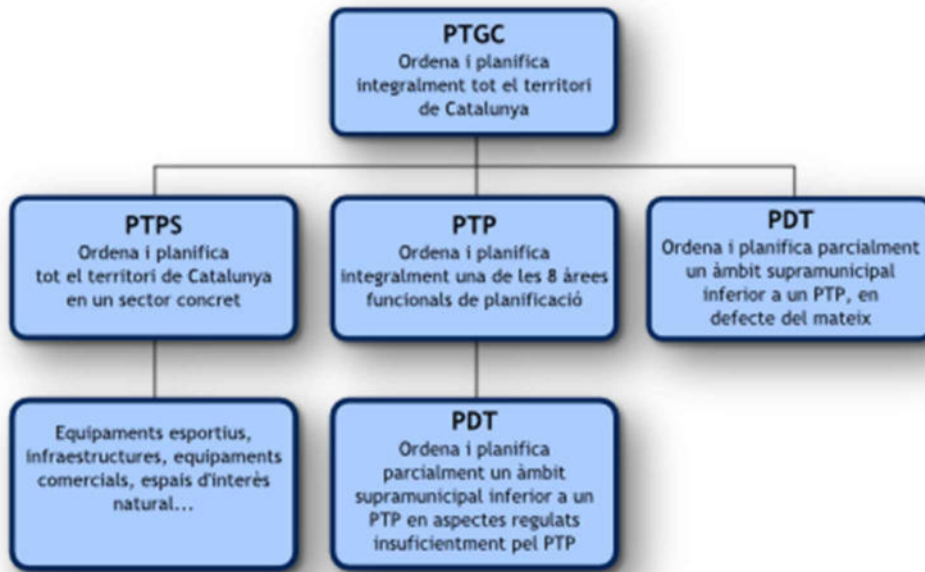


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del SITMUN, Catàleg d'Urbanitzacions de la Generalitat de Catalunya de 2015, i els Catàlegs elaborats a data d'avui pel Servei d'urbanisme (Anoia, Alt Penedès, Baix Llobregat i Garraf)

6.3.- Planejament territorial

Els instruments d'ordenació territorial que sorgeixen a partir de la normativa vigent d'aplicació pel que fa al planejament territorial són:

- El Pla Territorial General (PTG), que es l'instrument que defineix els objectius d'equilibri territorial d'interès general per a Catalunya i, a la vegada, marc orientador de les accions que emprenen els poders públics per a crear les condicions adequades per a atreure l'activitat econòmica als espais idonis i per aconseguir que els ciutadans de Catalunya tinguin uns nivells de qualitat de vida semblants, independentment de l'àmbit territorial on visquin.
- Els plans territorials parcials (PTP), que són els instruments per a definir els objectius d'equilibri d'una part del territori de Catalunya i el marc orientador de les accions que s'hi emprendran per tal d'avançar cap a una determinada visió de futur.
- Els plans directores territorials (PDT), que són els plans que concreten les directrius generals del planejament que contenen el Pla territorial general de Catalunya o els plans territorials parcials per als aspectes o en les àrees sobre les quals incideixen.
- Els plans territorials sectorials (PTS), que són els plans d'incidència territorial que elaboren els departaments en àmbits temàtics de la seva competència. El seu àmbit d'aplicació és tot el territori de Catalunya.



Imatge de la web de la Escola d'administració pública de Catalunya (formació oberta) de la Generalitat de Catalunya que mostra la jerarquia entre les diferents escales de la planificació territorial

6.3.1.- Pla Territorial General de Catalunya (PTG)

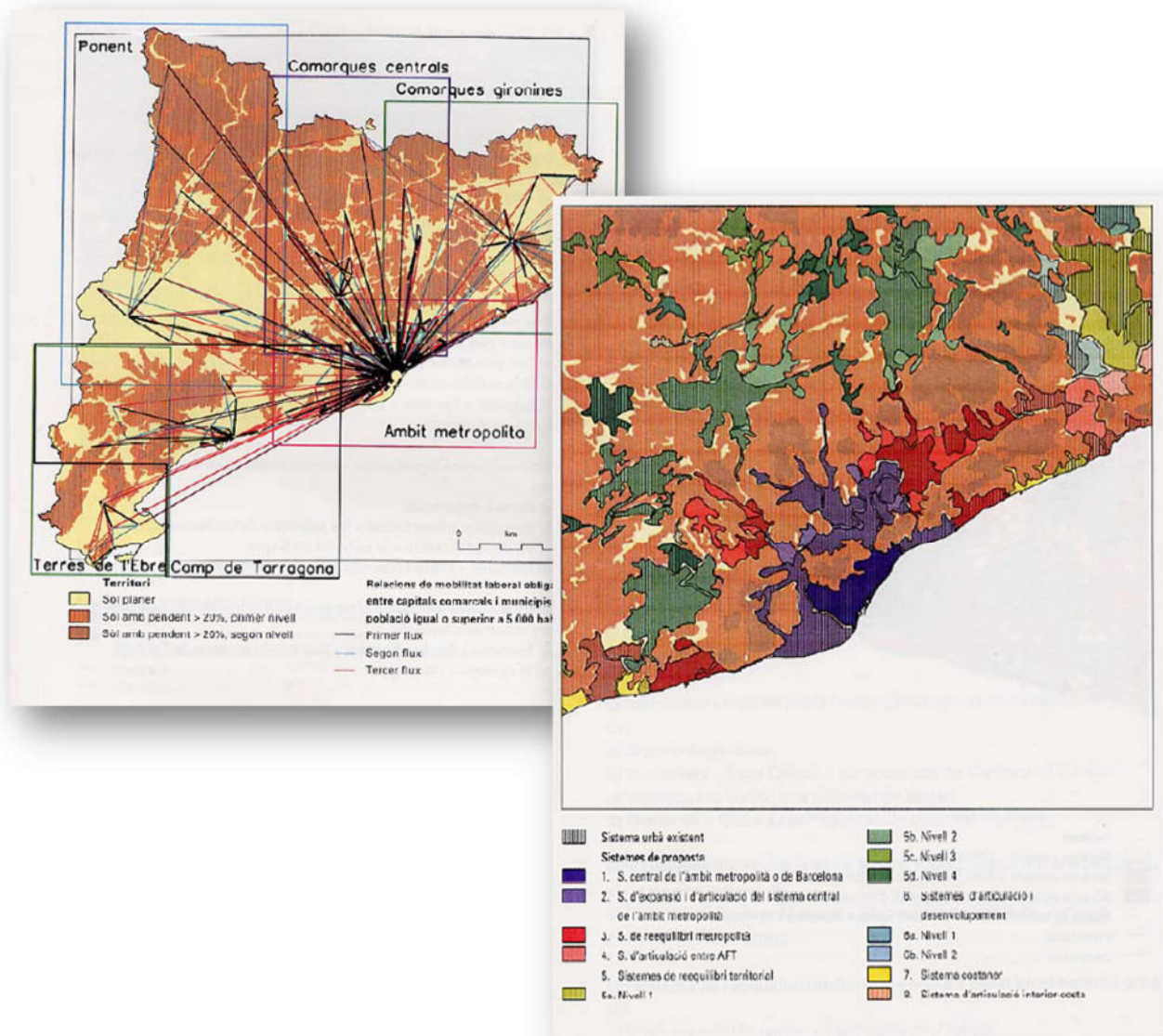
D'acord amb la Llei 1/1995, el Pla Territorial General ha de ser l'instrument que defineixi els objectius d'equilibri territorial d'interès general per Catalunya, alhora que ha de ser el marc orientador de les accions que emprendran els poders públics per a crear les condicions adients per a atraure l'activitat adient als espais territorials idonis i per aconseguir que els ciutadans de Catalunya tinguin uns nivells de qualitat de vida semblants independentment de l'àmbit territorial on visquin. El Pla ha de ser també l'instrument que defineixi els objectius per aconseguir el desenvolupament sostenible de Catalunya, l'equilibri territorial i la preservació del medi ambient.

Així doncs el PTG articula les propostes en 3 línies d'actuació, tot establint les pautes necessàries per a la coherència dels plans territorials parcials i els plans territorials sectorials a desenvolupar:

- La definició d'estratègies
- La definició del model territorial
- Les directrius per a la formulació de plans, tant pels territorials parcials, pels territorials sectorials com pel planejament urbànic.

La documentació que conté és:

1. Objectius i caràcter del pla
2. Estratègia global del pla
3. Els sistemes de proposta
4. Les propostes d'infraestructures
5. Les propostes per a la millora de la qualitat de vida
6. Els àmbits funcionals territorials. Estratègies i actuacions
7. Directrius pels plans territorials i els plans urbanístics



Mapa 1.- Àmbits funcionals territorials. Mapa 2.- Els sistemes urbans i els sistemes de proposta. Documentació gràfica del PTG.

6.3.2.- Plans territorials parcials (PTP)



Els àmbits funcionals territorials.
Font: Departament de Territori i
Sostenibilitat de la Generalitat de
Catalunya

Catalunya es dividia entre 2002 i 2010 en 7 àmbits funcionals territorials que integren un conjunt de comarques cada un (entre 4 i 7), que són els següents: Alt Pirineu i Aran, Camp de Tarragona, Comarques Centrals, Comarques Gironines, Metropolità de Barcelona, Ponent (Terres de Lleida) i Terres de l'Ebre. Entre el 2006 i el 2010 s'ha aprovat un pla territorial parcial per a cada un dels àmbits.

L'any 2010 es va aprovar la creació de l'àmbit funcional del Penedès, que està format per les comarques de l'Alt Penedès, el Baix Penedès, el Garraf i aquells municipis de la comarca de l'Anoia que s'hi vulguin incorporar. Actualment, en el moment de redacció del present document, el pla territorial parcial d'aquest àmbit es troba en fase d'Avanç.

Els vuit àmbits territorials són els següents:

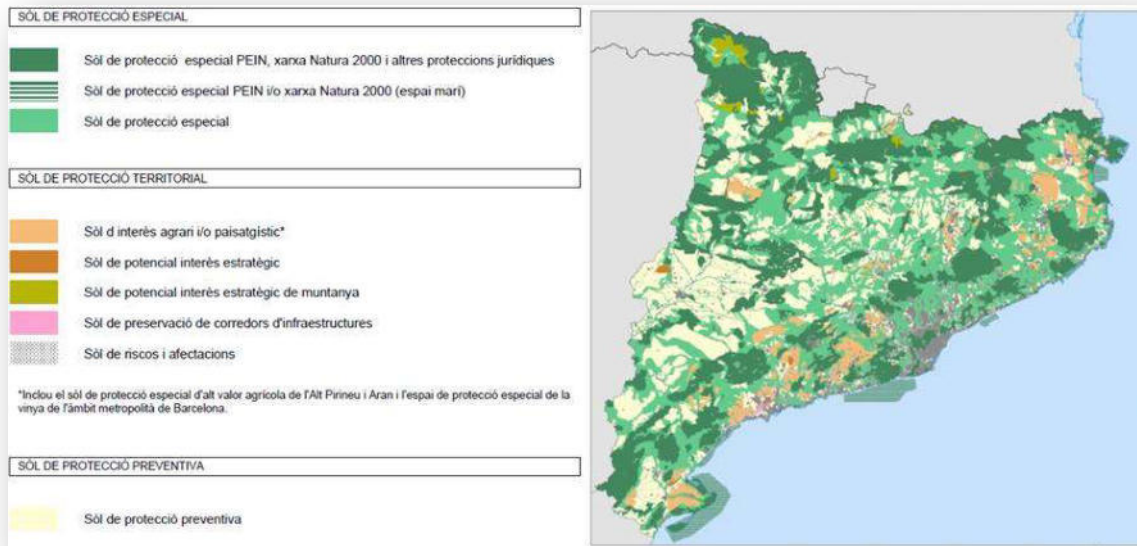
1. L'àmbit Metropolità que comprèn les comarques del Baix Llobregat, el Barcelonès, el Garraf, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental.
2. L'àmbit de les Comarques de Girona que comprèn les comarques de l'Alt Empordà, el Baix Empordà, la Garrotxa, el Gironès, el Pla de l'Estany, el Ripollès i la Selva.
3. L'àmbit del Camp de Tarragona que comprèn les comarques de l'Alt Camp, el Baix Camp, la Conca de Barberà, el Priorat i el Tarragonès.
4. L'àmbit de les Terres de l'Ebre que comprèn les comarques del Baix Ebre, el Montsià, la Ribera d'Ebre i la Terra Alta.
5. L'àmbit de Ponent que comprèn les comarques de les Garrigues, la Noguera, el Pla d'Urgell, la Segarra, el Segrià i l'Urgell.
6. L'àmbit de les Comarques Centrals que comprèn les comarques del Bages, el Berguedà, Osona, el Solsonès i els municipis de l'Anoia adscrits
7. L'àmbit de l'Alt Pirineu i Aran que comprèn les comarques de l'Alta Ribagorça, l'Alt Urgell, la Cerdanya, el Pallars Jussà, el Pallars Sobirà i La Vall d'Aran.
8. L'àmbit del Penedès: L'alt Penedès, el Baix Penedès, el Garraf i l'Anoia, excepte dels municipis d'aquesta comarca que així ho manifestin

D'altra banda, per a la redacció dels PTP es van establir els anomenats "*critèris de planejament territorial*", en base als quals s'han anat redactant els diferents instruments de planificació territorial. Aquests criteris que es fonamenten en els principis de compacitat (no dispersió), complexitat (no especialització) i cohesió (no segregació) de l'espai i del territori, es desenvolupen en 15 criteris d'aplicació concrets.

Així en aplicació d'aquests criteris s'han redactat els PTP i els PDT, que són els instruments per a definir els objectius d'equilibri d'una part del territori de Catalunya i el marc orientador de les accions que s'hi emprendran per tal d'avançar cap a una determinada visió de futur, i concentren la seva regulació en:

- El sistema d'assentaments urbans.
- El sistema d'infraestructures de mobilitat.
- El sistema d'espais oberts (SNU) i en crea 3 subcategories:
 - El sòl de protecció especial. Sòl d'especial interès (identitari, paisatgístic, social...). S'impossibilita la seva incorporació al procés d'urbanització.

- Sòl de protecció especial sectorial (PEIN, XN 2000 i altres proteccions jurídiques)
 - Sòl de protecció especial
 - Sòl d'alt valor agrícola
- El sòl de protecció territorial. Inadeqüat pel procés d'urbanització per localització, topografia, connectivitat, vinculació a infraestructures o valors elevats però no especials.
 - Sòl d'interès agrari i/o paisatgístic
 - Sòl de potencial interès estratègic
 - Sòl de preservació de corredors d'infraestructures
 - Sòl de riscos i afectacions
 - El sòl de protecció preventiva, que constituïria el SNU convencional, susceptible d'incorporació al procés de transformació urbanística mitjançant la modificació del planejament.



Mapa síntesi del Sistema d'Espais Oberts dels Plans Territorials Parcials
 Font: web del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya

D'acord amb aquestes categories generals les superfícies de cadascun dels Plans Territorials Parcials responen a la realitat diferenciada de cadascun dels àmbits. El Pla Territorial Parcial de les Comarques de Girona, és el que disposa d'un percentatge més alt de sòls de protecció especial dintre del sistema d'espais oberts, amb un 80% del territori delimitat pel Pla, seguit amb un 72% pel PTP de l'Alt Pirineu i Aran i amb un 70% el PTMB. Per contra el PTP que disposa d'un percentatge menor de sòls de protecció especial és el de Ponent (Terres de Lleida) amb un 49%.

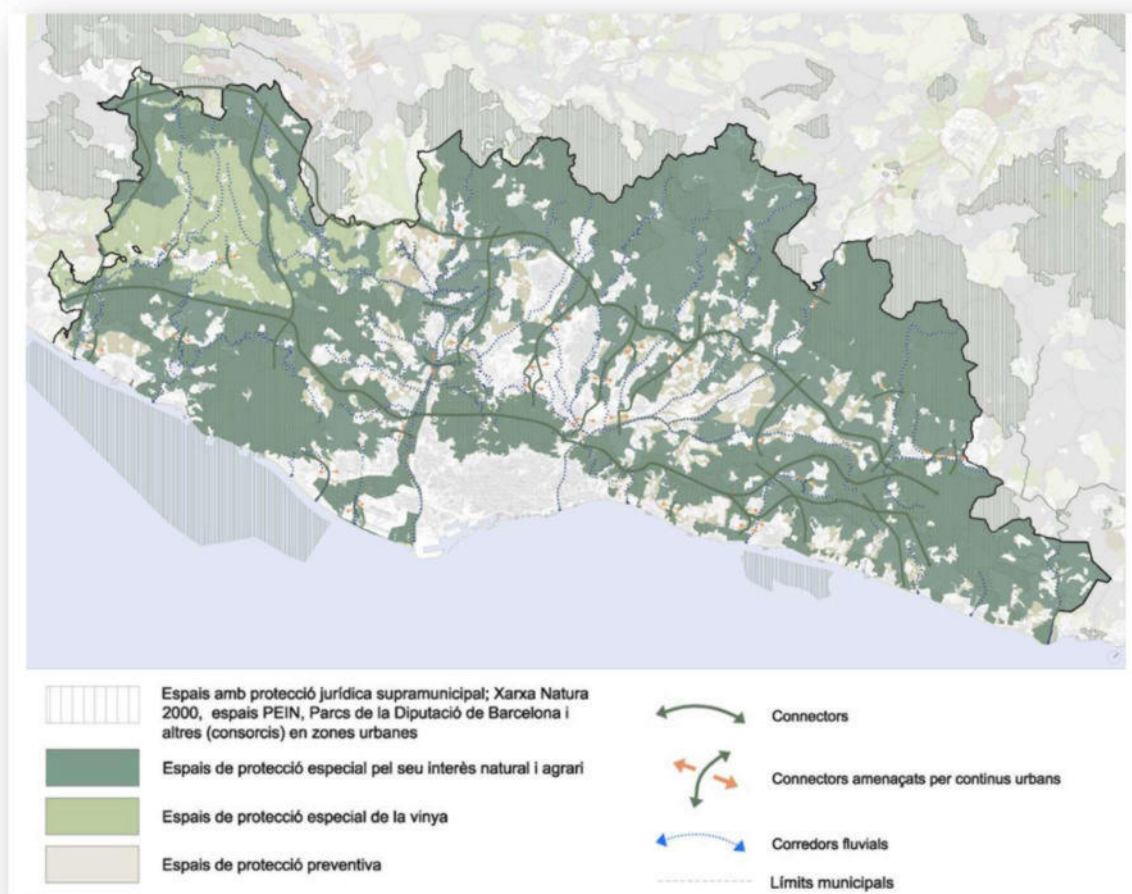
Amb tot, la demarcació de Barcelona es correspon total o parcialment amb el conjunt dels àmbits funcionals de Comarques Centrals, Metropolità de Barcelona i Penedès, i residualment comarques gironines. És per això que desenvoluparem en més detall el PTP de les Comarques Centrals i el PTP Metropolità de Barcelona (Penedès inclòs) i en menor mesura el PTP de les Comarques Gironines. El PTP del Penedès continua en redacció i tramitació com ja hem esmentat prèviament.

6.3.2.1. Pla Territorial Parcial Metropolità de Barcelona (PTPMB)

El Pla Territorial Parcial Metropolità de Barcelona (PTPMB), aprovat definitivament el 20 d'abril de 2010 (DOGC núm. 5827 de data 12 de maig de 2010), és un dels set plans territorials parcials en què es desenvolupa el Pla Territorial General de Catalunya, i comprèn el territori que abasten les comarques de l'Alt Penedès, el Baix Llobregat, el Garraf, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental, amb una superfície total de 3.236 km², repartits en 164 municipis.

El PTPMB desenvolupa la seva proposta espacial a partir dels tres sistemes adoptats: espais oberts, assentaments urbans i infraestructures de mobilitat; en cada sistema atesa llur diferent naturalesa, les determinacions assolixen un diferent abast.

El Pla parteix del criteri que els espais oberts són una part estructurant fonamental del territori metropolità dels quals depèn, en molt bona mesura, el benestar dels ciutadans. Fa referència als problemes tradicionalment més destacats en la configuració dels espais oberts metropolitans: la manca de connexió entre els espais protegits i la manca de protecció de molts espais oberts situats a les planes amb risc d'una incorporació innecessària al procés d'urbanització.



Sistema d'espais oberts del PTPMB

Font: web del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya

Per aquest motiu, el PTPMB estableix una matriu d'espais oberts interconnectats, amb les següents categories, complementat amb zones de connectors o connectors amenaçats per continus urbans i corredors fluvials:

- Espais amb protecció jurídica supramunicipal (Xarxa natura 2000, espais PEIN, parcs de la Diputació de Barcelona i altres consorcis en zones urbanes).

- Espais de protecció especial pel seu interès natural i agrari. Són aquells en què concorren valors que justifiquen un grau de protecció altament restrictiu de les possibilitats de transformacions que els poguessin afectar.

Comprèn aquells espais que formen part d'àmbits de protecció establerts en la normativa sectorial (com el PEIN, XN 2000 i els derivats de Plans directors urbanístics específics) i aquells que el Pla considera que cal preservar per l'interès intrínsec dels seus valors com a peces i connectors d'interès natural, com a àrees d'usos agraris i també per la seva funció específica en l'equilibri ambiental.

- Espais de protecció de la vinya. S'inclouen en aquest tipus d'espais les àrees d'alt valor agrícola amb conreu de vinya amb denominació d'origen (DO), indicacions geogràfiques protegides (IGP) i produccions ecològiques, així com les àrees dedicades a altres conreus i activitats relacionades amb l'agricultura, ramaderia, producció vitivinícola i activitats relacionades.
- Espais de protecció preventiva. S'inclouen els espais classificats com a no urbanitzables en el planejament urbanístic que no hagin estat considerats de protecció especial, però als quals es reconeix, en conjunt, un valor ambiental o paisatgístic així com, sovint, la seva condició d'espai de transició entre els assentaments urbans i els espais oberts de protecció especial.

Pel que fa al detall de la seva regulació cal destacar, per l'afectació que tenen sobre el present treball, els articles següents:

- L'article 2.5. defineix els espais de protecció especial com aquells sòl que, pels seus valors naturals i agraris o per la seva localització en el territori, el Pla considera que és el més adequat per a integrar una xarxa permanent i contínua d'espais oberts que ha de garantir la biodiversitat i vertebrar el conjunt d'espais oberts del territori amb els seus diferents caràcters i funcions. El sòl de protecció especial incorpora aquells espais que han estat protegits per la normativa sectorial com el PEIN i la XN 2000.
- L'article 2.3. relatiu a "Espais oberts inclosos dins del PEIN i altres àmbits subjectes a legislació o planejament sectorial", afegeix que formen part també del sistema d'espais oberts de protecció especial, a més dels PEIN, XN 2000 i altres instruments sectorials o urbanístics de protecció de la natura com el Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner (PDU SC), els sòls corresponents a zona fluvial i zona de sistema hídic, que es delimiten en els documents de planificació dels espais fluvials (PEF).

Cal destacar també de la regulació general que amb caràcter general els espais de protecció especial han de mantenir la condició d'espai no urbanitzat, i només de manera justificada es pot incloure en algun àmbit de planejament però només per garantir la seva permanència com a espai obert:

- L'article 2.6. relatiu a la regulació general dels espais de protecció especial especifica que els *"espais de protecció especial estan sotmesos a un règim especial de protecció i que són incompatibles totes aquelles actuacions d'edificació o de transformació de sòl que puguin afectar de forma clara els valors que motiven la protecció especial"*.
 - Destaca l'apartat 6 de l'esmentat article que *"Els nous elements d'infraestructures que s'hagin d'ubicar necessàriament en espais de protecció especial, com també la millora dels que hi ha en aquesta classe d'espais, han d'adoptar solucions que minimitzin els desmunts i terraplens, i han d'evitar interferir els connectors ecològics, corredors hidrogràfics i els elements singulars del patrimoni natural (hàbitats d'interès, zones humides i espais d'interès geològic) i cultural"*.
 - I afegeix l'apartat 7 que *"L'anàlisi i valoració de la inserció de les edificacions o infraestructures en l'entorn territorial ha de demostrar que les construccions i els*

usos que es proposen no afecten de forma substancial els valors de l'àrea d'espais de protecció especial on s'ubicarien".

- L'article 2.11. al seu apartat 1 especifica que el pla considera com a factors favorables per a l'autorització d'edificacions, instal·lacions i infraestructures en els espais oberts els que aportin qualitat al medi natural, agrari i paisatgístic, i que siguin d'interès públic.
 - Per la seva banda, a l'apartat 3 distingeix 3 tipus d'intervencions en funció dels seus efectes i objecte, aquelles que:
 - *aporten qualitat i valor afegit al medi natural, agrari i paisatgístic*
 - *no aporten qualitat al medi natural i paisatgístic*
 - *són d'interès públic d'acord amb la legislació vigent*
 - Cal destacar l'apartat 4 relatiu als camps de golf i altres implantacions legalment admissibles en SNU que comporten canvis de certa extensió i intensitat en la cobertura vegetal del sòl, pels quals s'especifica que poden ser admesos en sòl de protecció especial amb caràcter excepcional, *"sempre i quan es justifiqui que aporten qualitat al medi natural, agrari o paisatgístic (és a dir, que encaixen en la descripció de les implantacions de tipus A exposada al punt 3 d'aquest article), que són compatibles amb els valors intrínsecs i la funcionalitat del sòl que han motivat el règim de protecció establert pel Pla, i que no existeix una alternativa raonable de localització en el sòl de protecció preventiva o que aquesta és ambientalment desfavorable".*
- L'article 2.13, relatiu a l'ordenació del SNU en el planejament urbanístic, detalla al seu apartat 4 que l'ordenació del SNU en el planejament urbanístic també tindrà com a objectiu prioritari contenir la proliferació de construccions en aquest sòl i vetllar per la seva integració en el paisatge.
- L'article 2.15. relatiu al règim dels usos i edificacions existents en els espais oberts, afegeix:
 - *Les edificacions i instal·lacions legalment implantades que s'ajustin als supòsits d'usos permesos en sòl no urbanitzable poden mantenir-se i ampliar-se si es compleixen els requisits del Planejament general urbanístic a què estiguin subjectes i les determinacions que estableixen la legislació urbanística i el Pla.*
 - *Les edificacions i instal·lacions degudament autoritzades d'acord amb la legislació anterior a la Llei 2/2002 que no s'ajustin als supòsits d'usos permesos pel Text refós de la Llei d'urbanisme i que, per tant, actualment no serien autoritzables, es poden mantenir, però només poden autoritzar-se ampliacions en espais de protecció preventiva en els termes previstos per l'esmentat Text refós i pel seu Reglament (Decret 305/2006) si el planejament urbanístic municipal aprovat definitivament abans de l'entrada en vigor de la Llei 2/2002 ho preveu expressament.*
 - *Els municipis han de vetllar perquè les edificacions, les instal·lacions o els usos existents implantats il·legalment, pels quals hagi prescrit l'acció de reposició, minimitzin l'impacte. No s'admeten ampliacions d'aquestes edificacions o instal·lacions ni intensificació o substitució de les activitats llevat que, d'acord amb la legislació urbanística, fos possible la seva legalització i aquesta es duqués a terme.*

Per altra banda el PTPMB preveu per aquelles urbanitzacions "no emparades pel planejament" la seva extinció amb consideració d'una certa flexibilitat en la seva aplicació temporal ja que permet la seva extinció diferida sense determinar quins paràmetres cal aplicar. El concepte de "no emparades pel planejament" entenem que es refereix a aquelles urbanitzacions que no estan recollides en cap àmbit de desenvolupament urbanístic i que per tant, no està previst la seva transformació física o jurídica.

L'article 2.21. especifica que les construccions, instal·lacions i parcel·lacions urbanístiques no emparades pel planejament urbanístic situades en SNU que han quedat incloses en espais de protecció especial tenen assignat de manera general l'objectiu d'extinció per la seva incompatibilitat amb la funció del sistema d'espais oberts. I afegeix que quan no sigui plantejable una extinció a curt termini amb mitjans proporcionats, per motius d'indole social o econòmics, les edificacions resten en situació de fora d'ordenació, sense perjudici que es puguin acordar fórmules d'extinció diferida.

També es destaca l'article 2.22 on exposa la categoria de sòl que queda en els cassos de desclassificació de sòl i la seva reintegració al sistema d'espais oberts, tal i com segueix:

“El sòl que es reintegri al sistema d'espais oberts com a resultat de la desclassificació urbanística com a sòl urbanitzable realitzada mitjançant modificació o revisió del planejament municipal, esdevindrà espai de protecció especial o de protecció preventiva en funció de la categoria que tingui l'àrea d'espai en què estigui integrat físicament o amb la qual mantingui una clara continuïtat morfològica. En els casos dubtosos per trobar-se en relació similar amb peces d'espais de distinta categoria, el sòl s'ha d'adscriure al tipus que s'assenyali en l'instrument a través del qual s'ha produït el canvi de classificació, i si aquest no ho fa, ha de quedar inclòs en el tipus que comporti la major protecció dels que tinguin els espais del seu entorn immediat”.

I per últim, esmentar l'article 3.27. amb una determinació específica sobre els àmbits provinents de processos de parcel·lació rústica en SNU, en aquest sentit:

“Aquests àmbits, sobre els quals és d'aplicació la segona part de la Disposició transitòria onzena del Text refós de la Llei d'urbanisme (Decret legislatiu 1/2005), s'han de mantenir en el règim de sòl no urbanitzable en els planejaments urbanístics municipals, ja que les característiques distintives d'aquestes parcel·lacions no les fan susceptibles d'incorporar-se al sistema d'assentaments amb la classificació en règim de sòl urbanitzable o urbà”.

6.3.2.2. Pla Territorial Parcial Comarques Centrals (PTPCC)

El Pla, aprovat definitivament el 16 de setembre de 2008, distingeix tres tipus bàsics de sòl en els espais oberts: sòl de protecció especial, sòl de protecció territorial i sòl de protecció preventiva. Dintre d'aquests, el Pla atorga la categoria de protecció especial a aquells SNU en què concorren valors que justifiquen un grau de protecció altament restrictiu de les possibilitats de transformació que els poguessin afectar. Aquesta categoria comprèn els espais que han estat protegits per la normativa sectorial com el PEIN i la XN 2000 i aquells SNU que pels seus valors naturals o per la seva localització en el territori, es consideren els més adequats per a integrar una xarxa permanent i contínua d'espais oberts que ha de garantir la biodiversitat i vertebrar el conjunt d'espais oberts del territori amb els seus diferents caràcters i funcions (article 2.6 de la normativa del pla).

Pel que fa al detall de la seva regulació cal destacar els següents articles per comparació amb els equivalents del PTPMB:

- *L'Article 2.5. Edificacions, instal·lacions i infraestructures en els espais oberts, es simplifica el seu redactat respecte a l'equivalent del PTPMB. Dels dos tipus d'intervenció en funció dels seus efectes i objecte que identificava aquell, se li suma aquí una tercera (subratllada):*
 - *Aporten qualitat al medi natural, agrari i paisatgístic.*
 - *B No aporten qualitat al medi natural, agrari i paisatgístic*
 - *C Són d'interès públic.*

Tanmateix el PTP MB contemplava la possibilitat d'implantar camps de golf o altres implantacions legalment admissibles en SNU de protecció especial, sempre que no existís una alternativa raonable en sòl de protecció preventiva o quan aquesta fos desfavorable. Ara en canvi al PTP CC es permet en sols de protecció especial o també territorial sense fer cap referència a l'existència d'alternatives o no en altres tipologies de sòl.

- Pel que fa a l'Article 2.7. Article 2.7 Sòl de protecció especial: regulació, el contingut és equivalent al del PTP MB, amb una diferència. S'incorpora un apartat 5 que diu:

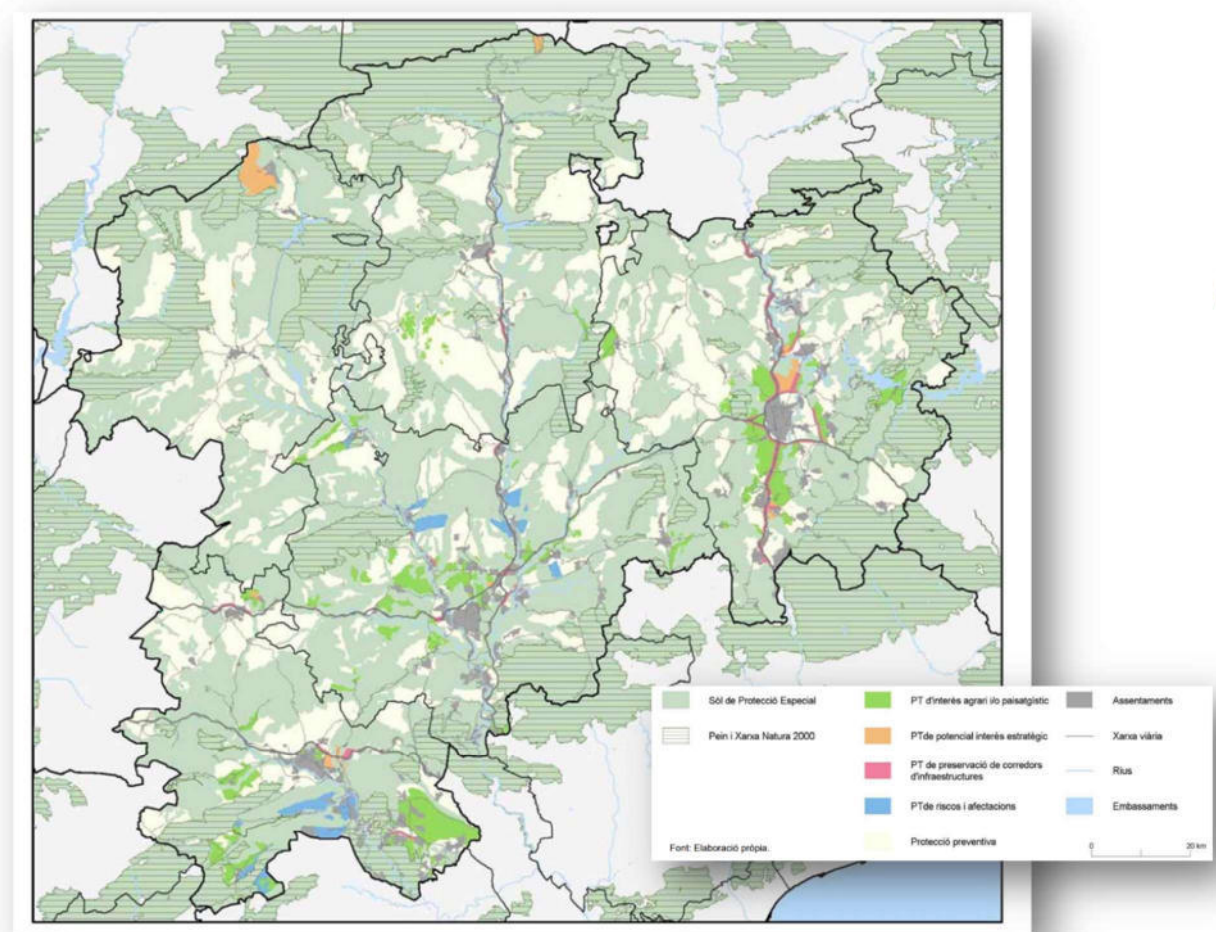
“En tot cas, no s'autoritzaran aquestes edificacions i activitats en sòl de protecció especial si hi ha alternatives raonables d'ubicació en sòls de protecció preventiva o territorial. Tampoc no s'autoritzaran noves edificacions en sòl de protecció especial si existeixen alternatives de reutilització d'edificacions existents en desús”.

- Pel que fa a l'Article 2.13. L'ordenació del sòl no urbanitzable en el planejament urbanístic, el contingut és pràcticament idèntic a l'equivalent del PTP MB, només amb la diferència de que aquell també contempla “valors connectius” i afegeix un subapartat 4:

“L'ordenació del SNU en el planejament urbanístic també tindrà com a objectiu prioritari contenir la proliferació de construccions en aquest sòl i vetllar per la seva integració en el paisatge”.

En definitiva, d'aquesta comparativa cal destacar entre el PTPMB i el PTPCC el tractament coincident de les possibilitats de transformació i de les implantacions legalment admissibles en SNU d'especial protecció. Per contra el pla de l'àmbit metropolità estableix pautes específiques per les urbanitzacions mentre que el pla de l'àmbit de comarques centrals no s'hi refereix:

SNU d'Espacial Protecció ...	PTPMB	PTPCC
... possibilitats de transformació	<i>Incompatibles amb totes aquelles actuacions d'edificació o de transformació de sòl que puguin afectar de forma clara els valors que motiven la protecció especial.</i>	<i>Concorren valors que justifiquen un grau de protecció altament restrictiu de les possibilitats de transformació que els poguessin afectar</i>
... implantacions legalment admissibles	<i>Els camps de golf i altres implantacions legalment admissibles en SNU (...) poden ser admesos en sòl de PE amb caràcter excepcional, sempre i quan es justifiqui que aporten qualitat al medi natural, agrari o paisatgístic, que són compatibles amb els valors intrínsecs i la funcionalitat del sòl que han motivat el règim de protecció establert pel Pla, i que no existeix una alternativa raonable de localització en el sòl de protecció preventiva o que aquesta és ambientalment desfavorable.</i>	<i>(...) poden ser admesos en sòls de PE o també territorial (...) no s'autoritzaran aquestes edificacions i activitats en sòl de PE si hi ha alternatives raonables d'ubicació en sòls de protecció preventiva o territorial. Tampoc no s'autoritzaran noves edificacions en sòl de PE si existeixen alternatives de reutilització d'edificacions existents en desús.</i>
... pautes per urbanitzacions	<i>Les construccions, instal·lacions i parcel·lacions urbanístiques no emparades pel planejament urbanístic situades en SNU que han quedat incloses en espais de PE s'han d'extingir. Quan no sigui plantejable una extinció a curt termini amb mitjans proporcionats, per motius d'indole social o econòmics, les edificacions resten en situació de fora d'ordenació, sense perjudici que es puguin acordar fórmules d'extinció diferida</i>	<i>(no s'hi refereix)</i>



Sistema d'espais oberts del PTPCC
 Font: web del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya

6.3.2.3. Altres Plans Parcials Territorials

El Pla Territorial Parcial del Camp de Tarragona (PTPCT)

Segons l'article 2.6 el sòl de protecció especial és definit per aquest Pla Territorial Parcial com aquell sòl que pels seus valors naturals i de connectivitat ecològica o per la seva localització en el territori, el Pla considera que és el més adequat per a integrar una xarxa permanent i contínua d'espais oberts que ha de garantir la biodiversitat i vertebrar el conjunt d'espais oberts del territori amb els seus diferents caràcters i funcions. El sòl de protecció especial incorpora per tant aquells espais que han estat protegits per la normativa sectorial com el PEIN i XN 2000.

Segons l'article 2.22. formen part per tant del sistema d'espais oberts de protecció especial a més dels PEIN i XN 2000 i altres instruments sectorials de protecció de la natura, el sòl corresponent a la zona fluvial i a la zona de sistema hídric que es delimitin en els documents de planificació dels espais fluvials que s'aprovin, s'han de considerar com integrants de la xarxa d'espais de protecció especial que el Pla territorial determina.

El Pla Territorial Parcial de les comarques de Girona (PTPCG)

Molt resumidament, en aquest cas, el sòl de protecció especial compren aquell sol que pels valors naturals o de connectivitat ecològica, o per la localització en el territori, el pla considera que és el més adequat per integrar una xarxa permanent i continua d'espais oberts que ha de garantir la biodiversitat i vertebrar el conjunt d'espais oberts del territori, que tenen caràcters i funcions

diferents. El sòl de protecció especial incorpora aquells espais que han estat protegits per la normativa sectorial com el PEIN i XN 2000.

El Pla Territorial Parcial de les Terres de l'Ebre (PTPTE)

Per últim esmentar que el sòl de protecció especial definit pel PTPTE comprèn exactament els mateixos conceptes que el PTPCG. Per tant el que resulta especialment destacable aquest PTP, són les referències a la memòria respecte a la Ocupació del SNU per habitatges il·legals i sense infraestructures d'urbanització.

36

L'ocupació del SNU, diu la memòria, per habitatges que no compleixen els requeriments legals és un procés que s'ha anat detectant. L'àmplia oferta de venda de terrenys rústics anunciant la possibilitat d'edificar i de transformar barraques agrícoles en habitatges, mostra l'existència d'un procés creixent d'ocupació del SNU a l'àmbit. És un procés que acostuma a comportar el tancament impermeable al pas de fauna del terreny en què s'assenta i l'abandonament dels conreus de secà. Això incrementa el risc d'incendis i provoca la pèrdua d'un hàbitat molt valuós per al manteniment de la biodiversitat. Les barraques tradicionals són edificacions associades a l'activitat agrícola que formen part de la imatge del territori rural.

S'insisteix en que el SNU no té la vocació de sòl residencial. Des del punt de vista de la legalitat i de la sostenibilitat no és admissible la pervivència d'aquest procés d'ocupació i transformació i cal una implicació als diferents nivells d'actuació, amb estratègies per afavorir el manteniment en el territori de la presència humana associada a l'activitat agrària, que és la que ha anat conformant el paisatge i ha permès el manteniment de la biodiversitat actual, i per controlar la venda de barraques agrícoles i erradicar-ne la transformació en habitatges.

El Pla Territorial Parcial del Penedès (PTPPE)

El Pla territorial parcial del Penedès dona resposta a la Llei 23/2010 del 22 de juliol de modificació de la Llei 1/1995 i de la Llei 23/1983 per a fixar l'àmbit de planificació territorial del Penedès, i al Decret 208/2013, de 30 de juliol, pel qual es desplega la Llei 23/2010, del 22 de juliol, de modificació de la Llei 1/1995 i de la Llei 23/1983 per fixar l'àmbit de planificació territorial del Penedès.

Abasta les comarques de l'Alt Penedès, El Baix Penedès, El Garraf i els municipis de la comarca de l'Anoia de: Argençola, Bellprat, El Bruc, el, Cabrera d'Anoia, Capellades, Carme, Castellolí, Copons, Els Hostalets de Pierola, Igualada, Jorba, La llacuna, Masquefa, Montmaneu, Òdena, Orpí, Piera. La Pobla de Claramunt, Rubió, Sant Martí de Tous, Santa Margarida de Montbui, Santa Maria de Miralles, La Torre de Claramunt, Vallbona d'Anoia i Vilanova del Camí.

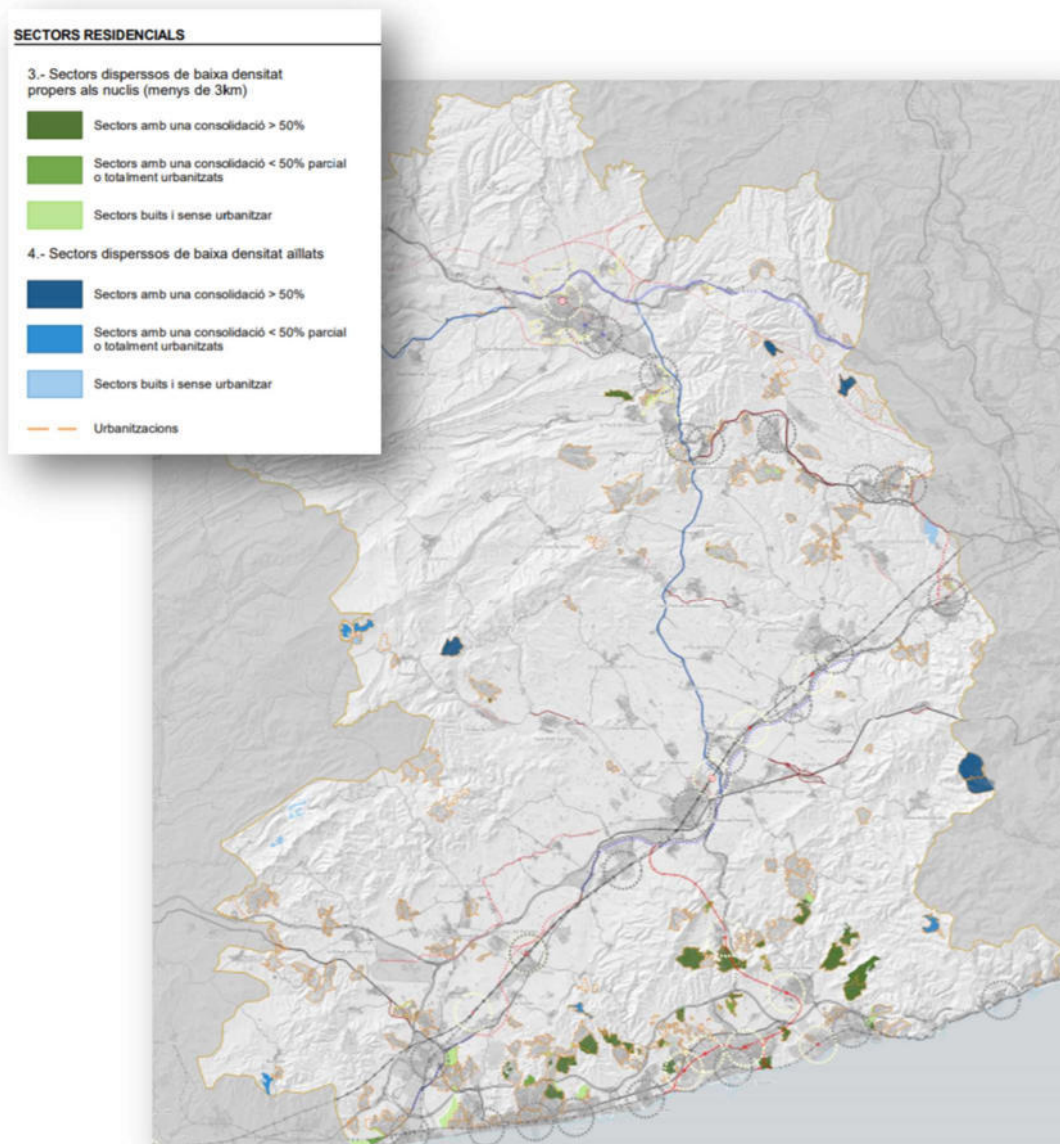
Actualment en fase d'Avanç, es disposa d'un primer document de propostes per encetar un debat ampli, obert i plural amb la ciutadania. El Pla desenvolupa la proposta en tres sistemes territorials: espais oberts, assentaments i infraestructures de mobilitat, com també el paisatge, entès com a disciplina transversal.

Pel que fa al tema de les urbanitzacions, el que proposa el document provisional és integrar al sòl urbà, aquelles urbanitzacions de baixa densitat, que es troben a una distància inferior de 3km del seu nucli de referència, i que presentin un cert grau de consolidació (> 50%), però també es proposa reduir i extingir aquells sectors dispersos de baixa densitat aïllats (a més de 3km de distància) que presentin un grau de consolidació especialment baix.

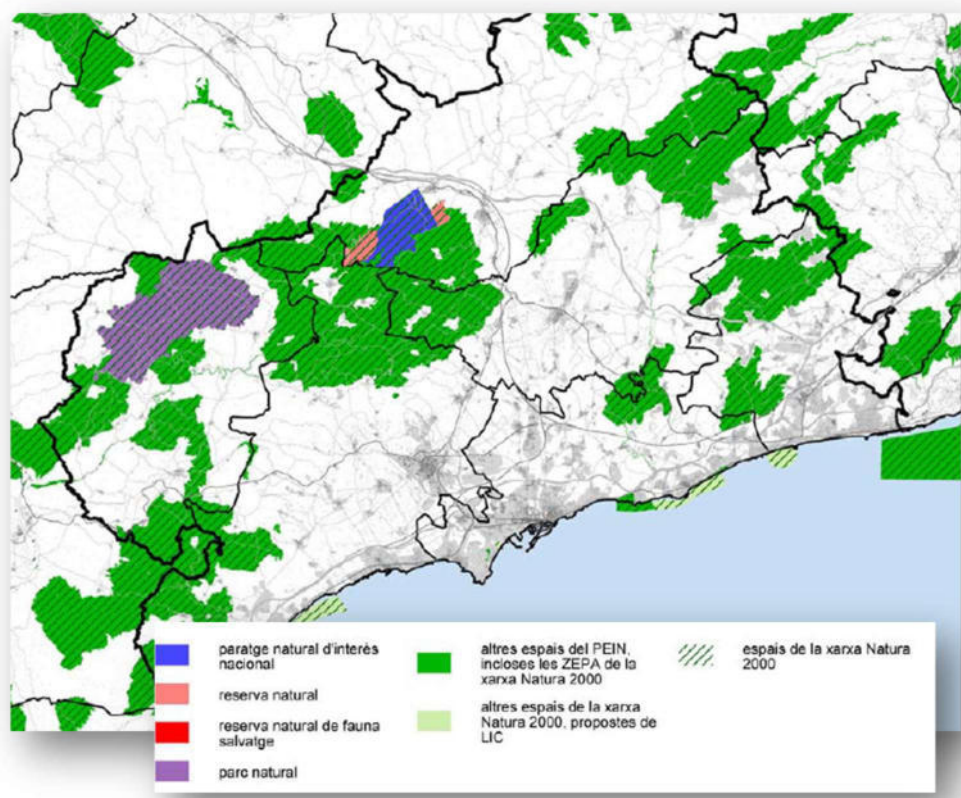
Resumidament es proposa com estratègia local:

- Completar els teixits dels assentaments optant per una gestió continguda del sòl
 - Compleció. Completar l'espai de vora del teixit existent
 - Adequació dels perímetres. Millorar entrades i façanes aparador. Esponjar fronts marítics. Cosir teixits.

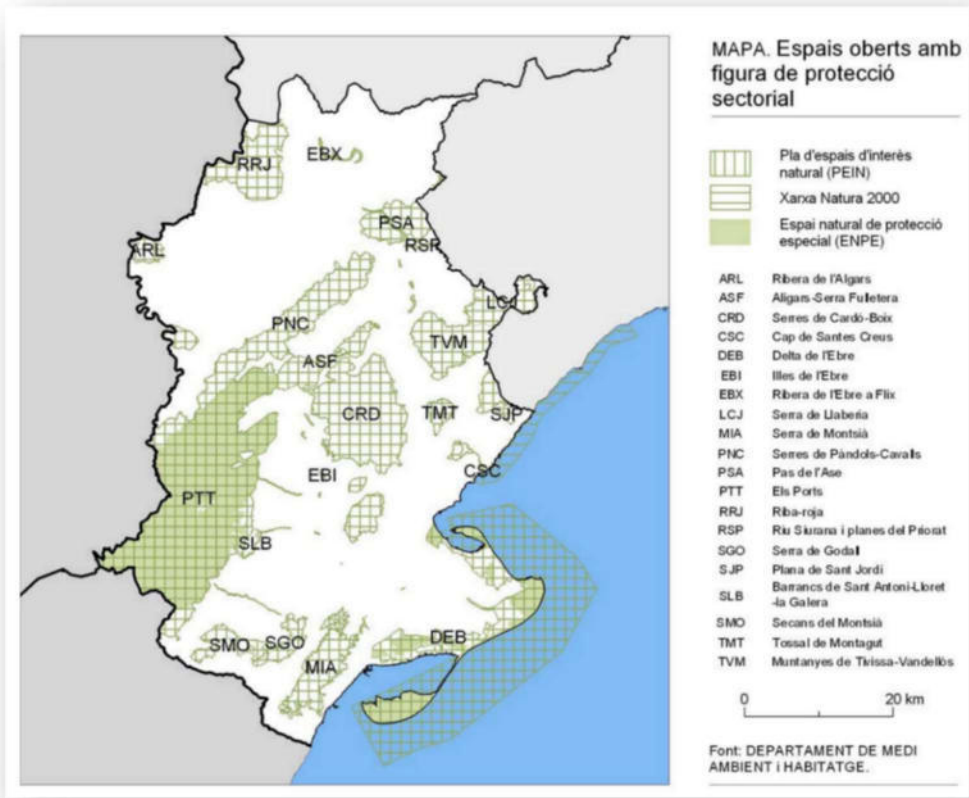
- Manteniment del caràcter rural. No creixement, manteniment de l'estructura interna.
- Reformar amb actuacions de reciclatge, transformar els teixits per trobar-se en processos de regressió en àmbits adequats.
 - Intensificació. Augmentar densitat.
 - Diversificació. Noves tipologies.
 - Transformació d'usos.
 - Dotació d'equipaments.
- Reduir la ocupació del sòl en àrees poc o gens consolidades, amb valor reconegut, o deslligades dels nuclis amb la finalitat de restituir el sòl al sistema d'espais oberts.
 - Reducció.
 - Extinció o desclassificació.
 - Serveis bàsics.



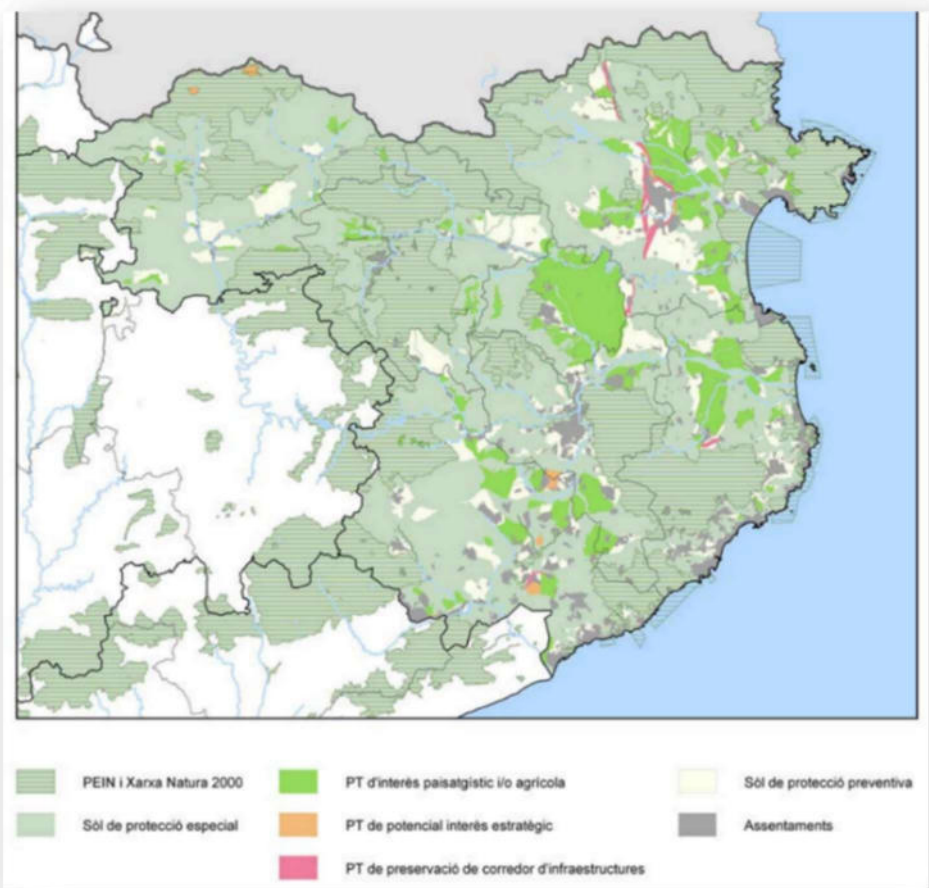
Plànol d'assentaments de l'Avanç del PTP de Penedès
 Font: web del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya



Espais naturals protegits per la legislació ambiental del PTP del Camp de Tarragona
 Font: web del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya



Espais oberts amb figura de protecció sectorial del PTP de les Terres de l'Ebre
 Font: web del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya



*Sistema d'espais oberts del PTP Comarques Gironines
 Font: web del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya*

6.3.3.- Plans territorials sectorials ambientals

Els plans territorials sectorials són els plans d'incidència territorial que elaboren els departaments de la Generalitat de Catalunya en àmbits temàtics de la seva competència, essent el seu àmbit d'aplicació, tot el territori de Catalunya.

Han de contenir unes estimacions dels recursos disponibles, de les necessitats i dels dèficits territorialitzats en el sector corresponent així com la determinació de les prioritats d'actuació, la definició d'estàndards i normes de distribució territorial.

Els PTS del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat són:

- Pla d'espais d'interès natural (PEIN). Aprovat pel Decret 328/1992 de 14 de desembre.
- Pla d'infraestructures del transport (2006-2026). Aprovat pel Decret 310/2006 de 25 de juliol.
- Pla de ports de Catalunya (2007-2015). Aprovat pel Decret 41/2007 de 20 de febrer.
- Pla de transport de viatgers de Catalunya (2008-2012). Aprovat per l'Acord de govern de 7 de gener de 2009..
- Pla d'aeroports, aeròdroms i heliports de Catalunya. Aprovat pel Decret 8/2009 de 20 de gener.
- Pla territorial sectorial de la implantació ambiental de l'energia eòlica a Catalunya. Aprovat pel Decret 174/2002 de 11 de juny.
- Pla de l'energia i canvi climàtic de Catalunya (2012-2020). Aprovat per ACORD GOV/97/2012, de 9 d'octubre.

Amb tot la classificació que reben és la següent:

- Plans territorials sectorials de mobilitat
 - Pla d'aeroports, aeròdroms i heliports de Catalunya
Aprovat pel Decret 8/2009, de 20 de gener
 - Pla de transport de viatgers de Catalunya (2008-2012)
Aprovat per Acord de Govern de 7 de gener de 2009
 - Pla de ports de Catalunya (2007-2015)
Aprovat pel Decret 41/2007, de 20 de febrer
 - Pla d'infraestructures del transport (2006-2026)
Aprovat pel Decret 310/2006, de 25 de juliol

- Plans territorials sectorials ambientals
 - Pla d'espais d'interès natural (PEIN)
Aprovat pel Decret 328/1992, de 14 de desembre
 - Pla territorial sectorial de la implantació ambiental de l'energia eòlica a Catalunya
Aprovat pel Decret 174/2002, d'11 de juny
 - Pla de l'energia i canvi climàtic de Catalunya 2012-2020
Aprovat per l'Acord de Govern GOV/97/2012, de 9 d'octubre
 - Pla general de política forestal 2014-2024
Aprovat per l'Acord de Govern GOV/92/2014, de 17 de juny

- Altres plans territorials sectorials
 - Pla director d'instal·lacions i equipaments esportius de Catalunya
Aprovat pel Decret 95/2005, de 31 de maig
 - Pla territorial sectorial d'equipaments comercials
Aprovat pel Decret 379/2006, de 10 d'octubre

A continuació ens centrarem en els que tenen una influència i un impacte més directe en la problemàtica que ens ocupa al present estudi.

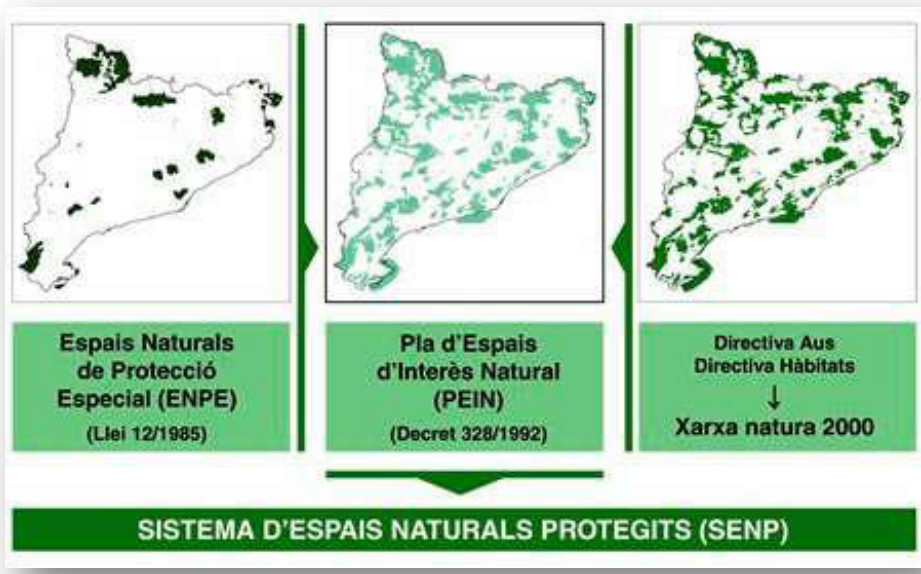
6.3.3.1.- Sistema d' espais naturals protegits (SENP)

El sistema d'àrees protegides de Catalunya se sustenta en una xarxa de 184 espais d'especial valor ecològic, que estan protegits pel Pla d'espais d'interès natural (PEIN). Actualment, el PEIN inclou un 31% de la superfície de Catalunya i té com a objectiu conservar el patrimoni geològic, els hàbitats i els ecosistemes més representatius i millor conservats del nostre país.

Dins aquests espais, els anomenats espais naturals de protecció especial (ENPE) disposen d'un nivell de protecció superior, sota les figures de parcs nacionals, parcs naturals, paratges naturals d'interès nacional i reserves naturals. Així doncs, aquests espais que també estan inclosos en el PEIN, tenen un règim de protecció i gestió específica, a més de la protecció bàsica establerta pel Pla d'Espais d'Interès Natural. La superfície dels ENPE representa un 28% de les superfícies del PEIN.

Gran part dels espais PEIN (95%) formen part de la Xarxa Natura 2000, com a conseqüència de la legislació de la unió europea amb l'objectiu de protegir habitatges i espècies d'interès comunitari a l'àmbit europeu.

De fet, la inclusió d'un espai en la XN 2000 implica la seva integració en el PEIN, d'acord amb la Llei 12/2006, del 27 de juliol, de mesures en matèria de medi ambient i de modificació de les lleis 3/1988 i 22/2003, relatives a la protecció dels animals, de la llei 12/1985, d'espais naturals, de la llei 9/1995, de l'accés motoritzat al medi natural, i de la llei 4/2004, relativa al procés d'adequació de les activitats d'incidència ambiental.



Esquema del Sistema espais naturals protegits.
 Font: Web del Departament de Territori i sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya

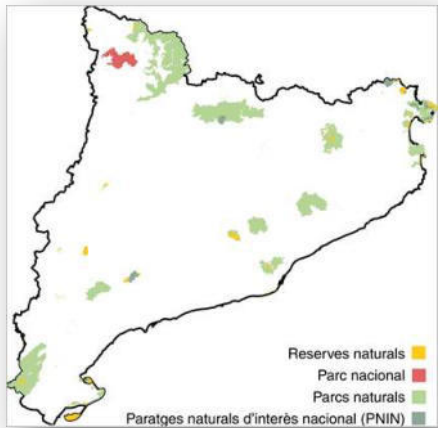
6.3.3.1.a) Espais naturals de protecció especial (ENPE)

Els espais naturals de protecció especial son un tipus "especial" d'espais naturals protegits, designats específicament pel seu interès científic, ecològic, cultural, educatiu, paisatgístic i recreatiu, amb l'objectiu de dotar-los d'uns règims de protecció i de gestió adequats a aquestes característiques. Formen part del sistema d'espais naturals protegits de Catalunya i, juntament amb la resta dels ENPE i el territori de Natura 2000, configuren tot el sistema d'espais naturals protegits de Catalunya.

Els ENPE tenen una de protecció superior que la resta dels espais naturals protegits i compten amb una regulació jurídica pròpia i una gestió individualitzada i especialment acurada.

La norma que els designa i n'estableix les categories és la Llei 12/1985, d'espais naturals, que determina les figures de parcs nacionals, parcs naturals, paratges naturals d'interès nacional i reserves naturals que conformen una superfície de 284.774 hectàrees terrestres i 6.020 hectàrees marines en el context del territori català.

La Llei 12/1985, d'espais naturals, estableix 4 categories d'espais naturals de protecció especial (ENPE) i, actualment, al territori català hi ha un total de 73 ENPE's distribuïts en:



Els ENPE's del territori català
 Font: web de Parcs naturals de la Generalitat de Catalunya

- Parc nacional (PN).- Són els espais naturals d'extensió relativament gran, no modificats essencialment per l'acció humana, que tenen interès científic, paisatgístic i educatiu. La finalitat de la declaració és preservar-los de totes les intervencions que puguin alterar la seva fisonomia, i la integritat i la evolució dels sistemes naturals. La declaració de parc nacional es fa per llei estatal.

En el territori català sols té aquesta consideració el Parc Nacional d'Aigüestortes i el Llac de Sant Maurici, amb una zona perifèrica de protecció.

- Parcs naturals (PNT).- Són els espais naturals que presenten valors naturals qualificats, la protecció dels quals es realitza amb l'objectiu d'aconseguir la conservació d'una

manera compatible amb l'aprofitament endreçat dels seus recursos i l'activitat dels seus habitants. La declaració de parc natural es fa per decret del govern.

Actualment a Catalunya hi ha els següents: Alt Pirineu, Aiguamolls de l'Empordà, Cadí-Moixeró, Cap de Creus, Capçaleres del Ter i del Freser, Collserola, Delta de l'Ebre, Els Ports, Montgrí-les Medes i el Baix Ter, Montseny, Muntanya de Montserrat, Sant Llorenç de Munt i Serra de l'Obac, la Serra del Montsant i la Zona Volcànica de la Garrotxa.

- Reserves naturals (RN).- Són els espais naturals d'extensió reduïda i de considerable interès científica que són objecte d'aquesta declaració per aconseguir preservar íntegrament el conjunt d'ecosistemes naturals que contenen o alguna de les seves parts. La declaració de reserves naturals es fa per llei quan sigui reserva integral i per decret del Consell Executiu quan sigui reserva parcial.

A Catalunya hi ha declarades 52 reserves naturals parcials: 25 incloses en el Parc Natural de la Zona Volcànica de la Garrotxa, dos en el Parc Natural del Cap de Creus, dos en el Parc Natural del Delta de l'Ebre, dos en el Parc Natural de l'Alt Pirineu, una en el Parc Natural dels Ports, una en el Parc Natural dels Aiguamolls de l'Empordà, una en el Parc Natural de la Muntanya de Montserrat i 18 aïllades.

- Paratges naturals d'interès nacional (PNIN).- Són els espais o elements naturals d'àmbit mig o reduït que presenten característiques singulars pel seu interès científic, paisatgístic i educatiu, amb l'objectiu de garantir la seva protecció i la de l'entorn. La declaració de paratge natural d'interès nacional es fa per llei.

A Catalunya hi ha 7: vall del monestir de Poblet, massís de l'Albera, massís del Pedraforca (inclòs en el Parc Natural del Cadí-Moixeró), serra de Rodes, cap Gros-cap de Creus i Punta Falconera-cal de Norfeu (els tres darrers pertanyen al Parc Natural del Cap de Creus).

Només per exemplificar la planificació d'un ENPE, concretament d'un Parc Natural, ens referirem aquí al **Pla Especial de Protecció del Medi Natural i del Paisatge del Parc Natural de la Serra de Collserola (PEPNat)**.

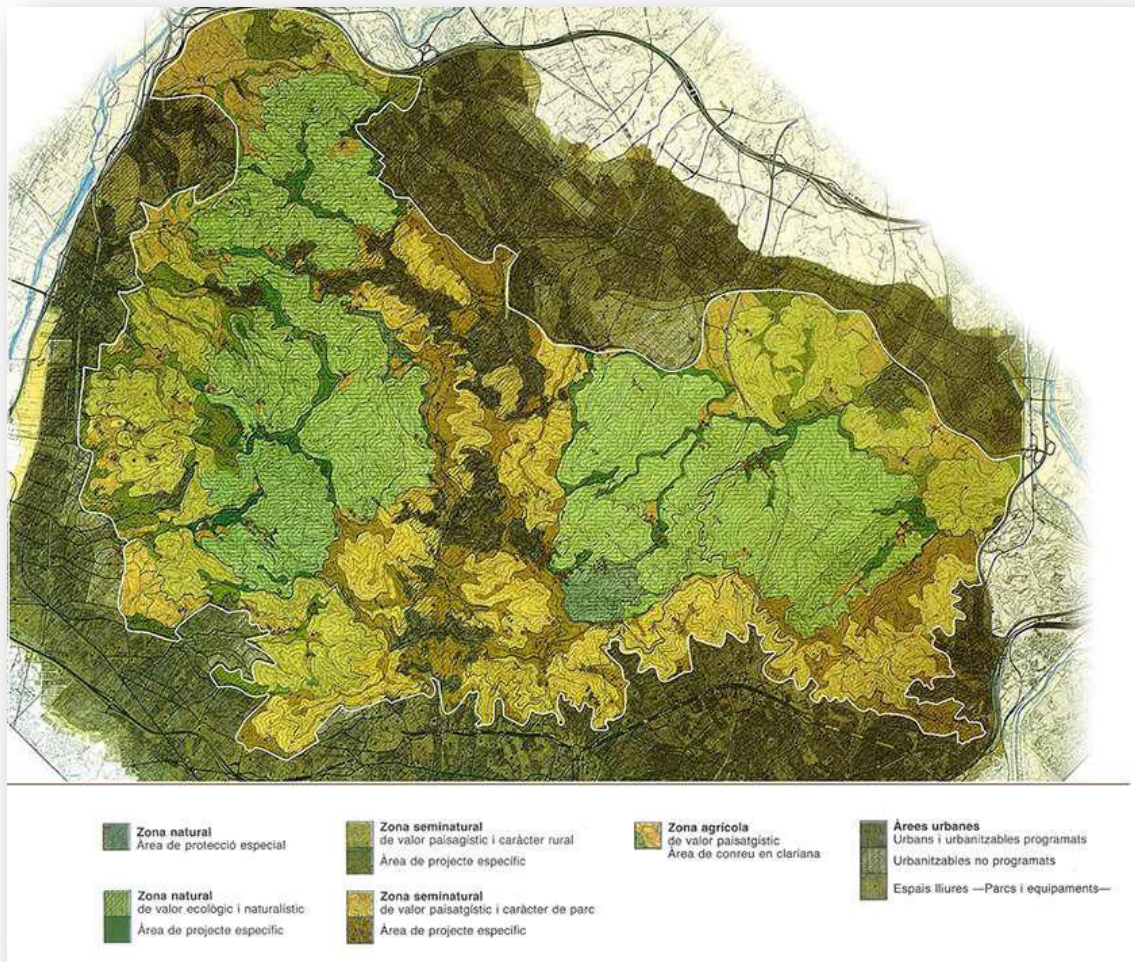
El Parc Natural es declara al 2010, i en l'actualitat és necessària l'aprovació d'un nou Pla que substitueixi l'encara vigent Pla Especial d'Ordenació i Protecció del Medi Natural del Parc de Collserola (PEPCo) de l'any 1987. El nou document de planejament urbanístic esdevé una oportunitat per repensar el Parc i per afrontar els nous reptes d'aquest espai natural enmig d'una gran conurbació urbana.

El PEPCo és un document que incorpora normes urbanístiques complementant el Pla General Metropolità (PGM) de 1976, mentre que el nou Pla Especial s'ha configurat com un pla urbanístic que substituirà completament el vigent Pla Especial d'Ordenació. Per això, abans d'aprovar-se definitivament és necessària la modificació puntual associada del Pla General Metropolità (PGM).

El **Pla Especial d'Ordenació i de Protecció del Medi Natural del Parc de Collserola (PEPCo)**, per la seva banda, incloïa les àrees qualificades pel PGM de parc forestal, en les quals estableix les limitacions que han de respectar-se i les determinacions necessàries per a la conservació i el desenvolupament d'aquestes àrees dins del Parc de Collserola (Títol III de les Normes Urbanístiques). El PEPCo estableix una definició zonal (zones segons naturalitat i ús) atenent a les característiques actuals del paisatge vegetal i a les potencialitats del territori. Les agrupa en tres grans tipus i s'introdueixen diferències o matisos al seu interior. Les zones segons naturalitat i ús són:

- Zones naturals (N) de valor ecològic i naturalístic. Inclouen al seu interior àrees de protecció especial (APE), de vegetació singular (VS) i àrees agrícoles. (articles 40 a 45 de les Normes Urbanístiques)

- Zones seminaturals (SN) de valor paisatgístic, en les quals trobem les de caràcter rural (R) i les de caràcter de parc (P), amb o sense peculiaritats. Inclou en ambdós casos àrees de vegetació singular i àrees agrícoles.(articles 46 a 51 de les Normes Urbanístiques)
- Zones agrícoles de valor paisatgístic. (articles 52 a 57 de les Normes Urbanístiques)



Pla Especial d'Ordenació i de Protecció del Medi Natural del Parc de Collserola (PEPCo)
Font: RPUC

Així mateix, també defineix aquelles edificacions i elements d'interès que cal conservar, bé per estar integrats en el patrimoni històric i artístic en qualsevol dels nivells contemplats per la legislació vigent, bé pel seu interès arquitectònic o paisatgístic que corresponen a una estructura correcta de colonització del territori (edificacions tradicionals), bé per complir un paper dotacional suficientment important, o bé per ser elements d'interès.

Dins de l'àmbit del Parc, el PEPCo defineix unes àrees singulars en les quals el tractament no pot ser únicament de tipus forestal. Es tracta d'aquells indrets on el Pla preveu una superior utilització, sia quantitativa (nombre de persones) o qualitativa (intencional) referida bàsicament al lleure passiu. Aquestes àrees necessiten un tractament específic tant pel que fa a l'organització i construcció de l'espai com en relació als elements del paisatge que cal revaloritzar i potenciar. Són les àrees de tractament específic (Títol IV de les Normes Urbanístiques) que conjuntament amb àrees agrícoles que s'hi troben associades i part dels nuclis urbans que les relacionen, conformen el que el PEPCo anomena àmbits de tractament paisatgístic del Parc.

Amb tot, tornant al PEPNat cal destacar que té com a eix vertebrador i transversal una estratègia ecològica que defineix un model de parc estructurat en els sis àmbits següents:

- Preservació i millora dels valors ambientals. S'aposta per la màxima protecció de tot el Parc i es fan propostes al voltant de quatre idees estratègiques: millora de la connectivitat, conservació dels elements de valor ecològic, control de les pertorbacions i foment de l'economia verda.
- Valorització dels recursos naturals. Amb l'objectiu de fomentar el mosaic agroforestal i l'economia verda, el PEPNat es basa en la corresponsabilitat i cogestió com a elements de conservació activa de l'espai natural i fa partícips els propietaris dels terrenys en la seva gestió. Actualment el 60 % dels terrenys són de titularitat privada.
- Infraestructures i serveis. S'aposta per minimitzar l'ocupació i la fragmentació dels espais lliures de Collserola. Es minimitza l'efecte barrera provocat per les infraestructures, com ara carreteres, línies ferroviàries o instal·lacions per al transport de l'energia, i es potencien i s'adeqüen els passos per a la fauna en punts estratègics, com la riera de Vallvidrera o el torrent de Batzacs.
- Espai funcional. Es crea un espai de transició entre les zones naturals i urbanes, que té un paper regulador en les dinàmiques de l'espai natural: les activitats i usos es concentren en aquests "espais vora". Alhora, el nou pla pretén millorar la integració de la serra de Collserola dins la infraestructura verda metropolitana, buscant la sinergia entre els espais naturals i les zones urbanes i fent compatibles els usos lúdics amb la preservació dels valors naturals.
- Ús públic. Es defineix una xarxa bàsica per a l'ús públic a partir de la infraestructura existent amb l'objectiu de fomentar el Parc com a espai de salut, benestar i coneixement.
- Patrimoni construït. No s'admeten noves edificacions i s'aposta pel manteniment i la millora del patrimoni arquitectònic, històric i cultural existent, a través del catàleg de masies i de l'inventari del patrimoni cultural.

Amb tot creiem interessant, fer referència aquí a alguns articles del document d'aprovació inicial de juliol de 2018, a efectes del que en aquest document ens ocupa:

Article 53. Edificacions en situació de volum disconforme

1. Les edificacions i instal·lacions degudament autoritzades d'acord amb la legislació anterior a la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, que no s'ajusten als usos admesos o als paràmetres urbanístics establerts per aquestes Normes o la legislació vigent poden mantenir-se sempre que no augmentin la intensitat de l'ús o perjudiquin la conservació de la biodiversitat. En aquestes edificacions i instal·lacions només s'admeten obres de manteniment estricte i no poden ampliar-se (...)

Article 54. Edificacions en situació de fora d'ordenació (FO)

1. Totes les edificacions no emparades pel planejament urbanístic ni incloses al Catàleg de masies, cases rurals i altres construccions en SNU tenen assignat l'objectiu d'extinció immediata o diferida i de retorn del sòl a les condicions naturals anteriors a la seva construcció. En qualsevol cas, queden FO totes les edificacions no emparades pel planejament urbanístic ni incloses al Catàleg de masies, cases rurals i altres construccions en SNU construïdes abans de la data d'aprovació definitiva del PGM.

2. En les construccions en situació FO els és d'aplicació el disposat en la legislació vigent i, en conseqüència, no poden ésser objecte d'obres de consolidació ni d'augment de volum, llevat de les reparacions que exigeixin la salubritat pública, la seguretat de les persones o la bona conservació de les dites construccions, com també les obres destinades a facilitar l'accessibilitat i la supressió de barreres arquitectòniques. Les obres que s'hi autoritzin no comporten augment del valor en el cas d'expropiació (...).

L'àmbit del parc natural incorpora com a novetat unes àrees anomenades espais de regulació especial (ERE), i definides com a sectors amb una vinculació major a la trama urbana, ja sigui per la presència d'edificacions, ja sigui per les seves característiques d'enllaç entre els sistemes naturals i els espais verds de la ciutat. L'objectiu d'aquests ERE és permetre l'establiment d'una regulació urbanística especial que garanteixi la relació harmònica entre la ciutat i el parc, ordenar l'ús públic i dignificar el caràcter dels espais periurbans i permetre actuacions d'interès públic, social o comunitari, sempre de manera coherent amb la seva naturalesa d'espai natural de protecció especial.

El Decret estableix dos tipus d'ERE:

- àmbits d'ordenació específica (ERE 1), que tenien una presència significativa d'habitatges o amb àmbits d'equipaments que calia desenvolupar,
- àmbits d'enllaç (ERE 2) que formen part del sistema general d'espais lliures, aptes per a la contenció del creixement urbà, i que es configuren com a portes d'entrada al parc amb un ús social.

Els ERE 1 es trobaven a Vallvidrera (Barcelona), a les Planes (Barcelona), al barri de Cal Notari (Barcelona), a Sol i Aire (Sant Cugat del Vallès) i a Mas Fortuny – Can Castellví (Barcelona i Sant Cugat del Vallès), és a dir, a 3 de les urbanitzacions en SNU identificades al PDU metropolità en curs. Pel que fa als ERE 2, tots es troben al terme de Barcelona: àmbit d'enllaç del Parc de l'Oreneta, àmbit d'enllaç del Parc del Marquès de Sentmenat, àmbit d'enllaç del peu de funicular, àmbit d'enllaç de la Font del Bacallà i àmbit d'enllaç de l'antic Hospital de Sant Llätzer.

Article 55. Espais de regulació especial: àmbits d'ordenació específica

1. Definició i objectius

a).- *Els espais de regulació especial (ERE 1) en àmbits d'ordenació específica corresponen a espais amb una presència significativa d'habitatges expressament delimitats amb caràcter indicatiu al Decret 146/2010, de 19 d'octubre, de declaració del Parc Natural de la Serra de Collserola.*

b).- *De conformitat amb allò que estableix l'article 9.4 del Decret 146/2010, el Pla delimita de forma definitiva els ERE en àmbits d'ordenació específica.*

c).- *Per raons d'índole social, econòmica i d'impacte ambiental s'estableix d'actuació preferent l'extinció de les edificacions no incloses en els ERE. El tractament dels habitatges inclosos en els ERE requereix l'aprovació prèvia del Programa d'actuació previst en l'apartat 2 d'aquest article.*

d).- *En els àmbits d'ordenació específica es podran autoritzar, si escau, obres de manteniment i adequació de clavegueram, electricitat i aigua per a garantir la seguretat i salubritat dels habitatges mentre no s'extingeixin, així com les obres requerides per a garantir l'accessibilitat, i també aquelles de manteniment dels camins d'accés mitjançant solucions integrades amb l'entorn del Parc Natural, que poden incloure actuacions permeses al sistema d'espais lliures del Parc Natural.*

2. Programa d'actuació

(...)

b).- *Com a estudis previs i complementaris del programa d'actuació s'elaborarà un inventari complert i detallat de totes les edificacions existents que contindrà, com a mínim, la següent informació: (...)*

Article 68. Teixits urbans de baixa densitat situats a l'interior i al perímetre del Parc Natural

Les intervencions sobre els teixits urbans i les edificacions de la vora del Parc han de minimitzar les perturbacions i els impactes d'aquests teixits sobre el Parc i potenciar la seva funció com a àrees de transició:

- 1. Mantenir un elevat grau de naturalitat tant dels espais públics (vials i zones verdes) com dels privats, afavorint la permeabilitat del sòl i potenciant la vegetació forestal, ...*
- 2. En aquest sentit, caldria limitar l'ocupació de les edificacions i la utilització de paviments impermeables. ...*
- 3. Urbanitzar o reurbanitzar els vials d'aquests teixits prioritant la seva utilització com a espais cívics, mitjançant l'ampliació de l'espai per a vianants i ciclistes en detriment de l'espai per al vehicle privat.*
- 4. Implantar sistemes d'enllumenat amb uns nivells d'il·luminació mínims ...*
- 5. Incentivar l'eficiència energètica, la reducció del consum d'aigua i l'autogestió dels residus de les edificacions, ...*
- 6. Millorar la integració paisatgística de les edificacions. ...*

A l'abril de 2019, s'aprova provisionalment el PEP Nat Collserola i actualment, es troba pendent de publicació dels textos refosos (aprovat pel Consell Metropolità el 28 de maig de 2020 i tramesos a la Generalitat de Catalunya per a la seva aprovació definitiva). Els objectius que guien el PEPNat són els mateixos que els de la MPGMCo (que s'està redactant i tramitant en paral·lel). Cal tenir en compte, per tant, que aquests objectius es podran assolir únicament mitjançant la combinació dels dos instruments (el present Pla especial i la MPGMCo).

6.3.3.1.b) Plans Especials d'Interès Natural (PEIN)

D'acord amb l'article 15 de la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals, el PEIN és un instrument de planificació territorial, amb categoria de pla territorial sectorial i s'equipara amb els demés instruments d'aquest tipus que es deriven de la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial.

A Catalunya, el Pla d'espais d'interès natural (PEIN), aprovat en el Decret 328/1992, és l'instrument de planificació de nivell superior que estructura el sistema d'espais protegits de Catalunya i integra aquest sistema dins del conjunt del territori, ja que el PEIN és un pla territorial sectorial enquadrat dins del Pla Territorial General de Catalunya (1995).

En el context de la planificació territorial, el PEIN esdevé un dels instruments de desplegament del Pla Territorial General de Catalunya (aprovat pel Parlament de Catalunya l'any 1995). D'aquesta manera, les seves determinacions tenen caràcter vinculant per a tots els altres instruments de planificació física del territori. La vigència del Pla es indefinida, però es poden introduir modificacions mitjançant procediments específics.

En definitiva es tracta d'establir sobre determinades zones que contenen valors naturals d'interès general (és a dir, referit al conjunt del territori de Catalunya) un règim jurídic destinat a garantir la conservació d'aquests valors enfront de les causes de degradació potencials que poden afectar-los significativament (urbanitzacions, pedreres, infraestructures, grans variacions de l'ús del sòl, abandó...). És, doncs, una reserva del sòl amb valors naturals remarcables que així queda exclòs de transformacions importants.

A tots els espais delimitats és d'aplicació un règim preventiu bàsic, que essencialment inclou un règim urbanístic especialment rigorós, enfront de processos urbanitzadors i altres mesures de caràcter preventiu relatives a la implantació d'usos, instal·lacions i altres activitats susceptibles de lesionar significativament els valors protegits.

No obstant això, amb la tramitació prèvia d'un procediment especial, també es poden autoritzar edificacions o instal·lacions d'utilitat pública o interès social que necessàriament hagin d'anar emplaçades en el medi rural, i també edificis d'habitatges familiars quan no n'hi hagi la possibilitat de formació d'un nucli de població, és a dir, d'assentaments de característiques urbanes com és el cas de les urbanitzacions.

Les normes del PEIN estableixen aquest règim de protecció bàsic aplicable en la totalitat del seu àmbit i que es pot completar en cada espai o conjunt d'espais mitjançant dues vies:

1. La formulació de plans especials de protecció (PEP) del medi natural i el paisatge, que proporcionen als espais una ordenació d'usos i normes de protecció específiques.
2. La declaració d'espais de protecció especial (parcs nacionals, paratges naturals d'interès nacional, reserves o parcs naturals), la qual cosa comporta que els espais passin a tenir una regulació jurídica pròpia i una gestió individualitzada per preservar i potenciar els seus valors.

En paral·lel, la integració de l'Estat espanyol a la Unió Europea va significar la transposició de les diverses directives comunitàries de protecció ambiental, entre les quals la Directiva de 1979 i la Directiva d'hàbitats de 1992, que donaren lloc a la xarxa Natura 2000, sistema d'espais naturals protegits d'abast comunitari i transnacional destinat a protegir hàbitats i espècies declarats d'interès i prioritaris en l'àmbit de la Unió.

L'existència d'una complicada arquitectura de protecció d'espais naturals ha motivat la necessitat d'harmonització, de manera que, mentre s'acaba el procés d'aprovació de les zones especials de conservació, tots els espais derivats de la xarxa Natura 2000 s'han inclòs en el Pla d'espais d'interès natural. Així doncs tots els espais del sistema d'espais naturals protegits de Catalunya estan inclosos al PEIN.

Només per exemplificar la planificació d'un PEIN, ens referirem aquí al **Pla Especial de Protecció i Millora del Sector Sud de la Serralada de Marina (PEP SM)**.

El Pla especial es formula a l'empara dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística i de la Llei 12/85, de 13 de juny, d'Espais Naturals, pel que fa a la seva naturalesa d'instrument urbanístic de protecció, conservació i gestió d'un espai natural. També es fonamenta en allò que disposen les Normes Urbanístiques del PGM respecte als sòls qualificats com a Parc Forestal que s'inclouen en el seu àmbit. Així doncs s'emmarca en la tasca de protecció d'un espai natural de singular i especial valor paisatgístic i ambiental segons preveu tant la normativa urbanística com la normativa sectorial en matèria ambiental.

La seva regulació la dona el Decret 328/1992 de 14 de desembre, d'aprovació del PEIN, però també pel TRLUC.

El Pla Especial de Protecció i Millora del Sector Sud de la Serralada de Marina va ser aprovat en el Ple de data 16 d'abril de 2002 i l'àmbit correspon a una zona de 2.086 hectàrees que inclou part dels termes municipals de Tiana, Badalona, Santa Coloma de Gramenet i Montcada i Reixac.



Font: Àrea d'Espais Naturals. DiBa.

Dins l'àmbit del Parc de la Serralada de Marina, el Pla defineix unes àrees singulars en les quals es contempla una superior utilització, ja sigui des del punt de vista quantitatiu o qualitatiu. Per tal de fer compatibles una elevada freqüentació amb la major preservació dels valors naturals, ecològics i paisatgístics d'aquests cal una major intervenció.

D'això se'n deriva que aquestes àrees necessiten un tractament específic pel que fa a l'organització i configuració de l'espai, la regulació de les quals reproduïrem a continuació de forma literal. Aquestes àrees es poden classificar segons el nivell d'intervenció en àmbits de transició, àmbits de tractament paisatgístic i àmbits fortament organitzats.

D'entre les principals àrees de tractament paisatgístic detectades pel pla, 29 en total, destaquem:

- Sectors residencials, clau 20a/11, de l'entorn de la carretera de la Vallensana (BV-5011)
- Urbanització Bosc d'en Vilaró
- Àrea de la connexió del torrent de la Vallensana amb el riu Besòs
- Carena del coll de les Ermites al collet de la Vallensana
- Zona agroforestal del Canyet
- Pedrera de la Vallensana
- Part Alta del Mas Ram

Només a tall d'exemple, el que defineix el PE per una d'aquestes àrees, és el següent:

- *Àmbit de tractament paisatgístic dins el perímetre de fora d'ordenació definit pel PGM, sobre Parc forestal.*
- *Nucli d'edificacions aïllades amb greus deficiències urbanístiques i mancances en infraestructures i serveis, situada en una Zona d'interès natural.*
- *A iniciativa de l'Ajuntament, el Parlament de Catalunya ha instat a la Direcció General d'Urbanisme de la Generalitat de Catalunya a col·laborar amb totes les institucions afectades en la recerca d'una solució definitiva per aquest sector.*
- *El present Pla Especial recollirà en un futur les directrius que emanin de l'administració competent, sempre vetllant perquè, sigui quin sigui el seu destí final, s'avingui en qualsevol cas amb les determinacions del Pla Especial per a aquestes zones.*
- *Les administracions competents hauran de vetllar perquè, davant d'una possible regularització de l'ús residencial, no creixi el nombre d'edificacions.*
- *Es proposa, mentrestant, la construcció d'un enllaç amb la carretera BV-5011 – mitjançant projecte específic–, que faciliti la connexió de la xarxa interior de la urbanització amb aquesta via rodada primària, especialment important en casos d'emergència.*
- *S'hauran d'implementar i desenvolupar les mesures de prevenció d'incendis previstes per la legislació vigent pel que fa a urbanitzacions en un entorn forestal.*

Pel que fa al detall de l'articulat normatiu destaquem el següent:

Article 25.- Definició i classificació dels elements construïts

(...)

5.- *La resta de les edificacions existents en Parc forestal, si no queden incloses en el llistat actual o en futur mitjançant el tràmit previst a l'apartat anterior, d'acord amb el que disposa el PGM, estan destinades a desaparèixer i retornar el sòl al destí de parc forestal. En aquest cas es podrà atorgar, en les condicions fixades a la Disposició Transitòria Primera de la Normativa Urbanística Metropolitana, el dret de superfície pel menor termini possible quan no dificulti el desenvolupament d'aquest Pla Especial.*

6.- *Totes les edificacions situades en qualificacions de parc forestal, incloses o no en els quatre llistats esmentats, podran ser expropiades d'acord amb l'article 206 de les Normes Urbanístiques del PGM i amb les precisions que s'estableixen en aquestes Normes per a l'activitat agrícola.*

(...)

Article 60.- Definició i classificació de les àrees de tractament específic (ATE).

1.- Dins l'àmbit del Parc de la Serralada de Marina i en relació a les zones definides al seu si en el capítol anterior d'aquestes Normes (Títol III), el Pla defineix unes àrees singulars en les quals es contempla una superior utilització, ja sigui des del punt de vista quantitatiu (s'hi pot concentrar un elevat nombre d'usuaris) o qualitatiu (s'hi desenvolupen activitats diferents de la resta del parc, de caràcter molt divers, des dels aplecs a Sant Jeroni de la Murtra, fins a fontades a la vall de Reixac, passant per punts d'observació de rapinyaires o senders de gran recorregut).

Per tal de fer compatibles una elevada freqüentació amb la preservació dels valors naturals, ecològics i paisatgístics d'aquests paratges cal una major intervenció. D'això se'n deriva que aquestes àrees necessiten un tractament específic pel que fa a l'organització i configuració de l'espai, en funció del tipus d'activitats que es desenvolupin, de la intensitat d'utilització i del valor de les zones sobre les que s'inscriu. En aquest sentit s'estableixen diferents nivells d'intervenció.

2.- Dins de les ATE s'estableixen tres categories, les quals es distingeixen bàsicament pel nivell d'intervenció que cadascuna comporta. Aquestes categories són:

- Àmbits de transició. Són territoris de frontera, a cavall del Parc i l'exterior, tant dins de l'àmbit del Pla Especial com fora d'aquest. La seva funció és doble: d'una banda l'acord suau o la sutura entre l'espai natural i les vores de les àrees urbanitzades i de les grans infraestructures viàries, i de l'altra, la continuïtat de l'espai natural protegit amb els sistemes naturals limítrofs o propers i els espais verds urbans.
- Àmbits de tractament paisatgístic. Agrupen peces, no necessàriament homogènies, que per la seva localització geogràfica o posició topogràfica requereixen un tractament funcional i paisatgístic integrat.
- Àmbits fortament organitzats. Es corresponen amb els indrets més organitzats i més construïts, que concentren l'activitat més intensa. Així mateix, inclouen alguns sectors amb concentració d'edificació tradicional vinculada a horts.

Totes queden definides en el plànol d'ordenació O.02 (Ordenació i estructura del territori I).



Mapa del parc de Serralada de Marina
Font: RPUC

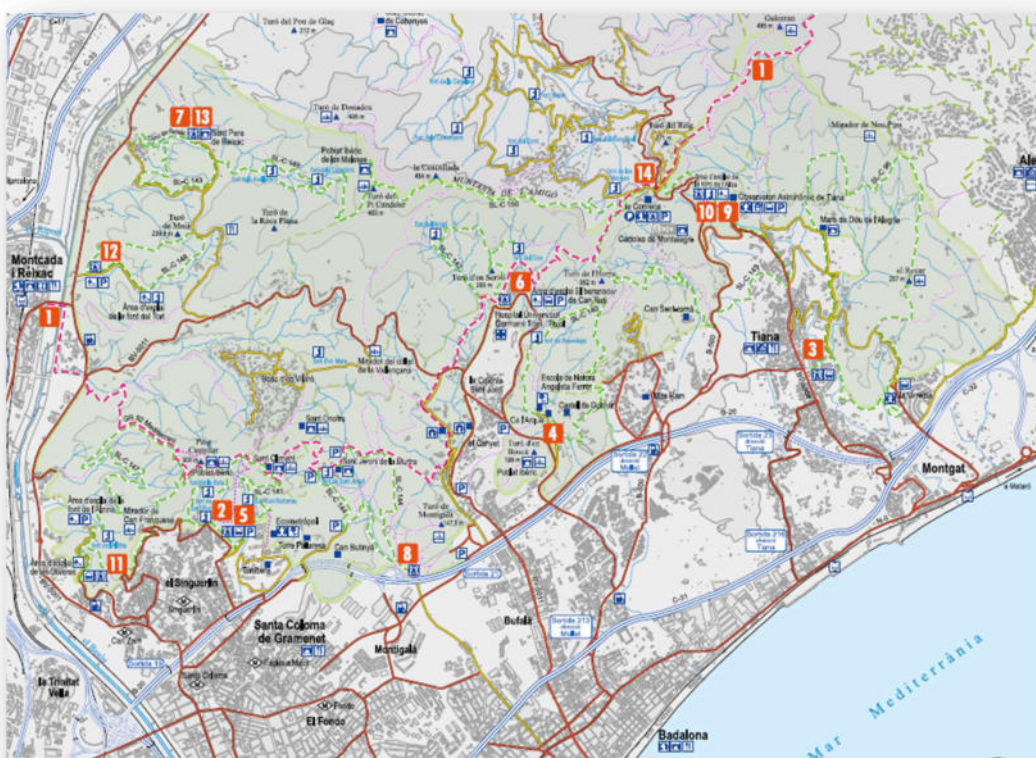
Article 61.- Caracterització dels diferents àmbits

(...)

2.- Els àmbits de transició: En aquestes franges, segons la seva situació i relació amb el territori de l'entorn, es preveu la restitució de sistemes naturals alterats, la correcció i contenció de talussos, la remodelació del relleu, la construcció de feixes, la restauració de la vegetació, ja sigui prat, brolla o formacions forestals, la senyalització, les infraestructures de prevenció d'incendis i l'adequació paisatgística dels espais lliures enmig de les àrees edificades. Es a dir totes aquelles intervencions destinades a restituir, conservar i millorar els sistemes naturals i el paisatge.

3.- Els àmbits de tractament paisatgístic: Dins d'aquestes àrees, i segons el sentit de cadascuna d'elles d'acord amb la seva morfologia i zonificació del Pla, es preveu l'arranjament de les àrees de porta de Parc, la localització de petites edificacions auxiliars, senyalització, aixoplucs, miradors, elements d'observació d'ocells, quioscs, serveis sanitaris, etc.

4.- Els àmbits fortament organitzats: Corresponen a indrets més organitzats, pel que fa a la intervenció en els camins de passejada, replans o terrasses d'estada, fonts, edificacions auxiliars, àrees d'aparcament, etc. atesa la seva utilització més intensa. (...) També es tracten com a àmbits fortament organitzats alguns sectors que concentren edificació tradicional. Es tracta de mosaics d'edificació aïllada i horts, que el PGM reconeix i consolida. Per acollir-los correctament dins del Parc cal adequar-los des del punt de vista funcional i paisatgístic, fent-los congruents amb l'entorn.



Mapa del parc de Serralada de Marina

Font: <https://parcs.diba.cat/web/marina/pla-especial-proteccio-del-medi-natural>

5.- En general, per a les tres categories d'àrea de tractament específic, l'edificabilitat vindrà determinada per la que els correspongui d'acord amb la seva qualificació segons el PGM. En aquest sentit, cal entendre les xifres definides per a l'edificabilitat com a límits orientatius màxims, que no cal exhaurir en absolut. Cal fer prevaler el sentit de les àrees i la idoneïtat paisatgística de la intervenció, definits a la Memòria per a cadascuna de les

àrees de tractament específic, per sobre del límit merament quantitatiu. En el cas dels àmbits que recauen sobre sòls qualificats com a Parc forestal, seran d'aplicació les determinacions que s'estableixen en l'Article 210 de les Normes Urbanístiques del PGM, en el sentit de concentrar en els àmbits indicats l'edificabilitat que el PGM atorga per a les finques de més de 10 hectàrees, sempre d'acord amb els criteris que s'estableixen a la Memòria per a cadascuna de les Àrees de tractament específic.

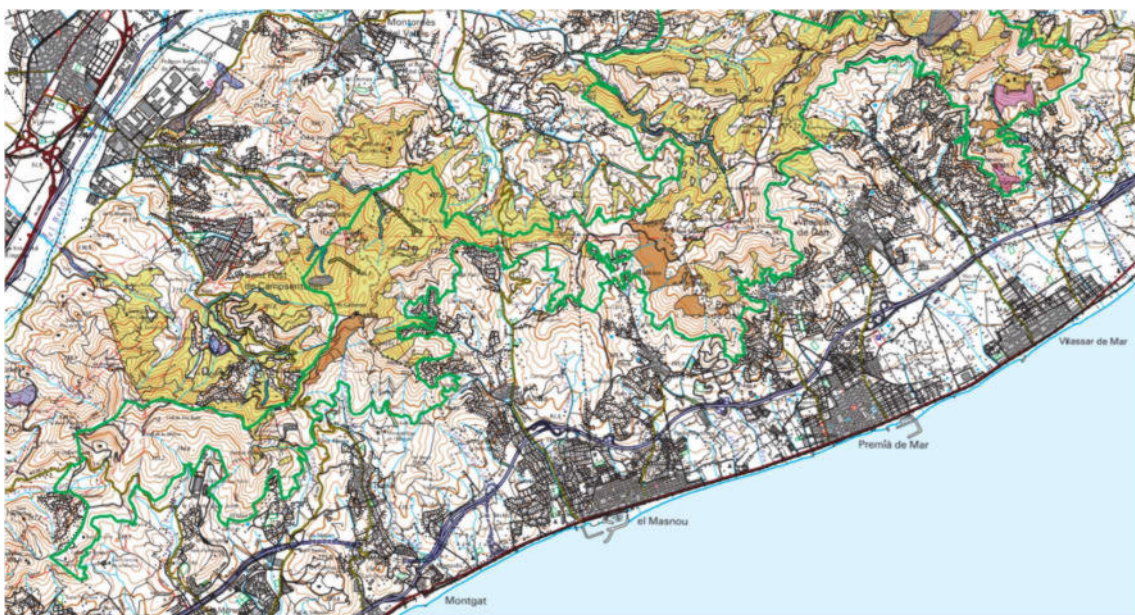
Article 62.- Desenvolupament

El desenvolupament de les àrees de tractament específic es podrà fer mitjançant:

- a) Projectes d'obres ordinàries, quan es tracti d'obres de condicionament d'itineraris, de miradors, de petits indrets, de fonts, de replans d'estada, etc.
- b) Projectes d'urbanització, quan les àrees de tractament específic s'abordin globalment i coincideixin amb els criteris i l'àmbit definits per a aquestes en els plànols d'ordenació.
- c) Plans Especials, quan es tracti dels àmbits fortament organitzats i el seu desenvolupament total. Si es tracta d'obres de les definides a l'apartat 1 d'aquest article, el seu desenvolupament serà mitjançant Projecte d'obres ordinàries.
- d) Quan existeixin indrets d'especial interès paisatgístic o arquitectònic i de dimensió reduïda (inferior a mitja hectàrea) el caràcter dels quals justifiqui el seu condicionament per a la visita i el lleure (sense haver estat definits com a àrees de tractament específic en el Pla Especial), es podrà incloure com a tal (àrea de tractament específic) mitjançant Pla Especial per la via de l'article 68 del Decret Legislatiu 1/1990 i d'acord amb el caràcter de la zona. Per aquest motiu es podran realitzar actuacions del tipus definit a l'article 61.3 de les Normes del Pla Especial.

Per últim cal fer esment a que la Disposició transitòria tercera determina que els nuclis habitats inclosos en el PE i que estan considerats com a fora d'ordenació pel PGM mantenen aquesta consideració.

Una referència de planificació d'un PEIN que creiem rellevant esmentar és el **Pla Especial de Protecció del Medi Natural i del Paisatge de la Conreria-Sant Mateu-Cèllec**s, aprovat per acord del Govern el 25 de maig de 2004 i publicada la seva aprovació en el DOGC núm. 4154 de 15 de juny de 2004.



Medi Natural, Àrees d'atenció especial del PEP del Medi Natural i del Paisatge de la Conreria-S.Mateu-Cèllec
Font: <https://parcs.diba.cat/web/litoral/cartografia>

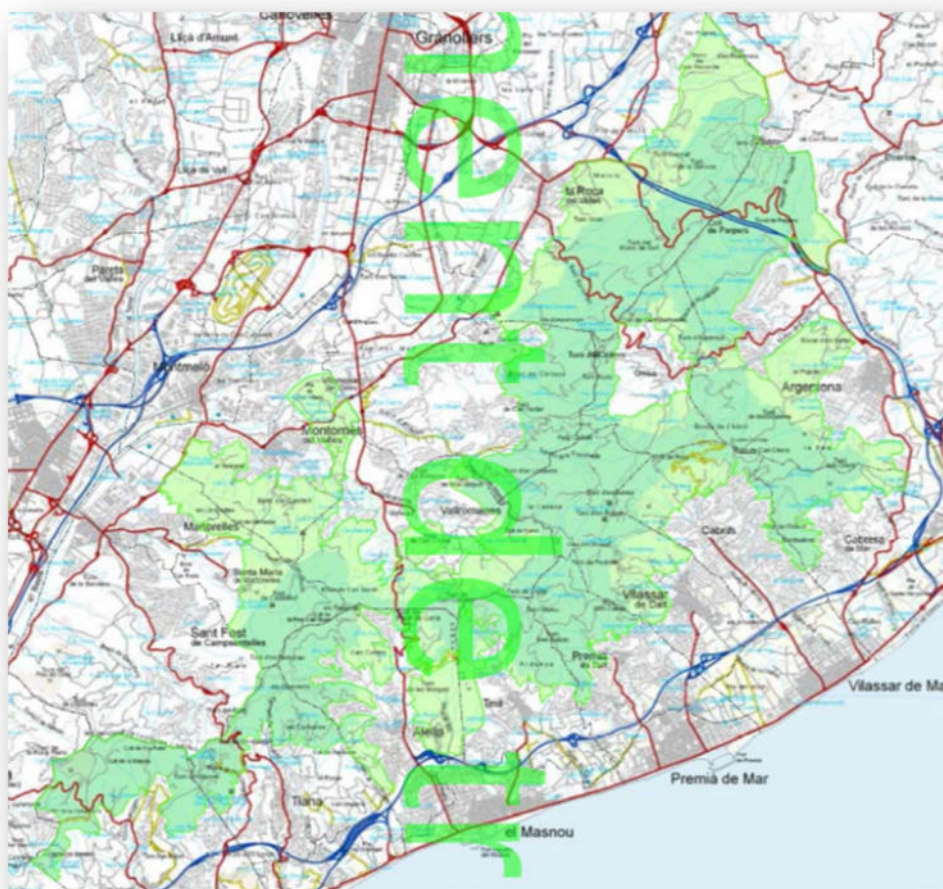
El Pla especial ha estat formulat i tramitat d'acord amb el que estableix la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals (en endavant, Llei 12/1985), el Decret 328/1992, de 14 de desembre, pel qual s'aprova el PEIN, i altra normativa concordant.

L'objecte del present Pla Especial és la delimitació d'aquest espai inclòs en el PEIN, així com l'establiment de totes aquelles altres determinacions necessàries per a l'adequada protecció del seu medi natural i del seu paisatge, d'acord amb els objectius formulats per aquest Pla especial.

L'àmbit de l'espai comprèn territoris dels termes municipals de Santa Maria de Martorelles, Vallromanes, Vilanova del Vallès, la Roca del Vallès, Argentona, Òrrius, Cabrera de Mar, Cabrils, Vilassar de Dalt, Premià de Dalt, Teià, Alella, Tiana i Badalona; i es solapa parcialment amb l'àmbit del PE de Protecció i Millora del Sector Sud de la Serralada de Marina.

Des seu redactat, cal destacar la regulació de zones, i l'admissió de l'habitatge unifamiliar en edificacions preexistents amb la deguda cobertura jurídica, que pretenem resumir i recollir en el quadre d'elaboració pròpia que adjuntem a continuació. Amb tot, es diu a l'article 11.8 que les regulacions establertes per aquest Pla s'entenen sense perjudici de les determinacions més restrictives establertes pel Planejament urbanístic, la legislació sectorial aplicable o aquelles que es puguin establir en el marc del procediment aplicable d'autorització d'edificacions, instal·lacions, usos o actuacions en SNU, d'acord amb la normativa vigent a Catalunya.

S'afegeix que un cop aprovada l'ampliació de la superfície de l'EIN pel Decret 150/2013, és necessari modificar el PE per estendre'n l'ordenació, normativa i zonificació al conjunt de l'àmbit actual.



Mapa de la localització dels límits de l'espai del PEIN vigents fins el 2013 (en verd fosc) i sectors de l'ampliació (verd clar) segons el Decret 150/2013.

Font: Document de modificació del PEP de 2017

L'objectiu d'aquesta Modificació del Pla especial de protecció del medi natural i del paisatge de la Conreria – Sant Mateu – Céllecs per incorporar-hi les zones d'ampliació, segons el darrer document del qual que hem pogut consultar de juliol de 2017, és:

- Dotar d'ordenació els sectors objecte d'ampliació pel Decret 150/2013, dotant-los de normativa específica, zonificació i estructura del territori, perquè el Pla especial els pugui ser d'aplicació de forma adequada, tenint en compte el marc legal vigent, l'experiència de gestió de l'EIN i les característiques dels sectors de l'ampliació.
- Articular el Pla especial amb els valors i mesures que es desprenen de la pertinença de l'EIN a la xarxa Natura 2000 i la seva declaració com a ZEC (Zona especial de conservació)
- Actualitzar el Pla especial en aquells aspectes normatius que ho requereixin.

Recordem les ZEC eren una de les 2 tipologies d'espais de XN 2000, que ha d'anar acompanyada de les mesures de conservació necessàries per garantir el bon estat de conservació dels hàbitats i espècies d'interès comunitari i prevenir-ne el seu deteriorament.

A continuació introduïm en un quadre resum d'elaboració pròpia per cadascuna de les 5 claus contemplades pel Pla Especial, on de manera comparada resumim la seva definició, els seus objectius particulars, els usos i les activitats que són compatibles i les condicions d'edificació d'obligat compliment.

Clau	Definició	Objectius	Usos i activitats compatibles	Condicions d'edificació
Clau 1. Forestal	<i>Terrenys de caràcter forestal amb presència significativa de comunitats d'especial interès ecològic.</i>	Conservació dels ecosistemes forestals i la seva diversitat biològica Millora del seu estat de conservació	Habitatge unifamiliar en edificacions preexistents amb la deguda cobertura jurídica Construcció i manteniment d'infraestructures i serveis tècnics	No s'admeten les edificacions de nova planta ni la reconstrucció de masies i edificacions en estat ruïnós
Clau 2. Forestal de recuperació	<i>Terrenys de caràcter forestal amb predomini de pinedes, comunitats arbustives i prats secs. Inclou terrenys denudats, àrees cremades, ... en els quals es donen processos de recuperació de la cobertura vegetal.</i>	Conservació dels ecosistemes forestals Manteniment del seu caràcter protector en relació al risc d'erosió desenvolupament d'usos compatibles amb el manteniment del caràcter forestal de la zona, particularment els relacionats amb l'ús públic de l'espai	Ídem clau 1	Ídem edific nova planta Poden autoritzar-se ampliacions de les edificacions existents abans de l'Aproc.inicial del PE i amb la deguda cobertura jurídica, ... quan s'estimi que el volum edificat no és suficient per al desenvolupament dels usos admesos ...

Clau 3. Agrícola i espais oberts	<p>Terrenys on s'hi desenvolupa l'activitat agrícola, així com entorns de masies i altres espais de caràcter obert</p>	<p>Desenvolupament de les activitats agràries actuals</p> <p>Manteniment d'espais oberts i de zones, que en relació amb la prevenció i extinció d'incendis forestals, generen una certa discontinuïtat en la massa forestal</p>	<p>Ídem Clau 1 + nou habitatge unifamiliar</p> <p>Ídem serveis tècnics</p>	<p>Edificacions agrícoles, forestals i ramaderes, s'autoritzen de nova planta amb determinades característiques ...</p> <p>...si el planejament urbanístic municipal ho admet</p> <p>Ídem 2 per ampliacions</p>
Clau 4. Zona d'equipaments i serveis	<p>Terrenys amb usos, equipaments i instal·lacions singulars de naturalesa diversa, d'utilitat pública o interès social, de notable envergadura territorial en el context del pla especial</p>	<p>Establiment d'una regulació que faci compatibles els usos en els equipaments amb instal·lacions existents amb el compliment dels objectius del PE</p>	<p>Ídem Clau 1</p>	<p>... amb determinades condicions, pot autoritzar-se l'ampliació ... amb la deguda cobertura jurídica per als usos admesos per aquest Pla.</p> <p>Prèviament a l'autorització, la CU pot exigir la redacció i tramitació d'un PE per regular condicions d'edificació, usos i tractament d'àrees lliures.</p>
Clau 5. Zona de regulació especial	<p>Terrenys de gran interès per la conservació de diversitat biològica i dels sistemes naturals ...</p>	<p>Manteniment i millora de la integritat ecològica de cada àrea, evitant fragmentació dels hàbitats</p> <p>Conservació dels sistemes naturals i diversitat biològica</p> <p>Minimitació d'activitat humanes, amb la finalitat de conservar les seves condicions de naturalitat i baixa freqüentació</p>	<p>Ídem Clau 1 per hab.unif</p> <p>Manteniment d'infraestructures i serveis tècnics existents en la data d'aprovació inicial d'aquest PE, i construcció de noves en els següent supòsits: donar servei domèstic a edificacions i usos existents, i abastament aigua potable les destinades a prevenció i extinció d'incendis forestals.</p>	<p>Ídem Clau 1</p> <p>Ídem Clau 2 per ampliacions</p>

6.3.3.1.c) Xarxa Natura 2000 (XN 2000)

A escala europea, la creació de la Xarxa Natura 2000, esdevé una iniciativa cabdal per a la protecció de la natura. Es tracta d'una xarxa ecològica europea formada per les zones especials de conservació (ZEC) i les zones d'especial protecció per a les aus (ZEPA), creada amb la finalitat de garantir el manteniment d'un estat de conservació favorable dels hàbitats d'interès comunitari, dels hàbitats de les espècies d'interès comunitari en la seva àrea de distribució natural i de les espècies de l'annex I de la Directiva 79/409/CEE del Consell, de 2 d'abril de 1979, relativa a la conservació dels ocells silvestres.

La Xarxa Natura 2000 consta de 2 tipus d'espais que també poden designar-se simultàniament:

- ZEC. Zones especials de conservació.

La designació de les ZEC ha d'anar acompanyada de la definició de les mesures de conservació necessàries per garantir el bon estat de conservació dels diferents hàbitats i espècies d'interès comunitari i prevenir-ne el seu deteriorament.

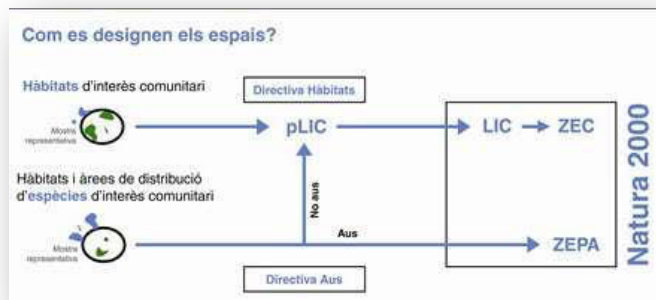
El fet que un espai de Natura 2000 estigui designat com a LIC o ZEC indica que és d'interès comunitari per a la conservació dels hàbitats de l'annex I i les espècies de l'annex II de la Directiva hàbitats i, per tant, se li aplica el règim establert a la Directiva d'hàbitats.

La Generalitat, mitjançant un Acord del Govern, proposa una llista de llocs d'importància comunitària (LIC) que la Comissió Europea ha d'aprovar definitivament. Aquesta aprovació es formula de forma única per a tots els LIC pertanyents a una mateixa regió biogeogràfica.

- ZEPA. Zones d'especial protecció per a les aus.

Espais designats d'acord amb la Directiva d'aus que són aprovats directament per la Generalitat de Catalunya i integrats automàticament a la XN 2000. El fet que un espai sigui designat com a ZEPA indica el seu interès comunitari per a la conservació de les espècies d'aus de l'annex I de la Directiva de les aus i li és automàticament aplicable el règim de protecció establert per la Directiva d'hàbitats per als espais de la XN 2000.

Tot i que en un principi, la vocació del sòl dels espais XN 2000 sigui la de "NO urbanitzable", ni les Directives 2009/147 i 92/43 de Hàbitats, ni la Llei 42/2007 del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat estableixen quina ha de ser la qualificació urbanística del sòl de una ZEPA; un LIC, o una ZEC. Aquest és per tant un dels temes més recurrents als tribunals relacionats amb l'urbanisme i la XN 2000: la classificació del sòl en el planejament.

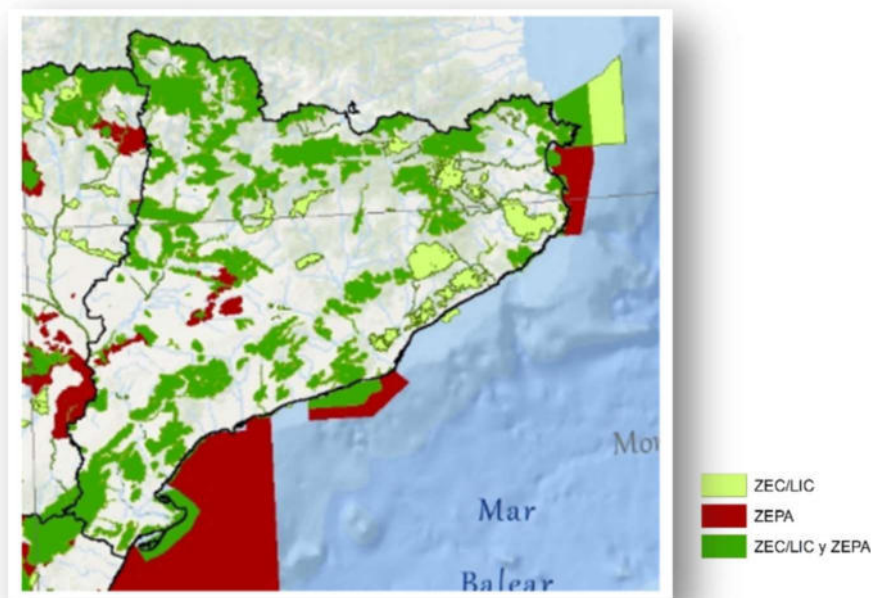


Esquema explicatiu de la XN 2000
Font: pàgina web de Medi ambient de la Generalitat de Catalunya.

A Catalunya, però, a diferència d'altres Comunitats Autònomes, la Llei 12/2006 de mesures en matèria de medi ambient, la inclusió d'un espai en la XN 2000 implica la seva integració automàtica en PEIN i en aquests espais els SNU deuen ser classificats com NO urbanitzables de protecció.

La Directiva 92/43, d'Hàbitats, determina que cal declarar com a ZEC tots els espais que ja han estat designats prèviament com a LIC. Aquest fet implica que es diagnostica l'estat de conservació de tots els hàbitats i espècies d'interès comunitari presents a Catalunya i se'n determina el seu estat de conservació desitjat, el que n'assegura la seva conservació futura.

A Catalunya es comptabilitzen 117 espais ZEC i 73 ZEPA (dades a 16 de desembre de 2019):



Indicació dels ZEC i ZEPA de Catalunya
Font: <http://fonsdefensaambiental.org/la-xarxa-natura-2000/>

Creiem aquí convenient afegir un esment a la possibilitat de desclassificació d'espais XN 2000, ja que la Directiva d'Hàbitats preveu una avaluació periòdica i continuada de la XN 2000 i permet que es pugui analitzar la retirada de la condició de ZEC a un determinat espai, no essent d'aplicació per les ZEPA. Cal però que aquesta desclassificació no pugui ser ni discrecional ni arbitrària (ha de fonamentar-se en criteris i dades científiques i ecològiques). Així ho recull també com veurem més endavant el TRLS estatal de 2015, "*cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada*".

Aquesta possibilitat està expressament prevista per les ZEC en la Directiva 92/43 de Hàbitats, únicament en el cas de que així es justifiqui i acrediti per "la evolució natural registrada". La degradació o pèrdua de valors d'un espai per l'acció o transformació humana no justificaria en cap cas un canvi de categoria o reducció d'aquest tipus.

D'acord amb la publicació "*La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*" de desembre de 2014, destaquem alguns elements del tractament que els tribunals han donat a la classificació del sòl en XN 2000:

- La inclusió de sols en XN 2000 acredita la concurrència de valors ambientals no compatibles amb la transformació urbanística,
- Es destaca el caràcter reglat i no discrecional de la classificació del sòl ubicat en XN 2000 com a SNU protegit, i per tant, tot i que es tracti de terrenys antropitzats o degradats, existeix la obligació de recuperar i preservar,
- També han de protegir-se en el planejament sols limítrofs o propers a la xarxa per preservar els valors de la mateixa (corredors ecològics, zones d'amortiguació, ...),

I alguns apunts concrets de la jurisprudència pel cas català:

1.- La designació com espai de la XN 2000 també suposa la seva declaració com a EIN, i això obliga a que el sol es classifiqui com SNU.

El TSJC en la Sentència de 6 de maig de 2009 de "*Designació de la ZEPA de Granyena*", va considerar que el règim urbanístic del sòl en cap cas ha d'obstar, precaritzar o limitar la aplicació del règim comunitari, si no precisament tot el contrari, éssent inviable defensar que la delimitació de les àrees protegides es deuria ajustar al planejament

urbanístic, doncs això conduiria a elevar la consideració d'una figura de planejament, fins poder obstar la rellevància comunitària de les ZEPA i això és inviable. Aquests arguments van ser ratificats pel cas "*Designació de ZEPA en la zona del Segarra-Garrigues*" (STSJ Catalunya, de 13 de maig de 2009).

2.- No poden prendre's en consideració exigències econòmiques, socials i culturals, així com altres particularitats regionals i locals, alhora d'escollir i delimitar els LIC, segons STS de 18 d'octubre de 2012, sobre "*Ampliació del LIC del Prat del Llobregat*".

3.- La protecció deu atorgar-se tot i que els espais de la XN 2000 estiguin proposats o en tramitació i no declarats.

En aquest sentit es va emetre la STSJ Catalunya, de 7 de gener de 2009, relativa a un Pla Parcial a Vallirana. La administració va denegar la aprovació d'un planejament urbanístic derivat quan els límits de l'espai XN 2000 encara no estaven aprovats, doncs a Catalunya tenen consideració d'EIN amb un règim legal preventiu durant la seva tramitació; a més una vegada aprovats aquests espais se'ls aplica un règim de SNU.

6.3.3.2.- Pla General Política Forestal (PGPF)

El PGPF constitueix el nivell superior de planificació de la superfície forestal de Catalunya. Té per objecte establir les directrius tècniques per a la execució d'una política forestal integral en el conjunt de Catalunya d'acord amb el que disposa la Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya i la legislació estatal bàsica en la matèria.

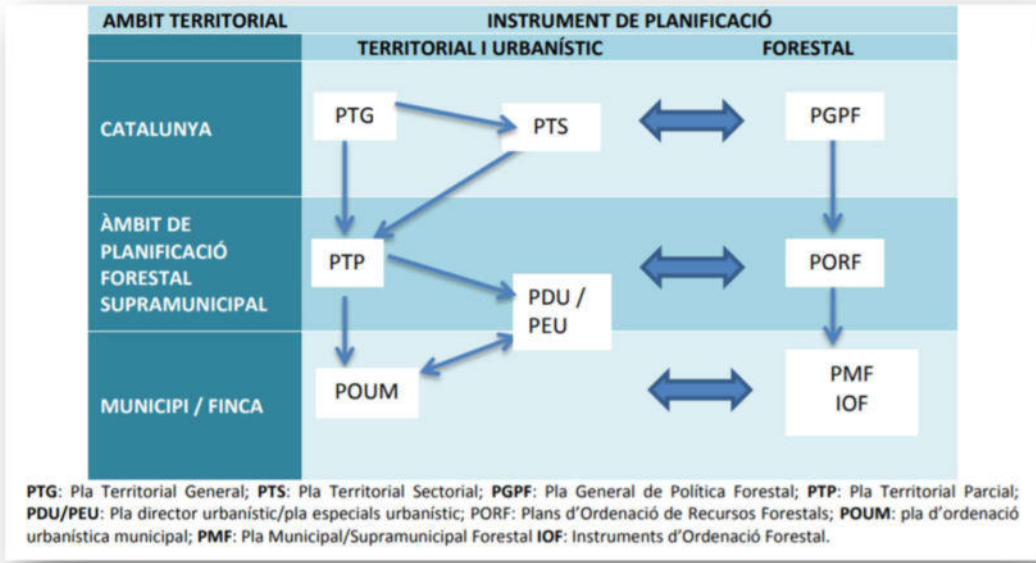
El PGPF s'hi refereix a les UDUs només en relació al seu risc d'incendi, i al tractament de la vegetació, contemplant per les seves franges, un pressupost concret per a l'arranjament i el manteniment de punts d'aigua i la contractació d'assegurances forestals per aquests àmbits.

Donada la seva condició de pla territorial sectorial i d'acord amb el que disposa l'article 4.3. de la Llei 1/1995, han de ser objectius del PGPF, entre d'altres i a efectes del que en aquest estudi ens afecta (les UDUs):

- Fomentar el desenvolupament sostenible del país
- Respectar les terres d'ús forestal d'especial interès, ja sigui per la seva extensió, per la seva ubicació o per la seva fertilitat.
- Incentivar l'ús eficient dels recursos energètics e hidràulics
- Salvaguardar els espais naturals d'especial interès
- Afavorir el mínim impacte ambiental de les actuacions amb incidència territorial.

El PGPF haurà de ser desplegat a través dels PORF o Plans d'Ordenació de Recursos Forestals, els quals d'àmbit regional esdevindran, el marc de planificació obligatori dels instruments d'àmbits inferiors: els Plans municipals o supramunicipals forestals, els Plans d'ordenació forestal, els Plans tècnics de gestió i millora forestal i els Plans simples de gestió i millora forestal. Específicament el document del PGPF 2014-2014 contempla la figura dels Projectes d'ordenació forestal d'àmbit municipal/supramunicipal (PMF) que seran els que determinin els usos dels terrenys rústics forestals en els plans urbanístics del mateix àmbit.

La planificació forestal ha de tenir en compte altres figures de planejament dels espais forestals específiques com són els Projectes d'infraestructures de prevenció d'incendis forestals (PIE's) dels Perímetre de Protecció Prioritària (PPP), o el Pla Territorial Sectorial de Connectivitat Ecològica de Catalunya. Tanmateix, els municipis declarats d'alt risc d'incendi forestal han de disposar d'un pla de prevenció d'incendis forestals (PPI) per a llur àmbit territorial, que ha de contenir les mesures operatives i administratives a prendre i les infraestructures a crear per a defensar-se dels incendis forestals i disminuir-ne el risc. A més, dona llibertat a les entitats locals perquè puguin establir normes addicionals de prevenció per als terrenys forestals del corresponent terme municipal.



Model concertat de planificació forestal i territorial
 Font: memòria ambiental del PGPF 2014-2024

Amb tot, el PGPF defineix els espais forestals protegits com els espais naturals protegits o conjunt d'espais naturals que tenen una declaració de protecció pel fet de contenir sistemes o elements naturals representatius, fràgils, amenaçats o d'especial interès ecològic, paisatgístic, científic o educatiu. Es refereix per tant als PEIN, però també a XN 2000 i als ENPE.

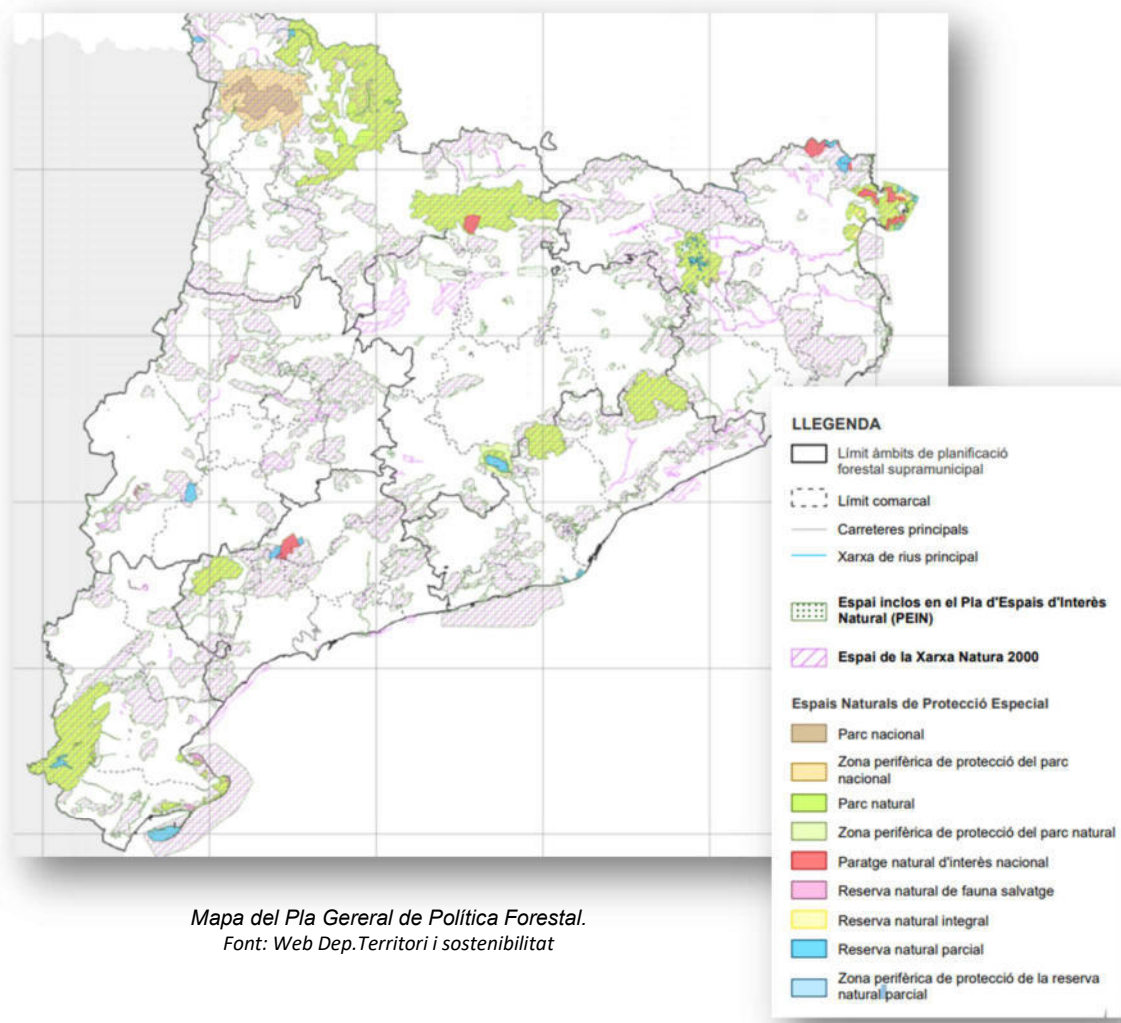
Tanmateix en atenció als seus valors, els terrenys forestals es classifiquen en:

- Forestals d'especial interès; són aquells que tenen un grau de protecció altament restrictiu de les seves possibilitats de canvi d'ús. Contenen:
 - o Terrenys forestals declarats d'utilitat pública inscrits al Catàleg de forests d'utilitat pública, els terrenys forestals inscrits al Catàleg de boscos protectors de Catalunya i aquella part de les vies pecuàries classificades constituïdes per terrenys forestals (CUP CBP)
 - o Terrenys forestals inclosos en espais naturals protegits (EProt) i espais d'interès connector (Econ)

- Terrenys forestals d'alt valor; són aquells on es donen uns valors condicionants o circumstàncies que motiven una regulació que ha de garantir el manteniment o millora dels valors que motiven la seva classificació. Contenen:
 - o Terrenys forestals de ribera (TFRib)
 - o Terrenys forestals classificats com a boscos singulars (BSing)
 - o Terrenys forestals de caràcter estratègic per a la prevenció de riscos relacionats amb els incendis forestals (InPEGs i InPPP)
 - o Terrenys forestals declarats com a materials de base (MBas)
 - o Terrenys forestals de protecció hidrològica i de prevenció de l'erosió (PHiEr)
 - o Terrenys forestals d'interès productiu (TFProd)
 - o Terrenys forestals d'ús social i recreatiu (TUsRec i SocRec)
 - o Terrenys d'interès ecològic (ConHab, AIFa i AIFI)

- Terrenys forestals ordinaris (TF SC)

El règim de compatibilitat d'activitats i usos forestals amb les categories de terrenys forestals és el previst en els instruments de desplegament del PGPF, i s'ha de determinar d'acord amb la "Matriu de compatibilitat d'activitats i usos forestals amb les categories de terrenys forestals del PGPF", la qual té caràcter orientatiu pels instruments de desplegament del PGPF.



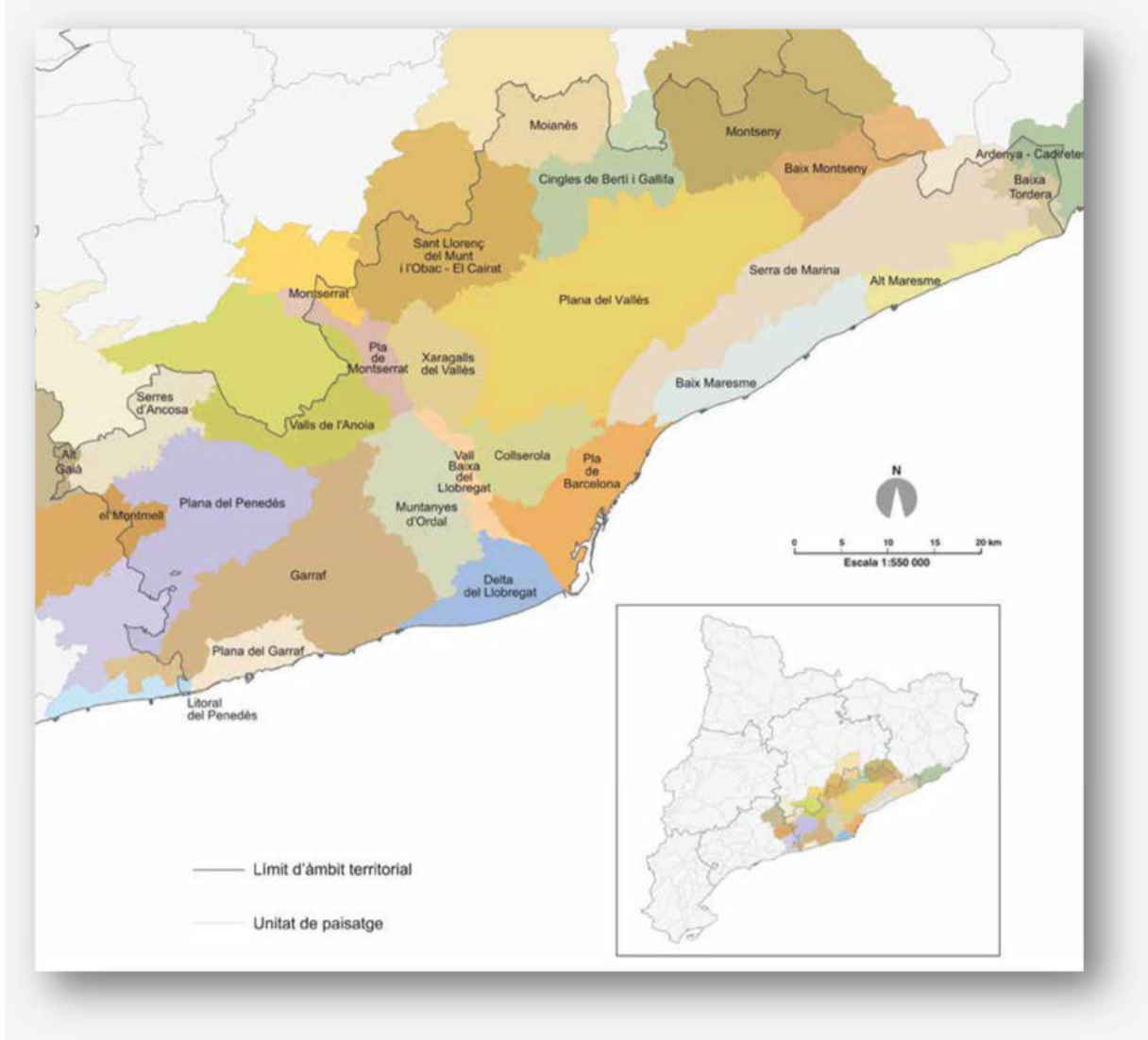
Mapa del Pla General de Política Forestal.
 Font: Web Dep.Territori i sostenibilitat

A efectes del que analitzem al present treball, convé destacar com per cada activitat se'n valora el grau de compatibilitat i preferència d'acord amb la planificació següent: compatible, compatible complementari, compatible parcial i incompatible. Aquestes darreres activitats, les incompatibles, queden prohibides i en tot cas, cal sol·licitud expressa justificant compatibilitat per que se'n valori l'aprovació extraordinària.

6.3.3.3.- Catàlegs de Paisatge

Els catàlegs de paisatge inclouen entre altra informació els objectius de qualitat paisatgística i proposta de criteris i actuacions en la matèria, però també la "Proposta de directrius de paisatge" que s'han d'incorporar als plans territorials parcials i si s'escau, en els plans directors territorials.

Dels diferents Catàlegs de Paisatge aprovats i vigents (Terres de Lleida, Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre, Comarques Gironines, Alt Pirineu i Aran i Comarques Centrals i Regió Metropolitana de Barcelona), el que ens interessa especialment és el darrer, aprovat l'11 del desembre de 2014, d'acord amb les següents unitats de paisatge.



Unitats de paisatge del Catàleg de Paisatge de la Regió Metropolitana de Barcelona.
Font: Web del Departament de Territori i sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya

Dintre dels “Objectius de qualitat paisatgística, criteris i accions”, s’hi dedica un objectiu a les urbanitzacions, concretament el 8, amb el títol “Urbanitzacions endreçades, dotades d’elements de qualitat paisatgística, que mantinguin els elements d’identitat i minimitzin el seu impacte visual”.

Segons s’exposa al document, les urbanitzacions són el teixit urbà més important en extensió a la Regió Metropolitana de Barcelona, atès que n’ocupen prop del 10% de la superfície. Es tracta d’àrees residencials formades majoritàriament per habitatges unifamiliars aïllats en parcel·les de ciutat jardí, generalment isolades en sòl rústic, originalment destinades a segones residències però en molts casos esdevingudes primera residència, amb baixa densitat i que suposen una ocupació extensiva del territori. S’estima que hi ha unes 800 urbanitzacions a l’àmbit metropolità.

Es detalla al document, que no n’hi ha pràcticament al Barcelonès i a l’Alt Penedès (en el cas del Barcelonès es redueixen a algun indret de Collserola i a l’Alt Penedès a pocs assentaments de les serralades Prelitoral i Litoral), però, en canvi, són molt significatives a les altres cinc comarques metropolitanes. Al Baix Llobregat destaquen les urbanitzacions de les Muntanyes d’Ordal, on són un element definitori del paisatge, però també n’hi ha força al Pla de Montserrat, per exemple al piemont de la muntanya. Al Garraf són molt importants als termes de Canyelles, Sant Pere de Ribes i Olivella. Al Maresme se’n troben des del Baix Maresme fins a la Baixa Tordera, amb graus molt diferents de transformació de primera a segona residència. Al Vallès

n'hi ha a les dues serralades (les zones amb més intensitat són el sud de la Serra de Marina i els Cingles de Bertí), però també a la plana, en especial a les valls de la riera de Caldes i del Tenes, i també al Baix Montseny i als Xaragalls del Vallès.

En molts casos, el “model d'urbanització dispersa” ha provocat la pèrdua de funcionalitat ecològica, la desaparició de sòls agraris de qualitat i, en definitiva, un empobriment general de la qualitat del paisatge alhora que ha contribuït a la uniformització progressiva dels paisatges, és a dir, al fet que territoris molt diferents entre ells pel que fa al clima, la història i la cultura acaben repetint un mateix patró, independentment del lloc on es localitzen. Aquesta homogeneïtzació inclou l'adopció d'estils arquitectònics i urbanístics monòtons, impropis del nostre país.

La manca d'integració paisatgística es manifesta, també, per l'escassa coherència en l'ús de materials, colors i alçàries que es percep sobretot en les façanes, les teulades o les tanques, fet que genera un paisatge mancat d'autenticitat i aliè al caràcter del lloc. Aquest model d'urbanització ha tingut altres conseqüències paisatgístiques, com ara l'impacte visual fins a grans distàncies de les urbanitzacions construïdes en àrees elevades i molt visibles i en terrenys amb forts pendents; l'alteració de referents paisatgístics i de fons escènics emblemàtics; la proliferació de publicitat de la mateixa urbanització a les carreteres properes o l'augment del risc d'incendis forestals.

Els criteris generals del Catàleg de Paisatge de la Regió Metropolitana de Barcelona són:

1. *Prioritzar l'ocupació dels solars lliures de l'interior de les urbanitzacions, en lloc de l'ocupació de noves àrees perifèriques i l'augment del perímetre construït.*
2. *Dotar les urbanitzacions dels serveis urbanístics bàsics i millorar-ne la qualitat estètica i ambiental amb una visió integral: accessos, perifèries, edificacions, tanques, enllumenat, àrees de recollida de residus i espais públics.*
3. *Millorar els perímetres de les urbanitzacions, definint uns límits nítids i creant zones d'integració amb l'entorn natural ordenades amb finalitats estètiques i dissenyades per minimitzar el risc d'incendis forestals.*
4. *Ordenar paisatgísticament els accessos i les façanes perimetrals de les urbanitzacions amb un doble objectiu: dotar de caràcter i personalitat l'àrea especialitzada i mitigar l'impacte visual que produeixin.*
5. *Utilitzar les espècies vegetals pròpies del lloc en la urbanització de l'espai públic i l'enjardinament de les parcel·les privades.*
6. *Promoure la rehabilitació paisatgística de les parcel·les amb edificacions deteriorades o característiques heterogènies i discordants. Promoure l'ús d'acabats i colors adequats a les urbanitzacions, de tanques unitàries (model, color) i vegetació autòctona als jardins.*
7. *Procurar que els elements construïts auxiliars d'ús comunitari (com ara les casetes per a transformadors, bústies de correu comunitàries, zones de recollida d'escombraries, lluminàries, etc) es projectin (o rehabilitin) amb criteris d'integració paisatgística.*
8. *Promoure la creació d'espais públics i de relació de les urbanitzacions en indrets prominents, quan sigui possible, i aprofitar-los per situar-hi miradors i enllaçar amb itineraris senyalitzats de descoberta del paisatge.*
9. *Integrar i valorar els elements de paisatge amb valor històric, simbòlic, ecològic, religiós, productiu o estètic que estiguin a l'interior o a prop de les urbanitzacions, com són masos, torres, castells, etc., per dotar d'identitat espais sense contingut.*
10. *Vetllar perquè les accions subvencionables que preveu la LLRMUDU explicitin els criteris d'integració paisatgística adoptats i aconseguixin també una millora paisatgística.*

Aquests criteris generals es complementen amb les següents accions:

1. *Elaborar, els ajuntaments, cartes de color específiques per a les urbanitzacions i definir tipologies de tanques i la vegetació autòctona recomanada per a l'enjardinament i les tanques arbrades. Impulsar posteriorment campanyes locals d'informació.*
2. *Elaborar projectes de valoració social de les urbanitzacions, coordinats entre ajuntaments i consells comarcals, basats en processos de participació amb l'objectiu d'identificar valors i estratègies de millora urbana i d'augment de l'estima ciutadana.*

6.4.- Planejament urbanístic

6.4.1.- Planejament general

D'acord amb l'art. 55.1 del TRLUC el planejament urbanístic general està integrat pels Plans Directores Urbanístics (PDU), pels Plans d'Ordenació Urbanística Municipal (POUM) i les normes de planejament urbanístic.

6.4.1.1.- Plans Directores Urbanístics (PDU's)

El PDU és el planejament urbanístic general per coordinar l'ordenació urbanística d'un territori d'abast supramunicipal, les competències de redacció i tramitació dels quals resideix en la Generalitat de Catalunya.

És per tant una figura de planificació urbanística en coherència amb la planificació territorial, a la que correspon establir:

- Les directius per a coordinar la ordenació urbanística d'un territori d'abast supramunicipal
- Determinacions sobre el desenvolupament urbanístic sostenible, la mobilitat de persones i mercaderies i el transport públic.
- Mesures de protecció del SNU i els criteris per la estructuració orgànica d'aquest sol,
- La concreció i delimitació de les reserves de sol per a les grans infraestructures, com xarxes viàries, ferroviàries, hidràuliques, energètiques, portuàries, aeroportuàries, de sanejament i abastiment d'aigua, de telecomunicacions, d'equipaments i altres semblants.
- La programació de polítiques supramunicipals de sol i habitatge, concertades amb als ajuntaments afectats.
- La delimitació d'una o de varies ARE's i les determinacions necessàries per a la seva execució directa.
- La delimitació i ordenació de sectors d'interès supramunicipal per la execució directa d'actuacions d'especial rellevància social o econòmica o de característiques singulars.

Així doncs els PDU's poden establir determinacions per a ser directament executades o bé per a ser desenvolupades mitjançant plans especials urbanístics (PEU's) que facin possible l'exercici de competències pròpies dels ens supramunicipals. El planejament que resulti afectat per les determinacions d'un PDU deu adaptar-se en els terminis que aquest estableixi, sense perjudici de la entrada en vigor immediata del pla director i les disposicions transitòries que inclogui.

Per exemplificar la figura dels PDU's dintre de la categoria de planejament general, però en aquest cas a nivell supramunicipal, ens referirem aquí al **Pla Director Urbanístic Metropolità (PDU metropolità)**.

El PGM és el que defineix la regulació urbana i endreça el territori metropolità des del 1976, havent-se modificat més de 1.200 vegades per ajustar-lo a les necessitats de cada moment. És per això que el PDU metropolità dona les pautes generals i normativa d'abast supramunicipal però que després s'haurà de fer la revisió del PGM.

Dels 36 municipis que conformen l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), 27 estan sota el paraigua del PGM, 7 disposen de PGO, i 2 més tenen els seu propi POUM. Davant d'aquesta heterogeneïtat, el PDU és l'instrument que ha d'ordenar el territori metropolità les properes dècades, amb un model de desenvolupament urbanístic que integri la diversitat actual en un projecte comú, ecològicament sostenible, econòmicament eficient i socialment cohesionat. Aquest model ha de donar resposta a les necessitats de la població metropolitana, per millorar-ne la qualitat de vida, basant-se en les capacitats del territori.

El PDU disposa d'àmplies atribucions atorgades per la Llei de l'AMB, Llei 31/2010 del 3 d'agost, algunes de les quals són:

- la definició de les reserves per a sistemes urbanístics generals de comunicacions i d'altres infraestructures, equipaments comunitaris i espais lliures;
- la classificació del sòl; la fixació de criteris per a qualificar el sòl urbà i urbanitzable;
- o la definició dels àmbits de transformació urbanística d'interès metropolità i d'una normativa urbanística d'edificació comuna.

Els marcs institucional, legal i de planejament determinen la naturalesa del Pla, en tant que no es tracta d'un pla territorial, ni sectorial, ni estratègic, que no pot comptar amb el nivell de detall i altres determinacions pròpies d'un POUM. Es configura com un instrument intermedi, de caràcter estructural, que ha de donar una visió de conjunt de la realitat metropolitana i fer front als nous reptes i demandes.



Esquema explicatiu de les relacions i encaix entre el PDU Metropolità i el PGM
Font: web d'urbanisme de l'AMB.

Pel que fa al sistema d'espais oberts el PDU metropolità unifica el sòl que el PTMB determina com de protecció especial i una part del de protecció preventiva, i dota el conjunt del mosaic del règim de protecció especial previst pel Pla territorial. Dins del mosaic agroforestal, sense perjudici del planejament sectorial, el Pla distingeix quatre categories de sòl per a aquells àmbits amb vocació i funcions diferenciades, que requereixen una regulació suplementària específica: Àrees nucli, Connectors ecològics, Àrees d'alt valor agrari i Àrees de dinamització agrària.

Pel que fa als "paisatges de la baixa densitat", s'hi refereix com aquells espais que es caracteritzaven originàriament pel fet de ser un mosaic de nuclis compactes, allunyats entre si, al voltant dels quals es disposaven masies envoltades per camps agrícoles. La parcel·lació d'aquests camps i dels espais forestals contigus per construir cases aïllades destinades a segones residències va ser la primera variació que va portar a un canvi de model.

A partir d'aquí, s'ha produït moltes vegades una conversió d'aquests habitatges a primera residència, al mateix temps que es mantenia el procés d'ocupació de nou sòl. Aquest procés no sempre s'ha produït dins del marc regulador urbanístic, de manera que no tan sols ha desembocat en una infradotació de serveis i dotacions, responsable en bona part de l'actual dependència de les ciutats de la plana, sinó que ha derivat també en situacions d'elevada complexitat funcional, social i jurídica.

En els treballs preparatoris del pla, al 2015, s'estudia molt en detall aquest tema, però en sol urbà i urbanitzable, no tant en SNU. Principalment a partir d'una visió estratègica metropolitana s'han definit 10 sistemes d'urbanitzacions tenint en compte l'encaix, les relacions i els vincles territorials entre elles i deixant les divisions municipals en segon terme. Així mateix, aquests grans sistemes es subdivideixen en subsistemes d'anàlisi (44) d'acord amb la implantació de les urbanitzacions i la seva forma d'agrupament.

Tanmateix es classifiquen en tres categories d'acord amb el posicionament territorial i les particularitats del teixit: urbanitzacions tipus A (de nova centralitat supramunicipals), tipus B (de reompliment i compleció) i tipus C (de reducció i/o extinció). Aquest darrer es planteja però per suprimir la reserva de sòl urbanitzable en aquells àmbits no consolidats (sense drets patrimonials). Es proposa en aquelles urbanitzacions que, ja sigui per l'escàs grau de

consolidació o per la gran afectació dels valors ambientals que comporten, es considera sostenible abordar la seva reducció o extinció, però no per SNU.

Aquests documents i estudis previs a la redacció del PDU Metropolità de Barcelona (actualment en fase d'avanç) identifica en els plànols informatius, 6 urbanitzacions en SNU, les quals configuren un 5% del total d'urbanitzacions que es localitzen a l'àmbit del pla:

- Bosc d'en Vilaró (Montcada i Reixac i Badalona). Segons la informació recollida en la Fase 1 d'identificació de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics del *Catàleg d'UDUs de la comarca del Vallès Occidental*, ja es tipificava com a UDU segons el catàleg de la Generalitat del 2015, però apareixia amb una nomenclatura diferent Vallensana Alta o Bosc d'en Vilaró. Destaca l'esmentat Catàleg que el planejament territorial preveu l'extinció d'aquesta zona.
- Cal Notari (Barcelona). Aquesta urbanització no es contempla com a UDU en el Catàleg de la Generalitat de Catalunya de 2015.
- Sant Medir, Sol i aire i Mas Fortuny (Sant Cugat), segons la informació recollida en el Catàleg de les Urbanitzacions amb dèficits de la comarca del Vallès Occidental, actualment en redacció:
 - o Sant Medir, és un àmbit situat al sud-oest del terme, en contacte amb Barcelona. El PGM classifica aquest àmbit de SNU, clau 29 (Parc forestal, reserva natural) tot disposant d'edificacions residencials d'èpoques diverses, amb els serveis bàsics, però els carrers no urbanitzats.
 - o Sol i aire, es tracta d'un assentament d'habitatges unifamiliars en SNU, en clau 29 (parcs forestals que han de ser protegits com a reserva natural), situat dins del Parc Natural de Collserola. Amb un origen estimat entre els anys 70 i 80, els carrers estan oberts i disposen de tots els serveis, inclòs el sanejament per prescripció de l'ACA, però estan en estat precari. D'acord amb el PGM el destí d'aquest àmbit hauria de ser l'extinció.
 - o Mas Fortuny, es tracta d'un àmbit situat al sud del terme municipal, entre els termes de Molins de Rei, Sant Feliu de Llobregat i Barcelona. Està classificat de SNU, amb qualificació de Parc forestal de conservació (clau 27). Els carrers estan pendents d'urbanitzar, independentment de que s'hagi fet arribar diverses xarxes de subministrament, però es tracta d'una UDU a extingir.
- i una darrera, Pi del Balç, a El Papiol. Segons la informació recollida en el catàleg *d'UDUs de la comarca del Baix Llobregat, Pi del Balç a El Papiol* es tracta d'un àmbit de SNU, dins del Parc Natural de la Serra de Collserola. Segons l'esmentat catàleg, es tracta d'una situació complexa amb gent vivint tot i tractar-se d'un àmbit que d'acord amb el planejament vigent, caldria desclassificar.

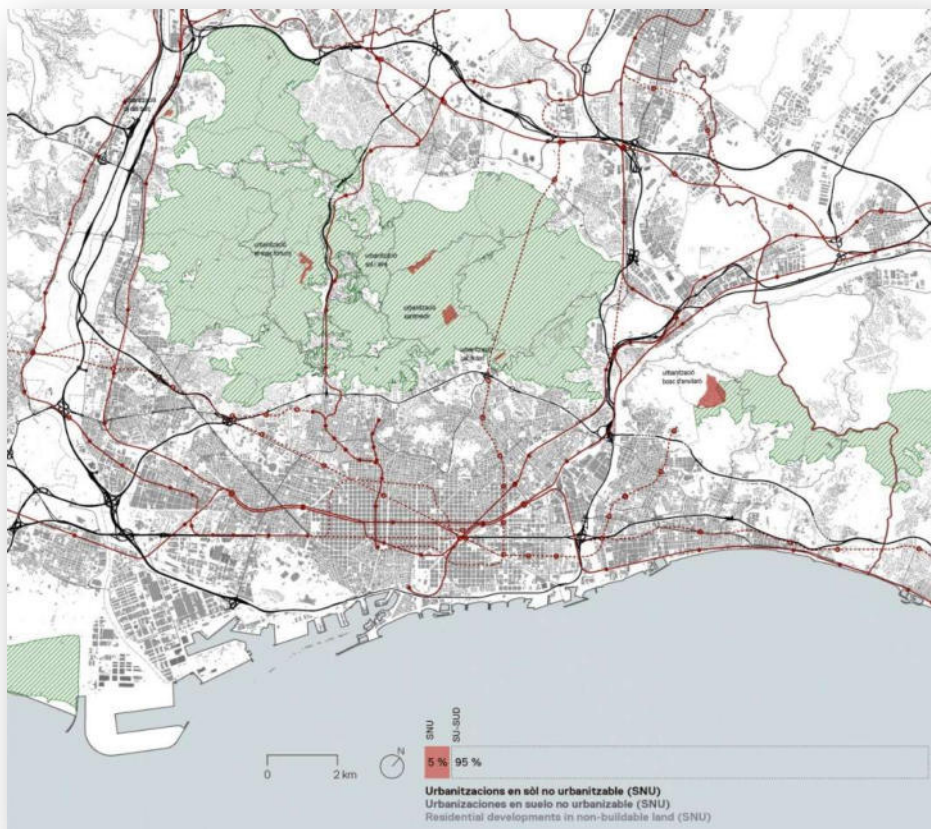
Amb tot, el PDU Metropolità, identifica aquestes 6 urbanitzacions en SNU per les quals reserva segons diu *"en algun cas molt puntual"* la estratègia d'extinció, d'acord amb el següent detall:

- *L'estratègia de reducció, es reserva per les urbanitzacions que encara no estan desenvolupades totalment, així com les que, per la seva posició, originen perturbacions ambientals.*
 - Les urbanitzacions que tenen parts de l'entramat sense desenvolupar, però estan emparades per una classificació urbanística que atorga drets als propietaris. S'haurà d'estudiar la reducció de l'àmbit en què es recuperin determinats espais que el planejament qualifica d'edificables, però no estan encara ocupats, de manera que es puguin fer operacions de recuperació funcional i física i s'ofereixin permutes als seus propietaris, amb la cessió d'aquestes parcel·les a canvi d'altres d'edificables en un indret proper.

- Les urbanitzacions que tenen part dels seus terrenys o parcel·les concretes en una situació que originen perturbacions ambientals (habitualment es tracta de sòls corresponents a connectors biològics o que es troben al llarg de corredors fluvials). S'han de definir les condicions per revertir la situació i corregir els problemes generats (interrupcions o escanyaments). S'han de regularitzar el domini públic hidràulic i els espais de servei de les lleres així com el control de les vores de les urbanitzacions.

Aquesta regularització pot comportar el reajustament dels seus límits o la reducció de l'àmbit. Així mateix, s'hauran de tenir en compte, en la implantació de possibles equipaments, nodes de centralitat paisatgística, etc., propers als àmbits fluvials, l'aplicació de la legislació sectorial vigent.

- L'estratègia d'Extinció es reserva per les urbanitzacions que s'han implantat feblement al territori i les que tenen una situació urbanística que no atorga drets als seus propietaris haurien de desaparèixer, tractant-se d'algun cas molt puntual.



Plànol d'urbanitzacions en sòl no urbanitzable del PDU en redacció
 Font: Quaderns PDU metropolitana num. 11

6.4.1.2.- Plans d'Ordenació Urbanística Municipal (POUM's)

Els POUM són l'instrument d'ordenació urbanística integral del territori i generalment abasten un sol terme municipal, encara que també poden abastar-ne més d'un. Els hi correspon:

- Classificar el sòl, amb la finalitat d'establir-ne el règim jurídic corresponent.
- Definir el model d'implantació urbana i les determinacions per al desenvolupament urbanístic.
- Definir l'estructura general de l'ordenació urbanística del territori i les pautes per fer-ne el desenvolupament.
- Determinar les circumstàncies que poden produir la seva modificació o revisió.

Per la seva banda, les normes de planejament urbanístic (NPU) són instruments del planejament urbanístic general que compleixen els POUM, podent complementar les seves determinacions. En aquest cas, les normes es poden referir a una pluralitat de municipis, i també poden establir determinacions d'interès supramunicipal, amb vista a satisfer objectius establerts en el planejament territorial o en les directrius d'un PDU.

Aquestes NPU tenen com a finalitat delimitar i qualificar el sòl urbà i el SNU i contenen determinacions amb un grau de precisió adequat per permetre la gestió del sòl.

A grans trets, tant els POUM's com les NPU, en relació al SNU tenen la obligació de recollir les categories d'especial protecció, protecció territorial i protecció preventiva, definides pel planejament territorial i la normativa sectorial. Només pel que fa al preventiu el planejament general pot donar pautes per la seva transformació en el marc de les estratègies que el propi pla municipal estableixi per a cada urbanització ubicada en aquesta categoria de sòl.

Amb caràcter general, el marc legal urbanístic vigent a Catalunya no ens facilita cap instrument específic que ens pogués ser útil regularitzar les urbanitzacions amb dèficits urbanístics sobre SNU. Les finalitats del Pla Especial sobre aquesta tipologia de sol, segons TRLUC, no contemplen el tractament o regularització de les urbanitzacions amb dèficits sobre el SNU. En tot cas, es podria fer servir un PE per implantar una determinada infraestructura o per la protecció d'un element concret dintre de la urbanització, però mai per desenvolupar aquest sòl. En definitiva, les urbanitzacions en SNU es regulen igual que si fossin edificacions aïllades (masies) però sense poder incloure-les dins (a no ser casos puntuals on la existència d'una masia ho justifiqui).

En tot cas, el que fan o poden fer els planejaments generals per aquestes edificacions "irregulars" és concretar les obres o intervencions que podran admetre, amb criteris més o menys restrictius, una vegada definit el règim en el que queden segons el TRLUC: fora d'ordenació i/o volum disconforme.

Com a exemple del que un planejament general pot arribar a concretar i definir per una urbanització amb dèficits urbanístics ubicada en SNU d'especial protecció, repassem el **Pla General Metropolità (PGM)** del 1976, precisament pel seu caràcter de planejament general supramunicipal.

El PGM del 1976, és refereix a l'àmbit territorial que comprèn el conjunt de municipis que primer formaven la extinta Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona i posteriorment els que integraren també l'extinta Corporació Metropolitana de Barcelona. Alhora s'integra en el sistema de planejament urbanístic previst per la "Ley del Suelo de 1976", és per això que sempre ha tingut la consideració de POUM de caràcter supramunicipal.

Els municipis que integren el territori del PGM-76 són: Barcelona, Badalona, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cornellà de Llobregat, El Papiol, Esplugues de Llobregat, Gavà, Hospitalet de Llobregat, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Montgat, Pallegà, Prat de Llobregat, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Sant Boi de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Climent de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Tiana i Viladecans més l'agregat de Les Botigues del terme municipal de Sitges.

Pel que fa al Règim del SNU, el PGM qualifica de SNU els terrenys que pels seus valors d'ordre agrícola, paisatgístic o d'una altra naturalesa, o per exigències de limitar la dinàmica urbana, han de ser objecte de conservació i de protecció amb la finalitat d'impedir-ne la incorporació a les àrees edificades i d'evitar-ne la degradació.

La seva regulació normativa explícita que els plans especials que s'elaborin per al desenvolupament de les previsions contingudes en aquest Pla respecte al SNU han de respectar les determinacions que s'hi contenen. Concretament, pel que fa a les modalitats del SNU es defineixen les següents:

- Verd privat d'interès tradicional (8b), és el SNU ocupat per edificacions antigues i els seus contorns destinats a jardins, parcs, arbrat, àrees de vegetació i similars, que han de conservar-se pel valor de les edificacions o els seus espais naturals annexos. S'autoritzen les obres de consolidació, conservació i millora de les edificacions existents i podran autoritzar-se, mitjançant la redacció d'un PE, petites obres de nova planta o d'ampliació de les edificacions actuals per al seu condicionament en relació amb els usos admesos a la zona, sempre que se'n garanteixi la protecció i determinades condicions.
- Rústic protegit de valor agrícola (24), és el SNU que per la seva destinació agrícola o per la seva situació, hagi de preservar-se del procés d'incorporació a àrees urbanes.
- Espais lliures permanents (26), és el SNU no inclòs dins les dues modalitats anteriors. Per la seva situació o per les seves característiques topogràfiques o físiques, no podrà destinar-se aquest sol a cap tipus d'edificació, excepció feta d'aquelles construccions i instal·lacions vinculades amb l'execució o el manteniment d'obres i de serveis públics, després de la indemnització corresponent, i aquelles construccions o instal·lacions pròpies de l'explotació agrícola de la finca que es podran admetre quan la naturalesa i la condició del terreny ho permetin.
- Àrees forestals (30), són els terrenys de SNU amb vegetació arbòria. La qualificació d'àrea forestal no legitima l'expropiació del sol corresponent, el qual podrà ser adquirit per la Administració mitjançant cessió gratuïta, compra o permuta, d'acord amb la legislació vigent.

Tanmateix els parcs forestals (27 de conservació, 28 de repoblació, 29 reserva natural) encara que ordenats amb el propòsit d'assegurar-ne la conservació, protecció i millora com a reserves naturals, es regulen en aquest Pla general com a sistemes generals metropolitans.

L'article 200 defineix dintre del sistema d'espais lliures, els parc urbans i els parcs forestals, comprenen aquests darrers, els parcs forestals que cal conservar en àrees de bosc existent (27):

- Parcs forestals que cal repoblar en àrees que antigament foren boscos o susceptibles de convertir-s'hi (28).
- Parcs forestals que hagin de ser protegits com a reserva natural (29). En aquests, segons l'article 209, no es permetran més usos i edificacions que els adscrits a la protecció i conservació del parc i els relacionats directament amb l'activitat científica justificativa de la qualificació de reserva natural com es la conservació de la flora, de la fauna i d'altres valors.

Així doncs, els parcs forestals ordenats en aquest Pla General com a espais lliures o verds, a mes d'estar sotmesos a la legislació específica sobre defensa i conservació de masses forestals i al que estableix la legislació urbanística respecte a zones verdes, queden subjectes a aquestes Normes.

En desenvolupament de les previsions contingudes en aquest Pla General, segons l'article 208, s'elaboraran Plans Especials per a cadascun dels parcs forestals, als quals es regularan, amb subjecció al Pla General, els diferents aspectes del regim dels parcs com a espais verds. Aquests plans especials no seran necessaris quan es tracti d'edificacions al servei directe de la conservació del parc forestal o quan aquest sigui de titularitat pública.

Pels àmbits qualificats com a Parc Forestal pel PGM es va incorporar a les seves Normes urbanístiques la Disposició transitòria primera, encara vigent, que disposa que si en dits terrenys existeixen urbanitzacions o edificacions il·legals, aquestes podran ésser objecte d'expropiació o bé d'un dret de superfície.

DISPOSICIONS TRANSITÒRIES. Primera.

1.- Als terrenys destinats en aquest Pla General a "parc forestal", en qualsevol de les seves modalitats (27, 28 o 29) en que hi hagi, a l'entrada en vigor d'aquestes Normes,

edificacions o urbanitzacions contraries al planejament anterior, que no hagin estat objecte de legalització, s'han d'aplicar les mesures següents:

a. Quan no hagi transcorregut un any des de l'acabament total de l'obra, la Corporació Metropolitana de Barcelona instruirà expedient en que, amb audiència del titular de l'obra i dels interessats legítims i directes, i informe dels serveis jurídics i tècnics, decidirà sobre la disconformitat de l'obra amb el planejament anterior i amb l'actual, i resoldrà, amb subjecció al que estableixen els articles 184 i 185 de la Llei del sol, sens perjudici de les facultats de les altres autoritats, de conformitat amb els articles esmentats.

b. Si es tracta d'edificacions posteriors al Pla de 1953 i contraries a aquest, i des de l'acabament de l'obra ha transcorregut mes d'un any, es consideraran aquestes en situació de fora d'ordenació i mancades de pla o llicència que les legítimi, a tots els efectes i, entre aquests, els expropiatoris. Si es procedeix a l'expropiació d'aquests terrenys, no s'inclouran al preu just les obres, edificacions i instal·lacions que estant en disconformitat amb el planejament anterior i no essent, tampoc, legalitzables amb l'actual, s'hagin realitzat sense pla o projecte previ, regularment aprovat, i sense llicència. El que es disposa en aquest apartat es aplicable a les obres a que es refereix l'anterior quan no s'exerceixi la potestat esmentada a l'apartat indicat.

2.- Els terrenys qualificats de parc forestal, on existeixin urbanitzacions o edificacions de les indicades al paràgraf 1 d'aquesta disposició, podran ser objecte d'expropiació, ja que la qualificació i l'aprovació d'aquest Pla impliquen la utilitat pública i la necessitat d'ocupació. Per procedir a l'expropiació s'elaborarà un programa o projecte d'expropiació, integrat per un plànol de delimitació, un document en que es descriu els bens o drets afectats i es relacionin els propietaris i un estudi econòmic sobre el cost de l'expropiació; aprovat inicialment per la Corporació Metropolitana de Barcelona, se sotmetrà a informació pública i audiència dels ajuntaments afectats per un termini de quinze dies i s'aprovarà definitivament per la mateixa Corporació.

3.- La Corporació Metropolitana, una vegada escoltat l'ajuntament o ajuntaments interessats, podrà acceptar la cessió gratuïta d'aquests terrenys i reconèixer al cedent un dret de superfície, integrat per l'edificació existent, per un termini que no excedeixi setanta cinc anys. La cessió i el reconeixement del dret de superfície hauran de formalitzar-se en escriptura pública que es reflectirà al Registre de la Propietat.

6.4.2.- Planejament Urbanístic Derivat

Constitueixen el planejament derivat aquells plans que tenen per objecte el desenvolupament dels instruments de planejament de caràcter general, i que amb conformitat amb el que preveu l'art. 82.2 del TRLUC, s'han de formular en els terminis que fixi el planejament general.

Els arts. 65 a 69 i la DA 6a. Del TRLUC i 79 a 94 i DT 11a. del RLUC preveuen els següents plans derivats:

- Els Plans Parciais Urbanístics (PPU), que tenen per objecte l'ordenació dels sectors de sòl urbanitzable delimitats pels POUM's.
- Els Plans Parciais de Delimitació (PPD) que tenen per objecte l'ordenació dels sectors de sòl urbanitzable classificats però no delimitats pels POUM's.
- Els Plans de Millora Urbana (PMU), que tenen per objecte el desenvolupament de les prescripcions dels POUM per als sectors de sòl urbà consolidat pendent de completar la urbanització o l'ordenació volumètrica.
- Els Plans Especials Urbanístics de Desenvolupament (PEUD), que tenen per objecte desenvolupar o completar les determinacions del planejament general en qualsevol classe o categoria de sòl (art 67 TRLUC).

- I els Plans Especials Urbanístics Autònoms (PEUA) amb la finalitat de preveure la implantació en el territori d'infraestructures relatives als sistemes urbanístics de comunicacions o d'equipament comunitari de caràcter general o local (art. 68 del TRLUC).

Ja hem introduït amb anterioritat, que el marc legal urbanístic vigent a Catalunya, no ens facilita cap instrument específic de planejament derivat que ens pogués ser útil per delimitar amb l'objectiu de regularitzar les UDUs sobre SNU. Tot i que les finalitats del Pla Especial sobre aquesta tipologia de sol, segons TRLUC, no contempen el tractament o regularització de les UDUs sobre el SNU, la pràctica ha aproximat aquesta figura a l'objectiu que aquí ens ocupa, molt especialment en el context d'altres comunitats autònomes com es demostrarà després. És per això, que a continuació analitzem en detall la figura dels PE.

6.4.2.1.- Plans Especials Urbanístics (PEU)

Els PE s'entenen segons TRLUC com els instruments que desenvolupen o completen les determinacions del planejament urbanístic general en qualsevol classe o categoria de sòl o, si s'escau, en diverses classes o categories de sòl simultàniament, i que tenen per objectiu assolir alguna o diverses de les següents finalitats:

- Desenvolupar, si és necessari, determinacions dels plans territorials, sectorials i planejament general per a la:
 - o ordenació de recintes i conjunts artístics,
 - o millora i recuperació del paisatge urbà,
 - o protecció addicional de les vies de comunicació,
 - o millora d'àmbits rurals,
 - o implantació d'obres i usos en SNU,
 - o millora i protecció d'espais agrícoles i forestals, dels espais fluvials, i en general, del medi natural i del paisatge o qualsevol altra finalitat anàloga.
- Ordenar el subsòl, si no és objecte d'una altra figura de planejament derivat.
- Implantar càmpings i establiments de turisme rural

Els PEU es classifiquen, tal i com acabem d'introduir, en plans especials urbanístics de desenvolupament (PEUD) i en plans especials urbanístics autònoms (PEUA).

Els primers, s'adapten a les previsions substantives del planejament territorial o urbanístic general, siguin previstos expressament o no en aquest planejament. Es poden aprovar si són necessaris per assolir les finalitats següents:

- Protecció del medi rural i del medi natural.
- Protecció de béns catalogats.
- Desenvolupament del sistema urbanístic de comunicacions i les zones de protecció.
- Desenvolupament del sistema urbanístic d'equipaments comunitaris.
- Desenvolupament del sistema urbanístic d'espais lliures públics.
- Ordenació del subsòl, si no és objecte d'una altra figura de planejament urbanístic derivat.
- Identificació i regulació de les masies, cases rurals i altres edificacions.
- Actuacions específiques en sòl no urbanitzable
- Implantació d'obres i usos relacionats amb l'activitat de càmping i amb l'aparcament de caravanes, autocaravanes i remolcs tenda previstos en el POUM.
- Implantació d'activitats vinculades a l'explotació de recursos naturals.
- Qualsevol altra finalitat anàloga.

Els PEUD previstos expressament en el planejament territorial o en el planejament urbanístic general han d'ajustar llurs determinacions a les del pla que desenvolupen.

Els PEUD no previstos expressament en el planejament territorial o en el planejament urbanístic general no poden substituir en cap cas el POUM en la seva funció d'ordenació integral del territori, per la qual cosa no poden alterar la classificació del sòl ni poden modificar els elements fonamentals de l'estructura general definits per aquest planejament. En canvi poden alterar

determinacions del planejament urbanístic general i establir les limitacions d'ús que siguin necessàries per assolir la finalitat que els justifica (art. 67 TRLUC).

Per la seva banda, les finalitats dels PEUA són implantar en el territori infraestructures no previstes en el planejament territorial o urbanístic relatives als sistemes urbanístics de comunicacions o d'equipament comunitari de caràcter general o local, excepte que la legislació sectorial aplicable a aquestes infraestructures reguli instruments específics per a executar-les vinculants per al planejament urbanístic.

Els PEUA, a més de les facultats que l'article 67.3 determina per als PEUD no previstos expressament en el planejament territorial o urbanístic, poden qualificar el sòl necessari per a la implantació de la infraestructura com a sistema urbanístic, de caràcter general o local, sense possibilitat, però, d'alterar la qualificació del sòl reservat per aquest planejament per a sistemes urbanístics generals.

Per la seva banda, els PEUA respecte a les previsions substantives del planejament territorial o urbanístic relatives als elements fonamentals de l'estructura general de l'ordenació del territori, es tramiten en supòsits excepcionals. Es poden aprovar per implantar en el territori infraestructures no previstes en el planejament territorial o urbanístic relatives als sistemes urbanístics de comunicacions o d'equipament comunitari, de caràcter general o local, llevat que la legislació sectorial aplicable a aquestes infraestructures reguli instruments específics per executar-les com a vinculants per al planejament urbanístic.

Per últim i per acabar el present capítol, creiem convenient referir-nos mínimament als **Criteris** per a la correcta integració en el paisatge de les **construccions** aïllades en el **Sòl No Urbanitzable**, no per l'aplicació directa que puguin tenir en les UDUs, però sí com a exemple del que el Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya pauta per les edificacions aïllades en aquesta tipologia de sòl.

Així doncs, el departament publica, a més del document de criteris referit, tres més: criteris per a la implantació d'activitats de gestió de residus de la construcció en SNU, criteris urbanístics per als horts recreatius i criteris urbanístics per a instal·lacions de plantes de biomassa.

L'esmentat document de Criteris va dirigit a les construccions aïllades sense continuïtat amb la trama urbana o l'espai urbanitzat, que constitueixen un element visualment diferenciat i discontinu respecte aquests, emplaçats en el SNU. Desenvolupa i complementa les determinacions dels plans territorials pel que fa a la integració paisatgística de les edificacions aïllades, establint criteris i donant pautes clares i generals que permetin millorar la implantació de les construccions aïllades que justificadament s'hagin de situar en SNU, ja que aquestes construccions (per acumulació) acaben incidint de manera significativa en l'ocupació del territori i en la percepció del paisatge.

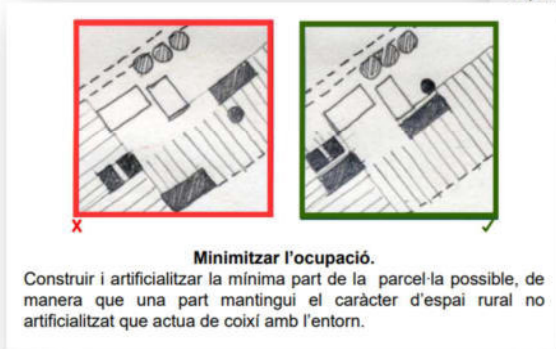
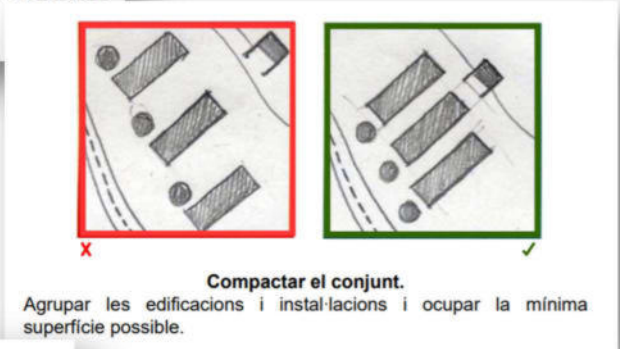
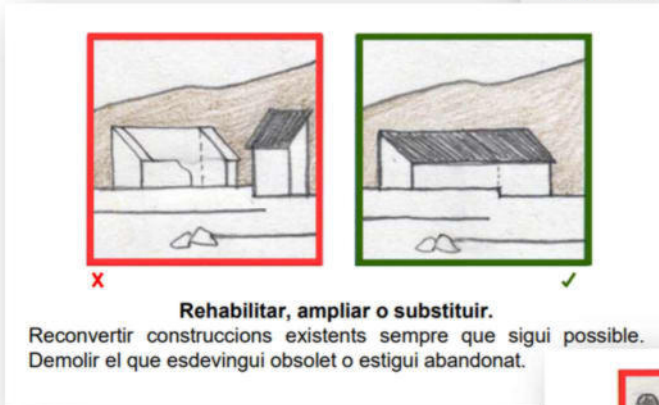
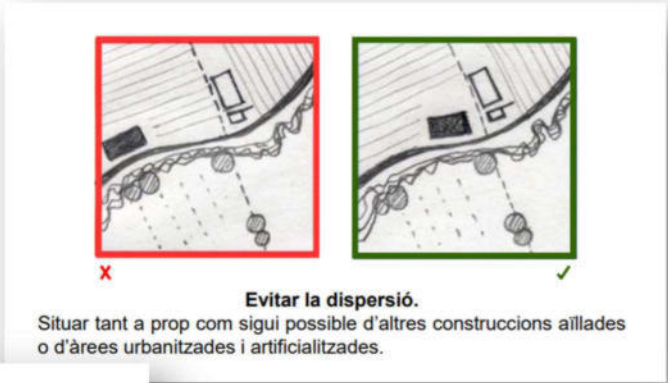
El caràcter d'aquests criteris és orientatiu i no normatiu. No són prescripcions d'obligat compliment que calgui justificar sistemàticament. Tenen com a finalitat promoure la qualitat dels projectes i aconseguir que la definició de les actuacions incorpori consideracions adequades al paisatge del lloc on s'insereixen.

Es dirigeixen, per tant, a ajuntaments, serveis territorials d'urbanisme i altres administracions, a promotors i, sobretot, a projectistes, partint de la premissa de que el sòl és un recurs escàs i valuós, que cal preservar al màxim de la urbanització, la fragmentació i l'artificialització, però també el paisatge és un valor social i un actiu econòmic, la transformació del qual ha de tenir lloc sense provocar la banalització i la periurbanització.

Amb tot, recordem, són requisits bàsics per a la formulació i tramitació d'autoritzacions en SNU:

- Que l'àmbit d'actuació no estigui sotmès a un règim especial de protecció amb el qual siguin incompatibles, per raó dels seus valors, per l'existència de riscos o pel fet d'estar subjecte a limitacions o a servituds per a la protecció del domini públic.

- Que les actuacions no disminueixin la permeabilitat o l'estabilitat del sòl ni afectin de manera negativa la connectivitat territorial dels sistemes naturals o dels sistemes urbans.
- Que no es tracti d'actuacions que, atenent els valors que el POUM protegeix o preserva i les finalitats que persegueix, en transformin la destinació o la naturalesa o bé lesionin o impedeixin la realització dels esmentats valors i l'assoliment de les esmentades finalitats.
- Que es garanteixi la preservació del SNU respecte al procés de desenvolupament urbà i la màxima integració ambiental de les construccions i les activitats autoritzades.
- Que es compleixin les determinacions establertes en la legislació sectorial, en el planejament territorial i urbanístic aplicable amb especial atenció als aspectes supramunicipals.



7.- Categorització del tipus de SNU.

Arribats fins aquí, i a mode d'extracte o resum, podem "categoritzar" que les urbanitzacions en SNU es poden trobar en diverses situacions en funció de la categorització legal del sòl definida pel planejament territorial, sectorial i urbanístic descrit en detall als apartats previs:

A.- Segons el Planejament Territorial Parcial, hem vist com el sistema d'espais oberts contempla 3 subcategories:

1. Sòl de protecció especial, sobre el qual **s'impossibilita** la seva incorporació al procés d'urbanització. A tall d'exemple, recordem que el PTPMB concreta la extinció de les urbanitzacions en aquesta tipologia de sòl, afegint que quan aquesta no sigui possible, restaran les edificacions en fora d'ordenació, sense perjudici de poder acordar fórmules d'extinció diferida. Dintre d'aquesta categoria ens podem trobar amb:
 - *Sòl de protecció especial PEIN, XN 2000 i altres proteccions jurídiques*
 - *Sòl d'alt valor agrícola (denominació d'origen (DO), indicacions geogràfiques protegides (IGP), ...)*
 - *Altres sòl de protecció especial (per exemple: peces i connectors d'interès natural, àrees d'usos agraris i espais amb funció específica en l'equilibri ambiental, segons el PTPMB)*
2. Sòl de protecció territorial, **és inadequat** pel procés d'urbanització per localització, topografia, connectivitat, vinculació a infraestructures o valors elevats però no especials.
 - *Sòl d'interès agrari i/o paisatgístic*
 - *Sòl de potencial interès estratègic*
 - *Sòl de preservació de corredors d'infraestructures*
 - *Sòl de riscos i afectacions*
3. Sòl de protecció preventiva, que constituïria el SNU convencional, **és susceptible d'incorporació** al procés de transformació urbanística mitjançant la modificació del planejament.

B.- Segons el Planejament Territorial Sectorial, hem vist que ens podem trobar amb les següent categories dintre els espais definits pel planejament territorial parcial com protecció especial, definit en conjunt com el SENP (Sistema d'Espais Naturals Protegits):

4. ENPE, amb una **protecció superior** que la resta d'espais naturals protegits, compten amb una regulació jurídica pròpia i una gestió individualitzada i especialment acurada. Poden dividir-se en:
 - *Parc Nacional*, cal preservar-los de totes les intervencions que puguin alterar la seva fisonomia, i la integritat i la evolució dels sistemes naturals.
 - *Parcs Naturals*, cal conservar d'una manera compatible amb l'aprofitament endreçat dels seus recursos i l'activitat dels seus habitants
 - *Reserves Naturals*, cal preservar íntegrament el conjunt d'ecosistemes naturals que contenen o alguna de les seves parts
 - *Paratges Naturals d'Interès Nacional*, cal garantir la seva protecció i la de l'entorn.

(*) Només per exemplificar la planificació d'un ENPE, concretament d'un Parc Natural, hem entrat al detall del Pla Especial de Protecció del Medi Natural i del Paisatge del Parc Natural de la Serra de Collserola (PEPNat), que substitueix a l'encara vigent Pla Especial d'Ordenació i Protecció del Medi Natural del Parc de Collserola (PEPCo) de l'any 1987.

Aquest PEP defineix els **ERE's o espais de regulació especial** i la pauta d'intervenció segons la UDU quedi dintre o fora d'aquesta delimitació que estableix és:

- UDUs dintre de ERE's; requereix aprovació de Programa d'actuació
 - UDUs fora de ERE's; a extinguir
5. PEIN, amb una **protecció bàsica a completar** en cada espai o conjunt d'espais mitjançant Pla Especial Protecció, compta amb un règim rigorós i preventiu respecte a usos, instal·lacions, i activitats que lesionin els valors protegits.

(*) Només per exemplificar la planificació d'un PEP d'un PEIN per abordar les UDUs hem analitzat el detall del PEP de la Serralada de Marina que defineix les **Àrees de tractament específic (ATE)**. Per les UDUs que queden dintre d'aquestes àrees, el desenvolupament es podrà fer per projectes d'obres ordinàries, projectes d'urbanització i plans especials.

Recordem es defineixen com nuclis d'edificacions aïllades amb greus deficiències urbanístiques i mancances en infraestructures i serveis. L'objectiu és endreçar i arranjar, en la mesura que es pugui des del Pla Especial, les deficiències més urgents lligades a la situació actual i acollir en un futur, mitjançant l'actuació urbanística, el desenvolupament de la resolució final que fixin les administracions competents. Es defineixen tres categories amb diferents nivells d'intervenció:

- ATE de transició; restitució de sistemes naturals alterats.
 - ATE de tractament paisatgístic; l'arranjament de les àrees de porta de Parc.
 - ATE fortament organitzats, es corresponen amb els indrets més organitzats i més construïts, que concentren l'activitat més intensa. Per acollir-los correctament dins del Parc cal adequar-los des del punt de vista funcional i paisatgístic, fent-los congruents amb l'entorn.
6. XN 2000, amb valors ambientals (protecció d'espècies i habitats naturals i seminaturals de l'activitat humana que s'hi desenvolupa) **no compatibles amb la transformació urbanística**. Hem vist com segons jurisprudència: cal protegir pel planejament també els sòls limítrofs i propers per preservar els valors de la XN 2000. Es diferencien dos tipus:
- ZEC (LIC). Zones especials de conservació, que es poden desclasificar i per tant alliberar.
 - ZEPA. Zones d'especial protecció per a les aus. No es poden desclasificar.
7. EFP (Espais Forestals Protegits). En atenció als seus valors, es classifiquen en les següents 3 tipologies, essent el PGPF, qui defineix els usos dels terrenys forestals que han de contemplar els plans urbanístics (concretant-ho mitjançant els PORF, PMF i IOF):
- Espais forestals d'especial interès; són aquells que tenen un **grau de protecció altament restrictiu** de les seves possibilitats de canvi d'ús. Inclou SENP.
 - Terrenys forestals d'alt valor; són aquells on es donen uns **valors condicionants** o circumstàncies que motiven una regulació que ha de garantir el manteniment o millora dels valors que motiven la seva classificació.
 - Terrenys forestals **ordinaris**.

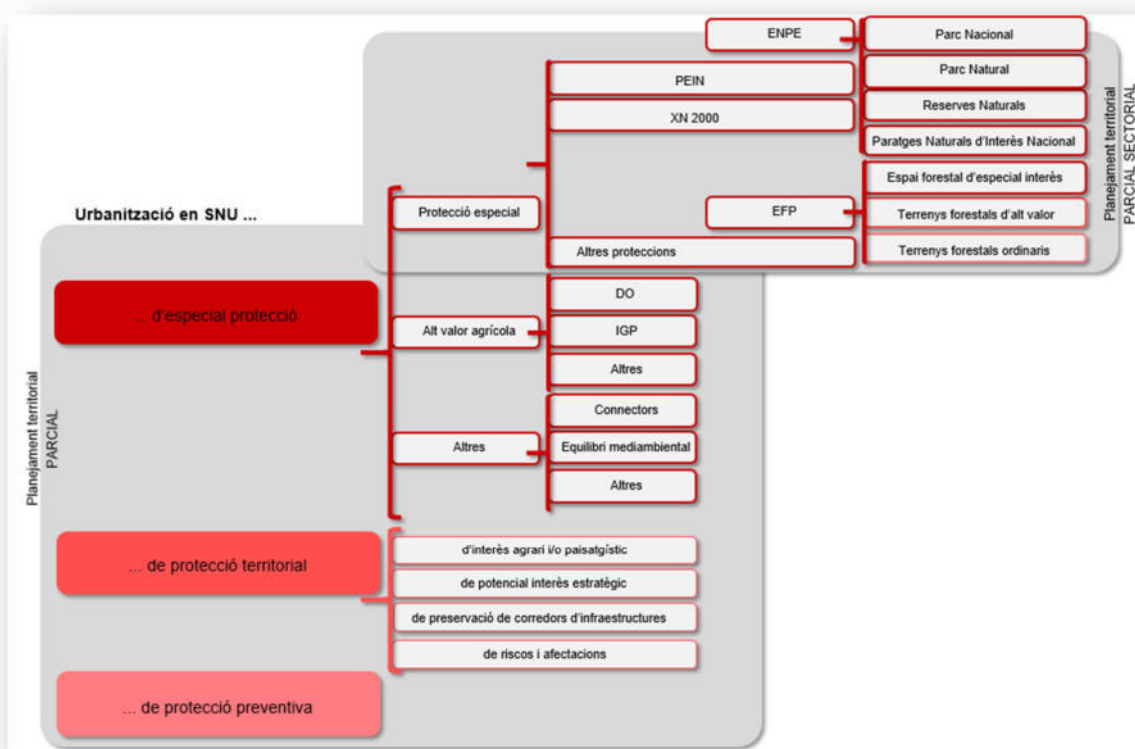
C.- Segons el Planejament Urbanístic

Dintre de l'apartat de planejament urbanístic hem vist que han de recollir les categories definides pel planejament territorial i la normativa sectorial:

8. SNU de protecció especial protecció
9. SNU de protecció territorial
10. SNU preventiu. El planejament general pot donar **pautes per la seva transformació** en el marc de les estratègies que el propi pla municipal estableixi per a cada urbanització ubicada en aquesta categoria de sòl.

(*) Només per exemplificar les modalitats del SNU que un planejament urbanístic general pot definir, tot i que sigui tant específic com el PDU Metropolità, recordem la tipificació que en fa amb les següents modalitats de SNU:

- Verd privat d'interès tradicional (8b), és el SNU ocupat per edificacions antigues i els seus contorns destinats a jardins, parcs, arbrat, àrees de vegetació i similars, que **han de conservar-se** pel valor de les edificacions o els seus espais naturals annexos.
 - Rústic protegit de valor agrícola (24), és el SNU que per la seva destinació agrícola o per la seva situació, **hagi de preservar-se del procés d'incorporació a àrees urbanes**.
 - Espais lliures permanents (26), és el SNU no inclòs dins les dues modalitats anteriors. Per la seva situació o per les seves característiques topogràfiques o físiques, **no podrà destinar-se aquest sol a cap tipus d'edificació**, amb excepcions molt puntuals.
 - Àrees forestals (30), són els terrenys de SNU amb vegetació arbòria. La qualificació d'àrea forestal **no legitima l'expropiació del sol corresponent**, el qual podrà ser adquirit per la Administració mitjançant cessió gratuïta, compra o permuta, d'acord amb la legislació vigent.
- Per la seva banda, defineix també el "Sistema d'espais lliures, els parc urbans i els parcs forestals", que comprèn els **parcs forestals que cal conservar** en àrees de bosc existent (27), **parcs forestals que cal repoblar** en àrees que antigament foren boscos o susceptibles de convertir-s'hi (28) i **parcs forestals que hagin de ser protegits com a reserva natural** (29).



Gràfic resum de Categorització del SNU.
Font: Elaboració pròpia Servei d'urbanisme. GSHUA.

Amb tot, el **marge de maniobra o les possibilitats d'intervenció** sobre les urbanitzacions que ens ocupen segons en quina d'aquestes categories s'ubiquen intentem resumir-les a continuació:

1.- Urbanitzacions en SNU d'especial protecció

Són aquelles urbanitzacions que es troben en sòls protegits especialment pels seus valors, que tenen impossibilitada la seva incorporació al procés d'urbanització i per tant, en cap cas, poden ser legalitzades.

- Urb. en sòls protegits especialment pels seus valors naturals, agrícola o ecològics
- Urb. en sòls protegits per la seva localització en el territori
- Urb. incloses en espais especialment protegits per la normativa sectorial (ENPE, PEIN, XN 2000, ...)

2.- Urbanitzacions en SNU dins àmbits de protecció sectorial (territorial)

Són aquelles urbanitzacions que es troben en aquell SNU que no es considera imprescindible de formar part del sòl d'especial protecció però que, alhora, té valors, condicionants o circumstàncies que motiven una regulació restrictiva de la seva possible transformació, tractant-se d'un sòl inadequat pel procés d'urbanització, i per tant, inadequat per urbanitzacions.

- Urb. en sòls de protecció pel seu interès agrari o paisatgístic,
- Urb. en sòls de protecció pel seu potencial interès estratègic
- Urb. en sòls de protecció per preservar els corredors d'infraestructures
- Urb. en sòls de riscos i afectacions (inundabilitat, geològics, protecció domini públic, ...)

3.- Urbanitzacions en SNU preventiu / ordinari (sense protecció especial o territorial)

Són aquelles urbanitzacions que es troben en sòls classificats com a no urbanitzables en el planejament urbanístic que no hagin estat considerats de protecció especial o de protecció territorial; aquest sòl és protegit pel pla si bé mitjançant el POUM i en el marc de les estratègies que el pla estableix per a cada assentament es pot transformar. Tractant-se per tant de SNU convencional, és susceptible d'incorporació al procés de transformació urbanística mitjançant la modificació del planejament, de fet el planejament pot donar pautes per la seva transformació.

Més enllà, però, d'aquestes 3 categories bàsiques, amb diferents marges d'intervenció, convé diferenciar les **urbanitzacions amb delimitació i un àmbit reconegut**, i per tant amb cert reconeixement legal, de les **urbanitzacions que no estan ni delimitades ni reconegudes** per cap instrument de planejament. Òbviament el marge de maniobra i/o les possibilitats d'intervenció seran més clares en el primer cas que en les segones, ja que serà el propi document que ho definirà.

Ara bé, sigui la categoria que sigui, el marge de maniobra resta definit al règim general, detallat al capítol següent sobre marc normatiu català:

- **Urb. en volum disconforme**, amb edificacions degudament autoritzades que **poden mantenir-se**, tot i no ajustar-se als usos admesos o paràmetres urbanístics. No es pretén que l'immoble s'extingeixi sinó que es vol regular el seu manteniment sense perjudici que aquest immoble hagi d'adaptar-se al planejament tant bon punt es donin les circumstàncies definides pel planejament.
- **Urb. en fora d'ordenació**; amb edificacions no emparades pel planejament urbanístic, han **d'extingir-se de manera immediata o diferida**, tot retornant el sòl a les condicions naturals anteriors a la seva construcció. Per raó de l'aprovació d'un nou planejament urbanístic, queden subjectes a expropiació, cessió obligatòria i gratuïta, enderrocament o cessament.

8.- Diagnosi del marc normatiu català en relació a les UDUs en SNU.

8.1.- Llei 9/1981, de 18 de novembre, sobre protecció de la legalitat urbanística (LPLU).

El que actualment denominem urbanitzacions amb dèficits urbanístics (UDUs), són bàsicament parcel·lacions i assentaments residencials extensius i de baixa intensitat anteriors en molts casos a la Llei sobre protecció de la legalitat urbanística catalana (Llei 9/1981 de 18 de novembre).

La Llei 9/1981 de 18 de novembre, sobre protecció de la legalitat urbanística, va representar respecte d'aquest tipus d'urbanitzacions un primer esforç per part del legislador català per regularitzar-les. A l'exposició de motius de la llei s'evidencia la importància de aquestes situacions irregulars i la necessitat de reconduir les condicions d'aquests sols:

“El tractament d'aquestes urbanitzacions desenvolupades en la clandestinitat, o més ben dit, en la il·legalitat, comprèn dues vessants simultànies: d'una banda, l'aplicació inexcusable dels mecanismes de reacció de l'Administració pública enunciats en la Llei del Sòl i desenvolupats en el Reglament de Disciplina Urbanística, i de l'altra, la ineludible consideració de la seva existència i de la concurrència de circumstàncies objectives que podrien justificar la seva integració en el procés urbà legal, mitjançant la formulació d'una figura de planejament on no n'hi havia, o bé mitjançant l'adaptació obligada, fins i tot, la revisió de les preexistents (...).

L'oportunitat de reconduir a la legalitat el que sigui objectivament legalitzables, sens perjudici de les mesures disciplinàries simultànies, no pot desapropiar-se. Però perquè sigui així és imprescindible evitar, en la mesura possible, l'aparició de noves infraccions i de fer que les que són en curs no continuïn la seva expansió i desenvolupament, és a dir, que no s'acabin. Sens la consecució d'aquesta premissa, l'Administració no disposarà de la serenitat necessària per donar solució als problemes que en tinguin justificadament, mitjançant la via del planejament”.

Les posteriors reformes legislatives del règim urbanístic no van facilitar la regularització d'aquestes urbanitzacions, primer per la discordança entre la legislació estatal i autonòmica i els conflictes de competències, i segon perquè la concreció dels deures urbanístics i el grau d'urbanització exigible, resultaven de difícil compliment per l'execució del planejament. Aquestes urbanitzacions en molts casos tenien plans parcials aprovats a gestionar pel sistema de compensació, però ja amb problemes greus de finançament per als propietaris que havien d'executar les obres afegint el fet que les empreses promotores i urbanitzadores havien parcel·lat i venut el sòl com si es trobés urbanitzat, i per tant pagats els costos d'urbanització, habitualment mitjançant vendes en document privat que no totes acabaven accedint al registre, i amb la determinació del cost d'urbanització a partir de previsions de pla parcial.

El Decret Legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprovà la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística, recull en el seu contingut el detall de la Llei 9/1981. En la fase posterior a la seva vigència i els conflictes i impugnacions al Tribunal Constitucional tant de la legislació estatal com de l'autonòmica, comportà un canvi substancial cap el desenvolupament urbanístic sostenible, i millora de les polítiques de sòl i habitatge que s'inicià amb l'aprovació de la Llei 2/2002 d'Urbanisme (posteriorment modificada per la Llei 10/2004, pel TRLLU 1/2005 i el TR aprovat pel DL 1/2010 de 3 d'agost).

S'ha de dir també que el legislador va facilitar que algunes de les urbanitzacions que es trobaven en fases d'execució irregular, es poguessin desenvolupar gràcies a l'aprovació del Decret 303/1997, de 25 de novembre pel qual s'aprovà el Reglament sobre mesures per facilitar l'execució urbanística, i per altra banda per l'aprovació del RD 1093/1997, de 4 de juliol, pel qual s'aprovaren les normes complementàries al Reglament per a l'execució de la Llei Hipotecària sobre inscripció en el Registre de la Propietat d'actes de naturalesa urbanística.

Tot i així no es va poder assolir la regularització de moltes altres urbanitzacions iniciades els anys 60 i 70, de manera que amb vigència del TRLUC aprovat pel DL 1/2005, s'aprovà la Llei 3/2009, de regularització i millora de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics. A continuació farem referència a les principals aportacions de la mateixa però també a les novetats del Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el nou Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística (RPLU).

8.2.- Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'Urbanisme (TRLUC).

El TRLUC determina, al seu article 32, que seran SNU aquells terrenys que tenen una especial protecció derivada de la legislació sectorial i planejament territorial, aquells que determinen els plans directors, aquells subjectes a servituds de protecció del domini públic i d'altres que el planejament inclogui per no poder ser urbanitzables atenent a un ús racional del sòl.

Aquest SNU té règim d'ús totalment limitatiu, considerant-se que *"els propietaris o propietàries de sòl no urbanitzable tenen el dret d'ús, de gaudi i de disposició de llurs propietats, d'acord amb la naturalesa rústica dels terrenys (...); es prohibeixen les parcel·lacions urbanístiques en sòl no urbanitzable"* (art. 47 del TRLUC).

Així doncs, com veiem, és un sòl que té unes possibilitats bastant limitades, essent gairebé úniques les de naturalesa agrícola, silvícola, ramadera, pesquera i cinegètica, o sia, activitats del sector primari. A banda d'aquestes, però, la pròpia normativa urbanística permet que, en algunes circumstàncies, s'hi puguin dur a terme altres activitats, si bé de caràcter totalment restrictiu.

El TRLUC defineix a que amb caràcter general queden en fora d'ordenació les edificacions implantades il·legalment en SNU, alhora que estableix que en SNU d'especial protecció les infraccions urbanístiques NO prescriuen mai (art. 227 del TRLUC en relació a l'article 32.a).

Ara bé, les construccions i instal·lacions a les quals no es puguin aplicar les mesures de restauració regulades per mateix articulat i que no s'ajustin al planejament queden en situació de fora d'ordenació o volum disconforme segons els següents apunts, sense perjudici de que les figures de planejament urbanístic continguin les disposicions pertinents per resoldre totes les qüestions que les noves determinacions urbanístiques plantegin en relació a les preexistència.

- L'article 108.1. especifica que queden fora d'ordenació les construccions, instal·lacions i usos que per raó de l'aprovació d'un nou planejament urbanístic, queden subjectes a expropiació, cessió obligatòria i gratuïta, enderrocament o cessament. En aquests casos No es poden autoritzar obres ni de consolidació ni d'augment de volum, llevat de reparacions puntuals, obres per accessibilitat, ... que no augmentin valor ni en el cas d'expropiació ni de parcel·lació.

Tanmateix especifica a l'article 108.4. que en les edificacions que no quedin fora d'ordenació, però tenen volums disconformes amb els paràmetres imperatius del nou planejament, poden admetre obres de consolidació i rehabilitació i canvis d'ús sempre d'acord amb les condicions bàsiques del nou planejament.

- El volum disconforme sorgeix per tant en aquelles situacions en les quals el nou planejament no opta pel manteniment de la situació preexistent legalment implantada i per tant introdueix un canvi en la mateixa però no preveu en cap cas la cessió, cessament d'ús o expropiació dels immobles.

En aquest cas, i és la diferència amb el règim de fora d'ordenació, no es pretén que l'immoble s'extingeixi sinó que es vol regular el seu manteniment sense perjudici que aquest immoble haurà d'adaptar-se al planejament tant bon punt es donin les circumstàncies definides pel planejament.

Per últim, el TRLUC es refereix a les divisions o segregacions de terrenys en SNU objecte d'algun règim de protecció especial com una infracció urbanística molt greu, i com a infracció greu la divisió o segregació de terrenys en SNU que no sigui objecte d'algun règim de protecció especial..

Amb tot, amb vigència del TRLUC aprovat pel DL 1/2005, s'aprovà la Llei 3/2009, de regularització i millora de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics, amb la finalitat de resoldre la problemàtica de les UDUs i facilitar-ne els processos de regularització definitiva, que més endavant esmentarem.

8.3.- Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel que s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme (RLUC).

Amb la finalitat de desenvolupar aquells preceptes de la Llei d'urbanisme que ho requerien i tenint en compte que en molts casos aquest desenvolupament resultava innecessari atès el grau de detall amb que la Llei d'urbanisme regulava determinades matèries es va aprovar l'esmentat Reglament.

Les disposicions transitòries d'aquest Reglament regulen aquells aspectes de necessària consideració, entre els quals es poden destacar l'aplicació de les directrius de protecció front els riscos d'inundació en els casos de planejament no adaptat o de manca d'instrument de planificació hidràulica aprovat, el règim aplicable a les edificacions preexistents en sòl no urbanitzable que no s'adeqüin al règim d'usos i construccions admesos en aquesta classe de sòl, l'operativitat de les reserves d'habitatge protegit i assequible en el marc de planejament general no adaptat, la possibilitat d'introduir previsions temporals en el procés de formulació i execució del planejament derivat en sòl urbanitzable, i altres aspectes relatius a l'avaluació ambiental de plans urbanístics.

Així, la disposició transitòria sisena regula el règim aplicable als habitatges preexistents en sòl no urbanitzable que no s'ajustin a la Llei d'urbanisme i estableix literalment el següent:

1.- Les construccions preexistents en sòl no urbanitzable destinades a habitatge, que no siguin incloses en el catàleg de masies o cases rurals o no estiguin associades a explotacions rústiques, poden romandre sobre el territori amb l'ús esmentat, si el planejament urbanístic no ho impedeix, i se subjecten al règim següent:

a) Si els habitatges es van implantar il·legalment, i ha prescrit l'acció de restauració de la realitat física alterada, resten subjectes al règim de fora d'ordenació que estableixen els apartats 2 i 3 de l'article 102 de la Llei d'urbanisme i 119.1 d'aquest Reglament.

b) Si els habitatges no es van implantar il·legalment, resten subjectes al règim de disconformitat que estableixen els articles 102.4 de la Llei d'urbanisme i 119.2 d'aquest Reglament.

2.- Si les edificacions objecte de l'apartat número 1 anterior reuneixen les condicions mínimes d'habitabilitat, n'hi ha prou amb l'obtenció de la corresponent cèdula d'habitabilitat per a reprendre l'ús d'habitatge. Si hi manquen les condicions mínimes d'habitabilitat, les obres necessàries per a assolir-les, poden ser autoritzades mitjançant el procediment regulat en l'article 58 d'aquest Reglament, sempre que siguin autoritzables d'acord amb el règim de fora d'ordenació o de disconformitat que els sigui aplicable.

3.- Si el planejament urbanístic general ho preveu expressament, i en tant l'esmentat planejament no s'adapti a la Llei d'urbanisme, es pot autoritzar l'ampliació dels habitatges als què fa referència l'apartat 1.b) d'aquesta disposició mitjançant el procediment regulat en l'article 58 d'aquest Reglament.

Respecte al procediment de restauració en cas d'obres i actuacions en curs cal indicar que l'article 267.9 en el seu punt f) establia de forma novedosa la possibilitat d'instar la nul·litat de les

operacions jurídiques que constituïen parcel·lació urbanística il·legal. Aquest aspecte ha estat retirat de la normativa en les successives modificacions de la mateixa.

8.4.- Llei 3/2009, del 10 de març, de regularització i millora de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics (LLRMUDU).

El preàmbul de la LLRMUDU esmenta *“als anys seixanta i setanta del segle passat es va promoure arreu de Catalunya un gran nombre d'urbanitzacions en sòl rústic; una part molt important d'aquestes urbanitzacions es va promoure i comercialitzar sense el procés adequat de parcel·lació, planejament urbanístic, previsió de serveis, dotacions de sanejament i cabals energètics”*. És per això que s'aprova la present normativa com a mecanisme per legalitzar aquestes urbanitzacions, a banda de dotar-les dels elements necessaris i essencials perquè les finques puguin adquirir la condició de solar i, també, de sòl urbà, o urbanitzable.

Com a element essencial per comprendre la Llei, cal tenir en compte que *“s'entén per urbanització l'àmbit de sòl on s'ha iniciat un procés de transformació amb l'objectiu d'implantar-hi una àrea o zona residencial de baixa densitat”* (art. 1.2), essent el seu objectiu *“afavorir la finalització de les obres d'urbanització i l'establiment de serveis a les urbanitzacions i reduir-ne els costos i l'impacte ambiental”* (art. 2).

Recordem que la Llei va destinada concretament a aquelles àrees residencials de baixa densitat deslligades de la trama urbana i integrades de manera majoritària per edificacions aïllades destinades a habitatges unifamiliars i que presentin situacions de manca d'execució de les obres d'urbanització i de dotació de serveis. Aquestes urbanitzacions responen, en la gran majoria, a les que es van desenvolupar entre l'entrada en vigor, el maig de 1956, de la *“Ley del suelo y ordenación urbana”* estatal i el novembre de 1981, quan es va aprovar la *“Llei de protecció de la legalitat urbanística”* catalana.

Amb tot, el seu àmbit d'aplicació es redueix bàsicament al sòl urbanitzable (SUD) i al sòl urbà no consolidat (SUNC) sancionant amb l'exclusió les urbanitzacions situades en SNU per així evitar la consolidació i regularització d'aquelles infraccions urbanístiques de parcel·lació de caràcter més greu.

La Llei també precisa que no podran consolidar-se les urbanitzacions situades en SNU d'especial protecció de conformitat amb els planejaments territorial o urbanístic i amb la legislació sectorial, a no ser que el seu emplaçament en SNU d'especial protecció sigui parcial i que la classificació i categorització sigui posterior a la implantació dels assentaments residencials.

Art.5.3. 3. Els instruments de planejament urbanístic que regularitzen urbanitzacions emplaçades parcialment en sòls classificats, amb posterioritat a la implantació de les urbanitzacions, com a sòls no urbanitzables de protecció especial o declarats espais naturals protegits, poden permetre-hi la concentració de sòls de cessió destinats a espais lliures i zones verdes, de conformitat amb la normativa vigent en matèria d'espais naturals protegits.

Tampoc li resulta d'aplicació la regularització a aquelles urbanitzacions situades en altres tipus i classes de sòls, si així ho impedeix el planejament territorial o un pla director urbanístic.

Finalment, i com a últim element especialment rellevant, s'especifica que per a aquelles *“urbanitzacions que no puguin ésser objecte de regularització parcial o total, el planejament urbanístic general ha d'establir: una reducció de la superfície de l'àmbit previst inicialment o l'extinció completa de la urbanització, els mecanismes necessaris per a fer efectiva, d'una manera immediata o gradual, l'extinció total o parcial de la urbanització i el règim transitori per a les construccions, les instal·lacions i els usos existents, d'acord amb el que estableix la normativa vigent”* (DA 2a).

La Llei preveu facilitar l'execució de les obres de dotacions i serveis pendents mitjançant l'elaboració, per part de l'ajuntament corresponent, d'un Programa d'Adequació, que havia de definir totes les actuacions a endegar per regular la reordenació urbanística i la provisió de

serveis, tant pel que fa al planejament urbanístic com al calendari d'obres. La formulació d'aquest Programa era un requisit imprescindible per que els municipis poguessin accedir a les mesures de finançament que preveu la Llei.

Pel que fa al finançament, es pretenia crear un Fons específic del Govern i dues línies d'ajuts:

- Fons econòmic per a la regularització de les urbanitzacions: amb l'objectiu de fomentar la redacció i execució d'aquests Programes d'Adequació (PA), el DPTOP havia de convocar anualment aquesta línia d'ajuts anual per cofinançar aquests projectes. A l'hora de concedir els ajuts d'aquests fons, es prioritzaven els municipis amb més urbanitzacions i amb més superfície del terme municipal ocupada per aquestes àrees, l'antiguitat en l'ocupació de les urbanitzacions i els dèficits de serveis bàsics, entre d'altres.
- Finançament per a l'execució de les obres: préstecs destinats als ajuntaments per tal d'ajudar-los a executar i accelerar les obres d'urbanització incloses als PA, preveient el reemborsament del préstec mitjançant les quotes d'urbanització dels propietaris.
- Ajuts als parcel·listes: eren ajuts destinats als propietaris per facilitar el pagament de l'import de les obres de millora efectuades a la seva urbanització. Atès que part dels residents de les urbanitzacions amb més mancances són persones grans amb pocs recursos econòmics, es pretenia crear una línia d'ajuts perquè poguessin fer front al pagament de les quotes d'urbanització.

El DPTOP va iniciar un pla pilot dotat amb 2,9 MEUR, durant la tramitació parlamentària de la llei, per tal de conèixer quines serien les necessitats i demandes dels ajuntaments i poder calcular quina hauria de ser la dotació econòmica del fons que la llei preveia. Aquest pla es va aplicar a 10 urbanitzacions.

La primera convocatòria (2009) va consistir en subvencions per tal de facilitar l'execució dels obres d'urbanització a aquells ajuntaments que disposaven d'un Programa d'adequació amb un ajut màxim de 300.000 euros, a la que es van poder acollir 36 urbanitzacions de tot Catalunya. A la segona convocatòria (2010) per subvencionar la redacció de Programes d'adequació i també la primera per a finançar l'execució de les obres d'urbanització, amb import màxim del 10% del pressupost de licitació de les obres, amb un límit per urbanització de 600.000 euros, es van impulsar millores en 52 urbanitzacions. La tercera de les línies de finançament ja no es va arribar a materialitzar.

8.5.- Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC) i les seves modificacions que introdueix la Llei 3/2012, del 22 de febrer.

Sintèticament les modificacions introduïdes per aquesta nova llei, que ens afecten pel que respecta a urbanitzacions en SNU són les següents.

En relació al SNU, s'amplien els usos admesos en les edificacions incloses en el corresponent catàleg i també, s'amplien els tipus d'edificacions susceptibles d'ésser reconstruïdes o rehabilitades. Tanmateix sobre els procediments d'autorització d'usos i obres en SNU, es modifiquen alguns aspectes relatius per exemple a actuacions específiques d'interès públic: per reglament es poden establir supòsits d'actuacions que, per l'escassa entitat de les obres o de la superfície de sòl afectada, restin subjectes a un tràmit simplificat.

Pel que fa als Plans especials urbanístics (PEU), es reforça la normativa vigent distingint amb major claredat entre plans especials urbanístics de desenvolupament (PEUD) i els plans especials urbanístics autònoms (PEUA), i definint amb major contundència les facultats d'aquests darrers per evitar qualsevol dubte sobre la seva capacitat per qualificar com a sistema urbanístic, sigui de caràcter general o local, el sòl necessari per a la implantació d'infraestructures relatives al sistema de comunicacions o al d'equipament comunitari.

Els PEUD, poden ser previstos o no previstos expressament pel planejament territorial o urbanístic general. Els primers, han d'ajustar-se a les determinacions del pla que desenvolupen, mentre que els segons, no poden alterar la classificació del sòl ni modificar els elements fonamentals de l'estructura general definida pel POUM corresponent. El que sí poden fer, és alterar altres determinacions del planejament urbanístic general i establir les limitacions d'ús que siguin necessàries per assolir la seva finalitat.

La finalitat específica dels PEUA, és implantar en el territori infraestructures no previstes en el planejament territorial o urbanístic relatives als sistemes urbanístics de comunicacions o d'equipaments comunitari. Tenen les mateixes facultats que els PEUD no previstos i poden qualificar com a sistema urbanístic, de caràcter general o local, el sòl necessari per a la implantació de la infraestructura relativa al sistema de comunicacions o al d'equipament comunitari. El que no poden fer, és alterar la qualificació del sòl reservat per aquest planejament per a sistemes urbanístics generals.

Pel que fa a Urbanitzacions amb dèficits urbanístics (disposició addicional cinquena), s'especifica que per intentar facilitar la gestió de les actuacions urbanístiques afectades per la LLRMUDU, es preveu regular reglamentàriament la divisió dels polígons d'actuació urbanística en unitats de gestió urbanística parcial que permetin la seva execució per fases.

Per últim en relació a la Protecció de la legalitat urbanística es concreta que el municipi i el Departament competent en matèria d'urbanisme tenen atribuïda la potestat de protecció de la legalitat urbanística, aquest darrer respecte presumptes infraccions urbanístiques greus i molt greus. Per reglament s'ha d'establir el mecanisme de coordinació de competències entre ambdues administracions que, en el cas de vulneracions comeses en sòl no urbanitzable i en terrenys destinats a sistemes urbanístics generals, pot ser d'exercici preferent del Departament.

Tanmateix es delimiten amb més nitidesa els tipus infractors; en SNU la tipificació es fa en funció de si és una classificació reglada o no, i s'incentiva la restauració voluntària de la realitat física o jurídica alterada mitjançant l'establiment d'una reducció del 80% de la quantia de la sanció pertinent.

8.6.- Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística (RPLU).

Ens hem referit a l'inici del present apartat a la Llei 9/1981, de 18 de novembre, sobre protecció de la legalitat urbanística (PLU) com el primer esforç per part del legislador català per regularitzar les UDUs, però és de justícia esmentar el posterior Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística (RPLU).

Entenent que la protecció de la legalitat urbanística té per objecte tutelar i protegir el compliment de la normativa i el planejament urbanístic català, resulta especialment necessari fer-hi referència en aquí, atesa la difícil i particular condició de les urbanitzacions implantades en SNU en general i en SNU d'especial protecció en particular.

Malgrat el que es podria desprendre del títol del reglament, aquest no regula només aquesta matèria (protecció de la legalitat), sinó també la intervenció en l'edificació i l'ús del sòl i el subsòl. Concretament, el reglament desplega els títols sisè i setè de la Llei d'urbanisme, que abasten per una banda, llicències urbanístiques, ordres d'execució i supòsits de ruïna i, per altra banda, procediments de protecció de la legalitat urbanística adreçats a la restauració de la realitat física alterada i de l'ordre jurídic vulnerat (ordres de suspensió d'obres, requeriments de legalització, revisió de llicències) i a la imposició de sancions.

Així mateix, dins el capítol destinat a les llicències urbanístiques, el RPLU incorpora la regulació de les llicències en SNU o SUND, i les llicències d'usos i obres provisionals; matèries totes elles que ja havien estat objecte de regulació al RLUC, quedant al 2014 derogats i substituïts per la nova norma, juntament amb part dels preceptes reglamentaris relatius a llicències en SNU i autoritzacions d'usos i obres provisionals.

Detalla de manera exhaustiva els supòsits establerts a la Llei d'Urbanisme que prèviament a l'atorgament de la llicència, requereixen l'aprovació d'un Pla Especial Urbanístic (PEU) o un Projecte d'Actuació Específica (PAE) amb les excepcions corresponents.

Respecte aquesta regulació cal indicar que ni el PEU ni el PAE serien instruments urbanístics que possibilitarien la construcció ni legalització de cap actuació en SNU que no estiguessin vinculades a la naturalesa rústica (prèvia justificació de l'interès públic) i d'altres usos específics que recull el present reglament (serveis xarxa viària, càmpings, turisme rural etc) i per tant no es permet regularitzar cap habitatge insert en el SNU de forma il·legal.

En general, el RPLU del 2014 no conté massa novetats respecte de la normativa reglamentària anterior, ni tampoc una regulació més detallada de les matèries que constitueixen el seu objecte. Més aviat es tracta d'una norma amb vocació d'integrar en un sol text normatiu la regulació completa d'aquestes matèries.

L'exposició de motius del Decret 64/2014, justifica aquesta tècnica normativa, amb l'objectiu de facilitar l'elaboració d'una futura norma legal descarregada d'aspectes que poden ser tractats a nivell reglamentari. A més en el nou RPLU s'afegeix la regulació d'alguns aspectes procedimentals que no estaven presents en el RLUC de 2006, sinó en la normativa de règim local, a la qual es remetia la LUC.

Amb tot, s'amplia i es completa el desplegament de la Llei en relació amb algunes matèries com ara la inspecció urbanística, els òrgans administratius competents en els procediments de protecció de la legalitat urbanística, o els criteris per a l'establiment i modulació de les sancions per les infraccions urbanístiques comeses.

Als efectes del que ens ocupa al present estudi, només incidir en les mesures de restauració de la realitat física alterada i l'ordre jurídic vulnerat, definides a l'article 120: enderrocament de les obres executades, reposició al seu estat inicial de les mateixes, cessament d'usos il·legals, desallotjament de usuaris, i cessament dels subministraments dels serveis, entre d'altres.

Així mateix incidir que l'article 133, relatiu al restabliment de la legalitat urbanística vulnerada, dona la possibilitat de que quan els actes executats a l'empara d'un títol administratiu habilitant nul de ple dret siguin il·legalitzables d'acord amb la legislació urbanística vigent en el moment de declarar la seva nul·litat, la resolució administrativa que posi fi al procediment de revisió d'ofici pot ordenar les mesures escaients per restaurar la realitat física alterada, donant-se per iniciat el procediment de restauració en aplicació del principi d'economia processal i simplificació administrativa.

8.7.- Avantprojecte de la Llei Territori, text provisional de 2017 (ALLT).

És de justícia fer esment aquí a aquest text provisional, ja que tot i que es tracti d'un articulat que encara no ha arribat al final de la seva tramitació, aporta certes novetats d'interès sobre la manera habitual de procedir sobre les urbanitzacions que aquí ens ocupen.

Aquest articulat provisional fa especial esment a les urbanitzacions amb dèficits, amb noves aportacions per resoldre de manera definitiva els dèficits que les caracteritzen. A tal efecte, la llei les atorga un règim jurídic específic, diferenciat en funció de les diverses situacions, amb la voluntat de facilitar la seva adequada incorporació als assentaments urbans en el cas que aquesta sigui possible i, en el cas que no ho sigui, de regular la disposició de serveis de les edificacions que es puguin mantenir en ús per tal d'assegurar l'adequada qualitat de vida dels residents.

El present ALLT obvia, però, la necessària extinció d'aquelles urbanitzacions que ni es poden incorporar als assentaments urbans ni poden mantenir-se en ús. Oblida doncs la Disposició Addicional Segona de la LLRMUDU, que ja establí mesures per a les urbanitzacions que no poden ésser objecte de regularització, entre d'elles la reducció de la superfície de l'àmbit previst inicialment o l'extinció total o parcial de la urbanització, d'una manera immediata o gradual.

Pel que fa a la estructura, la DA Tercera consta de 5 punts:

- el 1er aborda la definició de les urbanitzacions amb dèficits,
- el 2n aborda la problemàtica específica de les situades en SNU que hagin de mantenir aquesta classificació,
- el 3r aborda les que no es troben en SNU que s'hagi de mantenir,
- el 4rt aborda les que es localitzen en sòl urbanitzable, amb menció explícita d'aquelles que tenen planejament derivat aprovat o projecte de reparcel·lació inscrit al registre i la
- 5a tracta la problemàtica de les cessions per a sistemes urbanístics pendents.

La regulació continguda al punt segon respecte aquelles urbanitzacions que s'emplanten en SNU sembla incerta pel que fa als conceptes i deixa tota la regulació depenent dels plans d'ordenació del territori (regulats al capítol 1) o bé de la protecció de la legalitat urbanística (regulat al títol V).

Una de les grans aportacions d'aquest avantprojecte és la possibilitat que ofereix de regular aquelles edificacions que es puguin mantenir en ús i forma dins del SNU podent garantir la prestació dels serveis per a la seva continuïtat en règim de tolerància. Per possibilitar aquest règim de tolerància, s'incorpora una nova regulació: "*fora d'ordenació assimilada*", endavant FOA tot diferenciant-la de la ja existent a la normativa urbanística com a "*fora d'ordenació*" (FO).

La regulació actual contempla com a "*fora d'ordenació*", tal i com defineix l'article 102.7. de la LUC, aquelles edificacions implantades il·legalment en SNU, mentre que el present articulat la contempla com usos i obres implantades legalment. En canvi, contempla dintre de la subsecció segona, sobre obres implantades il·legalment, les FOA. Concretament l'article 85.1 contempla en aquest supòsit aquelles edificacions implantades il·legalment respecte de les quals hagi prescrit l'acció de restauració de la realitat física alternada entre d'altres supòsits, específicament pel cas dels espais oberts, quan siguin il·legalitzables o no es legalitzin.

Tanmateix l'article 85.2. concreta que aquestes edificacions de FOA poden mantenir l'ús il·legal implantat sota un règim de mera tolerància mentre no cessi aquest ús i sempre que el planejament d'ordenació del territori no impedeixi l'ús, l'ús no pertorbi la funcionalitat urbanística del sòl en l'entorn d'influència, i les edificacions no se situïn en zones de risc natural o tecnològic.

Malauradament, enlloc de l'avantprojecte de la llei de territori es fa referència al concepte de "*l'extinció diferida*", a materialitzar a través d'un dret de superfície (art.212 ALLT), o bé de forma obligada fixant terminis mitjançant inscripcions registrals o amb àrees de tempteig i retracte (art.207.1 ALLT). Tampoc es fa esment a les responsabilitats derivades dels ens locals.

Una altra aportació d'interès de l'ALLT és la figura de la reparcel·lació inversa (redistribució forçosa de parcel·les regulada als articles 187, 188, 189 ALLT) definida com les operacions jurídiques necessàries per a restituir la formació de finques afectades per un projecte de distribució urbanística (reparcel·lació) a la situació registral anterior a la seva inscripció al Registre de la Propietat, quan els terrenys esmentats restin classificats com a espais oberts. Concretament l'article 187.2. fa referència a la redistribució forçosa com una eina per utilitzar per a restituir la situació registral alterada per la inscripció en el Registre de la Propietat d'una segregació de finques constitutiva d'una parcel·lació urbanística il·legal, respecte de la qual s'hagi incomplet un ordre urbanística de restauració.

Amb tot, caldrà estar amatents a la versió definitiva de l'articulat que finalment es tramiti i aprovi, per veure quin és el plantejament definitiu que adopta l'administració de la Generalitat davant de la problemàtica de les urbanitzacions amb dèficits en general, i en Sòl No Urbanitzable en particular.

9.- Urbanitzacions en SNU dins l'àmbit normatiu d'altres CCAA

La problemàtica que abordem no és exclusiva del territori català i per això, l'anàlisi no es restringeix a les urbanitzacions catalanes i a la seva normativa territorial i urbanística d'aplicació, si no que s'amplia a les urbanitzacions ubicades en les altres 16 Comunitats Autònomes que configuren l'Estat Espanyol, l'anàlisi de les quals pot ajudar a cercar vies d'anàlisi, diagnòstic o solució d'aplicació per les nostres realitats més properes.

9.1.- Anàlisi individualitzat de cada Comunitat Autònoma

A continuació analitzem per cadascuna de les 16 Comunitats Autònomes de l'Estat Espanyol com s'aborda la problemàtica de les urbanitzacions amb dèficits específicament en SNU i d'especial protecció, estructurant l'anàlisi en els següents 10 punts:

1. Marc normatiu urbanístic general
2. Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica
3. Nomenclatura específica que li dona la normativa de la comunitat
4. Concepte, definició i categorització del SNU d'especial protecció a nivell autonòmic
5. Marge de maniobra (què permet la normativa autonòmica?) en SNU genèric
6. Marge de maniobra (què permet la normativa autonòmica?) en SNU d'especial protecció
7. Via específica de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció
8. Eina o instrument específic de regularització
9. Conseqüència de la impossibilitat de regularització
10. Conclusions (trets més destacats) de l'enfoc de la problemàtica per part de la regulació autonòmica

L'ordre d'anàlisi que seguim és alfabètic, tal i com segueix:

- Andalusia
- Aragó
- Principat d'Astúries
- Illes Balears
- Canàries
- Cantàbria
- Castella i Lleó
- Castella La Manxa
- Comunitat Valenciana
- Extremadura
- Galícia
- Comunitat de Madrid
- Regió de Múrcia
- Comunitat Foral de Navarra
- País Basc
- La Rioja



01.- Marc normatiu urbanístic general

El marc normatiu de la Comunitat Autònoma (CCAA) d'Andalusia resta definit a les següents lleis:

- * *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*
- * *Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RDU), modificada por el Decreto 327/2012 por el que se modifican diversos decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios*
- * *Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en SNU en la CCAA de Andalucía, modificada por el Decreto 36/2014 por el que se regula el ejercicio de las competencias de la administración de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo*
- * *Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en SNU*
- *
Ley 2/2018, de 26 de abril, relativa a modificación de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en SNU
- * *Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la CCAA de Andalucía.*

02.- Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica

Al 2012 apareix una normativa específica per resoldre la problemàtica (*Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en SNU en la CCAA de Andalucía*), tot i que tímidament deu anys abans (*Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*) ja intentava posar fre a aquesta situació.

Possiblement es deu a que Andalusia, ja sia per la seva naturalesa orogràfica o per la seva extensió, és una de les comunitats autònomes amb una major problemàtica pel que fa a les urbanitzacions en SNU; situació que es feu palesa clarament a través d'un Informe del Defensor del Poble Andalús, del juliol del 2000 on, després d'una investigació, conclouia que sovint els poders públics havien desatès les seves tasques d'ordenació urbanística i de sanció de les infraccions, portant a la proliferació d'un gran nombre d'urbanitzacions de naturalesa il·legal. En aquest sentit, doncs, el Defensor del Poble Andalús recomanava prendre mesures per restituir la legalitat i, alhora, trobar mecanismes per evitar l'aparició de noves urbanitzacions.

El decret del 2012 possibilita la incorporació dels assentaments urbanístics existents en SNU, amb caràcter general però mai per especial protecció. Per aquests, la administració ha d'adoptar les mesures que procedeixi per al restabliment de la legalitat urbanística i de l'ordre jurídic infringit. A més, "*Los Ayuntamientos con motivo de la formulación del Plan General de Ordenación Urbanística o su revisión, elaborarán un inventario de todos los asentamientos urbanísticos existentes en el SNU de su municipio.*"

Posteriorment a les Lleis 6/2016 i 2/2018, es regulen normativament mesures urgents en relació a les edificacions construïdes sobre parcel·lacions urbanístiques en SNU.

Més recentment, al Decret Llei 3/2019, es proposen més mesures urgents per l'adequació ambiental i territorial de les edificacions irregulars (entre elles les urbanitzacions precàries amb infraestructures insuficients) independentment de la classe de sòl on s'ubiquen i la seva forma d'implantació.

03.- Nomenclatura específica que li dona la normativa de la comunitat

Pel que fa al nom que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma a les Urbanitzacions amb Dèficits Urbanístics (UDUs), el Decret 2/2012 ens aproxima als anomenats "Assentaments urbanístics", definits com àmbits territorials consolidats per edificacions pròximes entre sí, generadores d'activitats pròpiament urbanes, amb entitat suficient com per necessitar infraestructures, dotacions i els serveis urbanístics bàsics. Serveis urbanístics bàsics aquests que segons la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía es defineixen com accés rodat per via urbana, abastament d'aigua, sanejament i subministrament d'energia elèctrica en baixa tensió.

L'esmentat decret, que regula les diverses situacions jurídiques que podem observar respecte edificacions i construccions en SNU, diferencia aquests assentaments urbanístics, de les edificacions aïllades (aquelles que no arriben a constituir un assentament) i dels hàbitats rurals disseminats, definits com àmbits territorials sobre els que se ubiquen un conjunt d'edificacions sense estructura urbana i lligades en origen a l'activitat agropecuària i del medi rural, que posseeixen característiques pròpies que s'hagin de preservar i que poden demandar algunes infraestructures, dotacions o serveis comuns, per a la execució dels quals no sigui precís una actuació urbanitzadora.

Més recentment, el Decret Llei 3/2019 (al seu article 24), defineix les UDUs en SNU, com "*agrupacions d'edificacions irregulars incompatibles amb la ordenació urbanística*".

04.- Concepte, definició i categorització del SNU d'especial protecció

Pel que fa al tractament que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma al SNU d'Espcial Protecció, la primigènia Llei 7/2002 defineix que dintre del SNU pertanyen entre d'altres, tipologies mereixedores d'algun règim d'especial protecció o necessitat de garantir el seu manteniment de les seves característiques, atorgat pel PGOU, per raó dels valors e interessos en ells concurrents de caràcter territorial, natural, ambiental, paisatgístic o històric. Es defineixen així les subcategories de SNU d'especial protecció per la legislació específica, el SNU d'especial protecció per planificació territorial o urbanística, el SNU de caràcter natural o rural, i el SNU del Hàbitat rural disseminat.

05.- Marge de maniobra en SNU genèric

Segons la Llei 7/2002 sobre els terrenys de SNU no adscrits a cap categoria d'especial protecció, es poden fer: segregacions, edificacions, construccions, obres o instal·lacions que no estant prohibides pels Plans d'Ordenació del Territori, pel PGOU o Pla Especial de desenvolupament siguin conseqüència entre d'altres (i en clau residencial), de les característiques pròpies dels àmbits de l'Habitat rural disseminat o de la necessitat justificada d'habitatge unifamiliar aïllat, quan estigui vinculada a finalitats agrícoles, forestals o ramaderes, o de la conservació, rehabilitació.

Amb la finalitat de que es produeixi la necessària compensació per l'ús i aprofitament de caràcter excepcional del SNU, s'estableix una prestació compensatòria que gestionarà el municipi i destinarà al Patrimoni Municipal del Sòl, que té per objecte gravar els actes d'edificació, construcció, obres o instal·lacions no vinculats a la explotació agrícola, pecuària, forestal o anàloga en sols que tinguin el règim de SNU.

La normativa més recent, Decret Llei 3/2019, dedica un article concret (24) al règim de les agrupacions d'edificacions irregulars incompatibles amb la ordenació urbanística, enteses com

aquelles agrupacions d'edificacions irregulars en SNU que no siguin compatibles amb el model territorial i urbanístic establert pel nou instrument de planejament general i que han de mantenir la seva classificació com SNU. Aquestes agrupacions podran incloure's en l'àmbit d'un Pla Especial per la seva adequació ambiental i territorial, i podran accedir al reconeixement de la situació d'assimilat a fora d'ordenació.

06.- Marge de maniobra en SNU d'especial protecció

Segons la regulació del 2002, sobre els terrenys de SNU d'especial protecció podran portar-se a terme segregacions, obres i construccions o edificacions e instal·lacions sempre que no estant prohibides, siguin compatibles amb el règim de protecció que resulti d'aplicació, restant subjectes a la prèvia aprovació d'un Pla Especial o d'un Projecte d'actuació quan resulti preceptiu, i en el seu cas, a llicència.

Dintre del capítol II referent a les tipologies bàsiques d'infraccions i sancions tipifica com greus (prescriuen als 4 anys), la execució, realització o desenvolupament d'actes de parcel·lació, urbanització, construcció o edificació e instal·lació o qualsevol altre de transformació de l'ús del sol, que siguin contraris a la ordenació territorial o urbanística i com a molt greus, les greus quan afectin a SNU d'especial protecció.

Dintre del capítol III referent a les tipologies específiques d'infraccions urbanístiques i sancions, l'article 214, es refereix a "*Parcelaciones en terrenos que tengan el régimen del SNU*", però no parla del cas del de especial protecció. Només s'hi refereix a l'article 225 "*Actos con incidencia en espacios o bienes de valor natural o paisajístico*".

Deu anys després, el Decret 2/2012, diu que en cap cas prescriuen les mesures de restauració de la legalitat en SNU quan les edificacions s'hagin ubicat en terrenys classificats com SNU d'especial protecció o inclosos en la zona d'influència del litoral.

07.- Via de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció

El decret 2/2012 estableix que els Ajuntaments, amb ocasió de la redacció d'un PGOU o mitjançant la seva revisió total o parcial, incorporaran a la ordenació urbanística els terrenys corresponents als assentaments urbanístics existents en el SNU del seu terme municipal, sempre que siguin compatibles amb el model urbanístic i territorial local i en atenció al Pla d'Ordenació del Territori d'Andalusia i als Plans d'Ordenació del Territori subregionals.

Sens perjudici d'aquesta possible regularització, es determina que alguns espais no poden ser regularitzats en cap cas, com seria la situació dels SNU d'especial protecció. En aquests casos, l'administració adoptarà les mesures necessàries pel restabliment de la legalitat urbanística i de l'ordre jurídic infringit (art. 13.4 del Decret 2/2012).

08.- Eina o instrument específic de regularització

Per UDUs en SNU genèric, el Decret llei 3/2019, introdueix com a novetat la possibilitat de formular, sense necessitat d'estar contemplats en el planejament general o territorial, Plans Especials per l'adequació ambiental i territorial de les agrupacions d'edificacions irregulars, sigui o no prevista la seva transformació mitjançant urbanització. L'aprovació del PE no modifica la classificació del sòl, però permet, en aquestes edificacions, l'accés als serveis bàsics, així com la execució d'obres de conservació i reforma.

En canvi, no es contempla cap eina per les urbanitzacions en SNU d'especial protecció. No poden ser regularitzades en cap cas.

09.- Conseqüència de la impossibilitat de regularització

El Decret 2/2012 estableix que per les edificacions no conformes amb la ordenació territorial i urbanística ubicades en SNU d'especial protecció, procedeix:

- a) *Si fueron construidas con licencia urbanística conforme a la ordenación territorial y urbanística vigente en el momento de la licencia urbanística se considerarán en situación legal de fuera de ordenación (FO)*
- b) *Si fueron construidas sin licencia urbanística o contraviniendo sus condiciones, y se hubiere agotado el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido con anterioridad al establecimiento del régimen de protección especial, procederá el reconocimiento de la situación de asimilado al de fuera de ordenación (AFO).*
- c) *En los demás casos, la Administración deberá adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y del orden jurídico infringido, estableciendo las prioridades y los plazos para dicho ejercicio en los correspondientes Planes municipales y autonómicos de Inspección Urbanística.*

S'apunta per tant ja al 2012, el que recollirà posteriorment el Decret Llei 3/2019, publicat amb l'objecte de regular el règim aplicable per la situació de Assimilado a fuera de ordenación (AFO), essent un règim independent de la classe de sol on s'ubiquen i de la seva forma de implantació.

1. *Quedarán en la situación de AFO las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme al artículo 185.1.*

Una vegada reconeguda aquesta situació, les persones propietàries d'aquestes edificacions podran accedir als serveis de sanejament, abastament aigua i subministrament elèctric, si ja existissin les xarxes, o resoldre els serveis de forma autònoma, admetent-se també les obres de conservació necessàries pel manteniment de les condicions de seguretat i salubritat que garanteixin la seva habitabilitat o ús.

Artículo 9. Régimen aplicable a las edificaciones irregulares en situación de AFO declaradas.

1. *La declaración de AFO de una edificación irregular no supone su legalización, ni produce efectos sobre aquellos otros procedimientos a los que hubiera dado lugar la actuación realizada en contra del ordenamiento jurídico. Para las edificaciones declaradas en situación de AFO no procederá la concesión de licencias de ocupación o de utilización.*

10.- Conclusiones de l'enfoc de la problemàtica per part de la regulació andalusa

Es permet la regularització de les UDUs en SNU, però mai en especial protecció. Fins ara, aquestes tenien que esperar a l'aprovació de PGOU's i posterior PE per poder accedir als serveis urbanístics bàsics. Amb la regulació actual s'autoritza a desenvolupar el PE, sense haver d'elaborar un PGOU.

Per les UDUs en SNU d'especial protecció quedarien en situació de AFO. Una vegada reconeguda aquesta situació, les persones propietàries d'aquestes edificacions podran accedir als serveis (sanejament, aigua i electricitat) si ja existissin les xarxes, o resoldre els serveis de forma autònoma.

Moltes de les publicacions consultades destaquen que es tracta de la única comunitat autònoma que regula aquesta categoria com institució jurídica de ple dret i amb un règim jurídic plenament desenvolupat. El Decret 60/2010 RDUa dona la possibilitat d'inscriure l'AFO en registre de la propietat, mentre que per la seva banda el Decret 2/2012 (DSNU) inclou en AFO edificacions aïllades il·legals en SNU i defineix el procediment de declaració.



01.- Marc normatiu urbanístic general

El marc normatiu de la Comunitat Autònoma d'Aragó resta definit a les següents lleis:

- * *Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística de Aragón*
- * *Ley 3/2009, de 17 de junio, de urbanismo de Aragón*
- * *Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, modificada per la Llei 5/2017, de 1 de junio, de integridad y éticas públicas*
- * *Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón*
- * *Decreto 78/2017, de 23 de mayo, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA).*

02.- Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica

Sense una normativa específica per resoldre la problemàtica, en el marc del refós de la Llei d'Urbanisme (*Llei 3/2009, de 17 de juny d'urbanisme d'Aragó*), s'aprofità per sistematitzar tot allò que afecta a les parcel·lacions il·legals, on s'hi poden incloure les urbanitzacions en SNU, arribant a proposar per primer cop, un procediment específic per la seva regularització.

És de justícia destacar que va haver-hi un primer intent de regularització l'any 1995, Decret 77/1995, de 18 d'abril, de la Diputació General d'Aragó, pel que es regulava la elaboració i execució dels Plans Especials de Regularització Urbanística, però que en quedar anul·lat per qüestions de procediment no es va arribar a aplicar. Aquest intent va ser conseqüència del programa de gestió i vigilància de la parcel·lació il·legal que va engegar la Diputació d'Aragó al 1992 amb el nom de "*Plan de Actuación contra las parcelaciones clandestinas y usos ilegales del suelo*".

03.- Nomenclatura específica que li dona la normativa de la Comunitat

Pel que fa al nom que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma a les Urbanitzacions amb Dèficits Urbanístics, només arriba a definir parcel·lació il·legal (o clandestina), com tota parcel·lació que sigui contrària al que s'estableix a la llei i al planejament urbanístic, especialment quan pugui donar lloc a la constitució d'un nucli de població, considerant com a tal, l'agrupació d'edificacions residencials, susceptibles de necessitar serveis urbanístics i dotacions comuns.

04.- Concepte, definició i categorització del SNU d'especial protecció

Pel que fa al tractament que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma al SNU d'Espcial Protecció, cal aclarir que el Decret legislatiu 1/2014 diferencia ja entre SNU especial o genèric.

Posteriorment, al 2017 s'estableix dintre del SNU de protecció especial les següents categories mínimes a contemplar pel redactor del pla: protecció del patrimoni cultural, protecció de riscos, proteccions sectorials i complementaris i per últim, als efectes del que aquí ens ocupa, protecció del ecosistema natural, que comprèn els terrenys exclosos de la transformació urbanística per la legislació de protecció ambiental i planificació ambiental o territorial pels seus valors naturals. Es

distingeix alhora entre Espais Naturals Protegits (ENP), “Montes de utilidad pública”, Xarxa Natura 2000 i Altres espais protegits d'interès.

05.- Marge de maniobra en SNU genèric

La Llei 3/2009, de 17 de juny d'urbanisme d'Aragó, defineix al seu article 30, l'autorització d'usos en SNU genèric. Especifica que podran autoritzar-se edificis aïllats destinats a habitatge unifamiliar en municipis el pla general dels quals no prohibeixi aquest tipus de construccions i sempre en llocs on no existeixi la possibilitat de formació de nucli de població. A aquests efectes, i tret que el pla general o directrius d'ordenació territorial estableixin condicions més severes, es considera que existeix la possibilitat de formació de nucli de població, quan dintre de l'àrea definida per un cercle de 150 metres de radi amb origen al centre de la edificació projectada, existeixin 2 o més edificacions residencials.

91

Tanmateix amb caràcter general, s'exigirà que existeixi una sola edificació per parcel·la, que l'edifici no superi els 300 m² de superfície construïda, així com que la parcel·la o parcel·les tinguin, al menys, 10.000m² de superfície i que quedin adscrites a la edificació, mantenint-se l'ús agrari o vinculat al medi natural de les mateixes.

L'enfocament del Decret Legislatiu 1/2014 és exactament el mateix, contingut a l'article 34 sobre Autorització d'usos en SNU genèric, al que afegeix a l'article següent, 35, l'autorització de determinats usos en SNU genèric mitjançant autorització especial, com és el d'edificis aïllats destinats a habitatge unifamiliar, en els municipis que no comptin amb planejament general.

Aquest nou procediment especial concreta que els municipis podran autoritzar (mitjançant la llicència corresponent) determinades construccions en SNU genèric:

- Les destinades a les explotacions agràries i/o ramaderes, a la explotació dels recursos naturals o relacionades amb la protecció del medi ambient, inclosos els habitatges de les persones que han de ser-hi de manera permanent en la explotació.
- Les vinculades a l'execució, manteniment i servei de les obres públiques, incloses també els seus corresponents habitatges.
- I en municipis amb planejament general que no ho prohibeixi, edificis aïllats destinats a habitatge unifamiliar sempre i quan no existeixi la possibilitat de formació de nucli de població.

Aquest procediment comporta un tràmit d'informació pública i documentació exigida i doble autorització: per l'òrgan municipal competent i per consell provincial d'urbanisme. Entre els requeriments a complir els propietaris està la obligació de documentar amb plànol de situació les construccions existents en un radi de 500 metres, i justificar la impossibilitat de formació de nucli de població i les solucions proposades en matèria d'accés rodat, abastament, evacuació d'aigua, energia elèctrica i eliminació de residus. A més, en el cas d'habitatges unifamiliars, cal justificar títol jurídic suficient sobre la parcel·la mínima exigida e incloure's el compromís exprés d'inscripció en el registre de la propietat de la edificació com adscrita a la parcel·la existent, que impedeixi la divisibilitat posterior de la parcel·la.

06.- Marge de maniobra en SNU d'especial protecció

La normativa del 2009 i del 2014 recullen idèntic plantejament en aquest sentit, restant prohibida en aquesta classe de sòl qualsevol construcció, activitat o ús que impliqui transformació del seu destí o naturalesa, lesionin el valor específic que es vulgui protegir o infringeixin el concret règim limitatiu establert pels instruments d'ordenació territorial, els plans d'ordenació dels recursos naturals, la legislació sectorial o el planejament urbanístic.

07.- Via de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció

El primer intent de regularització va ser l'any 1995, amb el Decret 77/1995, de 18 d'abril, de la Diputació General d'Aragó, pel qual es regulava la elaboració i execució dels Plans Especials de Regularització Urbanística, anul·lat per qüestions de procediment, no es va poder aplicar.

Posteriorment la Llei 5/1999 de 25 de març urbanística d'Aragó, exclou i descarta qualsevol procediment ad hoc per abordar la problemàtica fins que la Llei 3/2009, de 17 de juny d'urbanisme d'Aragó finalment proposa un procediment específic, a la seva Disposició transitòria Sexta (*Regularización de parcelaciones ilegales*). S'especifica que podran iniciar la regularització sempre que s'aporti el cens de parcel·lacions existents en el municipi (i les parcel·lacions afectades s'hi troben inscrites), siguin considerades viables tècnica i econòmicament i no s'ubiquin en sòls de protecció especial. El procediment de regularització s'ha de materialitzar en un procés de redacció del planejament general o revisió del mateix, o mitjançant específiques modificacions del planejament general.

Aquesta normativa possibilita la delimitació d'àrees de tanteig i retracte en SNU com una eina per regular o controlar els processos de parcel·lació en aquesta categoria de sòl, així com per erradicar parcel·lacions il·legals. *“El plan general podrá declarar áreas de tanteo y retracto las correspondientes a los terrenos clasificados como SNU que, mediante modificación o revisión del planeamiento general, sean clasificados como suelo urbanizable”.*

Més recentment, al *Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón* es dedica una Secció sencera al fenomen de les parcel·lacions il·legals, dins les quals s'hi inclouen aquestes urbanitzacions que han aparegut en SNU, que també requereixen una regularització (mitjançant redacció o revisió de planejament general i una vegada feta la classificació, mitjançant Planes de desenvolupament, i recordem novament prèvia inscripció en el cens de parcel·lacions). S'han establert mecanismes per regularitzar aquelles parcel·lacions fetes en contra de les normes urbanístiques, novament, però es posa com a límit absolut per a la regularització d'assentaments aquells que s'hagin produït en sòls d'especial protecció per les normes sectorials.

08.- Eina o instrument específic de regularització

Aquesta regularització, alhora, s'ha de fer a través de la redacció, o revisió, del planejament general, que qualificarà com a *“SUNC aquellos terrenos que soporten núcleos de población formados ilegalmente sobre SNU de planes generales anteriores, atendida su situación de hecho y las características del territorio al que afecten, siempre que no hayan de ser objeto de especial protección”* (art. 249). Una vegada feta la classificació, la Llei determina que s'hauran d'aprovar i executar *“Planes de Desarrollo destinados a adecuar sus condiciones urbanísticas a las previsiones del plan general (art. 250 del Refós de la Llei d'Urbanisme d'Aragó)*. Alhora, com podem veure, abans de poder-se fer aquesta regularització caldrà que la Direcció General competent en matèria d'urbanisme hagi elaborat *“un censo de las parcelaciones ilegales existentes en el plazo de seis años desde el 20 de marzo de 2012”* (art. 248.1).

09.- Conseqüència de la impossibilitat de regularització

La definició dels edificis fora d'ordenació es idèntica a la regulació del 2009 i al Decret legislatiu 1/2014, calificant com a tals els edificis o instal·lacions erigits amb anterioritat a l'aprovació definitiva del planejament urbanístic que resultaren disconformes amb el mateix per afectar alienacions, vials, zones verdes o espais lliures, contenir usos incompatibles o altres motius anàlegs o estar prevista la seva expropiació.

Tret que en el propi planejament es disposi un altre règim, no podrà realitzar-se en ells obres de consolidació, augment de volum, modernització e increment del seu valor d'expropiació, però sí les petites reparacions que exigiren salubritat, seguretat i conservació de l'immoble. Malgrat tot, podran autoritzar-se obres parcials i circumstancials de consolidació quan no estigués prevista la expropiació o demolició de la finca en el termini de 15 anys.

Segons la Llei 3/2009 de 17 de juny d'urbanisme d'Aragó, l'article 75 relatiu al FO, no es poden fer obres de consolidació, augment de volum, modernització o increment del seu valor d'expropiació, però sí les petites reparacions que exigeixen la salubritat, el "ornato" i la conservació de l'immoble. Es podran autoritzar obres parcials i circumstancials de consolidació quan no estigués prevista la expropiació o demolició de la finca en el termini de 15 anys, a contar des de la data en que es pretengués realitzar-les.

10.- Conclusions de l'enfoc de la problemàtica per part de la regulació aragonesa

Es permet la regularització de les UDUs en SNU, però mai en especial protecció. Per UDUs en SNU genèric, la eina contemplada és la redacció del planejament general o revisió del mateix, o mitjançant específiques modificacions del planejament general. Una vegada feta la classificació, cal aprovar i executar "*Planes de Desarrollo*".

També es proposa la delimitació d'àrees de tanteig i retracte com a eina per erradicar parcel·lacions il·legals o UDUs en SNU. En canvi, no es contempla cap eina per les urbanitzacions en SNU d'especial protecció. No poden ser regularitzades en cap cas, quedant les edificacions en situació de Fora d'Ordenació.



A.- Principat d'ASTÚRIES

01.- Marc normatiu urbanístic general de la Comunitat Autònoma

El marc normatiu de la Comunitat Autònoma d'Astúries resta definit a les següents lleis:

- * *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo*
- * *Ley 2/2004, de 29 de octubre, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda.*
- * *Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias*
- * *Decreto 258/2011, de 26 de octubre, por el que se regula la composición, competencias y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias*
- * *Documento de Avance de la Revisión de las Directrices Regionales (las vigentes són del 1991) de Ordenación del Territorio de Asturias, de 2016*
- * *Ley del Principado de Asturias 4/2017, de 5 de mayo, de quinta modificación del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004*
- * *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (12 de Diciembre de 2018)*

02.- Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica

Sense una normativa específica per resoldre la problemàtica, s'especifica al Document d'Avanç de la Revisió de les Directrius Regionals d'ordenació del territori del 2016, les diferents tipologies de realitats en hàbitat rural entre les que hi figura: *hàbitat dispers intercalar*, resultat de la ocupació d'àrees marginals o intersticials entre termes agraris i el *residencial nou en medi rural*,

sense relació amb els termes agraris, conseqüència de la difusió urbana, i que es manifesta també en processos de densificació i expansió dels nuclis.

03.- Nomenclatura específica que li dona la normativa de la comunitat

Pel que fa al nom que li dona la normativa d'aquesta comunitat autònoma a les Urbanitzacions amb Dèficits Urbanístics, se'ls anomena Nuclis Rurals (NR), entenent aquests com assentaments de població en sol rural, cobrint un ventall de situacions molt ampli, des de quasi una urbanització fins a veritables estacions agrícoles assentaments de control de l'ús agrícola o agropecuari, passant per assentaments turístics o mixtes.

El DL 1/2004 els defineix, els NR, com assentaments consolidats de població en SNU que el planejament municipal configura amb tal caràcter, en funció de las circumstancies edificatòries i socioeconòmiques, que malgrat disposar de serveis d'accés rodat, abastament d'aigua, sanejament i subministrament d'energia elèctrica per les necessitats pròpies com assentaments rurals, no estan integrats en la xarxa urbana.

Pel que fa a la delimitació d'aquests NR es té en consideració la conveniència de potenciar l'aprofitament de l'interior del nucli, així com evitar un creixement excessiu. Mentre que pel que fa a la obtenció del subministrament dels serveis públics d'electricitat, telefonia i altres semblants, els NR s'equiparen als sols urbans i demés assentaments de població d'anàloga naturalesa o denominació.

El DL 1/2004 també defineix parcel·lació urbanística il·legal com tota parcel·lació contrària a la legislació o al planejament urbanístic, i en cap cas es consideraran solars els resultants de la mateixa, ni es permetrà edificar en ells.

Finalment el Projecte de Reglament d'ordenació del territori i urbanisme de la CCAA de 2018, s'hi refereix a "*otras areas de poblamiento*", com aquelles zones identificades pel pla general de manera motivada, on s'admeten els usos residencials no vinculats a explotacions agràries, sempre que es garanteixi que no existeix la possibilitat de formació de nuclis de població. Les dotacions de serveis d'abastament d'aigua, sanejament, energia elèctrica i accés a l'habitatge hauran de ser resolts pels propietaris de forma autònoma e individualitzada a partir de les infraestructures existents, i sense alterar els valors que han motivat la protecció del sistema peculiar de poblament del territori asturià i respectant les normes de protecció del SNU d'interès.

04.- Concepte, definició i categorització del SNU d'especial protecció

Pel que fa al tractament que rep en aquesta normativa el SNU d'Especial Protecció, la normativa asturiana també recull el mateix concepte, integrat per aquells espais els valors excepcionals dels quals en qualsevol gènere els fan mereixedors d'un alt grau de protecció. Resulta incompatible amb la seva transformació urbanística, e inclou també els sols afectats per riscos i servituds de domini públic.

05.- Marge de maniobra en SNU genèric

Cap de les subcategories que constitueixen el SNU de la CCAA que ens ocupa, es qualifica de SNU genèric. Recordem s'estableixen les següents subcategories:

- a) *SNU de especial protecció*
- b) *SNU de interés, compuesto por:*

- *terrenos que, sin estar incluidos en ninguna otra de las categorías de este artículo, deban quedar preservados del desarrollo urbanístico y sometidos a un régimen específico de protección por disponerlo así el planeamiento territorial, urbanístico o sectorial, en consideración a sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, por la existencia de riesgos naturales*

debidamente acreditados, singularidades agrícolas, forestales o ganaderas, o para la preservación del peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano, así como en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

- *terrenos situados alrededor de los NR cuya preservación del proceso urbanizador sea conveniente para el mantenimiento del propio núcleo y de sus valores paisajísticos y tradicionales, sin necesidad de que dichos terrenos sean objeto, en el momento en que se aprueba su ordenación, de un uso agrícola, forestal o ganadero.*

c) SNU de costas.

d) SNU de infraestructuras

e) Núcleo rural, como categoría de SNU objeto de ocupación residencial.

El que es permet en SNU, a concretar en els PGO's és:

- * Usos permisos, subjectes a concessió de llicència municipal sense tràmits previs
- * Usos autoritzables, subjectes a autorització prèvia abans de la llicència municipal
- * Usos incompatibles, aquells que per ser admesos previssen una nova aprovació o modificació de planejament
- * Usos prohibits, aquells impossibilitats pels PGO's en SNU i que en cap cas es podran portar a terme, tret que es produeixi l'aparició de nous criteris urbanístics i aquests es materialitzin mitjançant l'oportuna revisió de planejament.

Pel que fa als usos per habitatge, es concreta, que fora dels NR, és a dir, per les altres 4 tipologies de SNU, no es permetrà la construcció d'edificacions destinades a habitatge, tret de les zones del SNU d'interès en que el planejament urbanístic així ho disposi per permetre el manteniment del "*peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano*". En aquestes zones, el planejament podrà autoritzar construccions d'edificis aïllats destinats a habitatge unifamiliar, en llocs en que no existeixi la possibilitat de formació d'un nucli de població, restant prohibides les edificacions característiques de les zones urbanes.

En SNU només s'autoritzaran, sempre que no es tracti de construccions en FO, obres de manteniment i de forma excepcional, d'ampliació, quan es tracti d'habitatges integrats en explotacions agràries o ramaderes, havent-se d'ajustar les obres a la tipologia tradicional, en els termes que estigui definida respecte als NR.

06.- Marge de maniobra en SNU d'especial protecció

Els espais que, per les seves característiques, hagin de ser objecte d'una especial protecció no podran ser dedicats a utilitzacions que impliquin transformació del seu destí o naturalesa o lesionin el valor específic que es vulgui protegir. Així doncs, en SNU d'especial protecció el règim d'usos mínim, sense perjudici dels que poguessin establir-se pel PGO, és:

- a) Usos permisos: els de protecció, conservació i millora, així com aquells acordes a la naturalesa rústica dels terrenys i que no requereixin de cap tipus de construcció o instal·lació.
- b) Usos autoritzables: 6ª. *La construcción de una nueva vivienda unifamiliar asociada a quintana tradicional en las condiciones señaladas en este Reglamento.*
- c) Usos incompatibles: identificats pel PGO d'entre els permisos i autoritzables.
- d) Usos prohibits: tots els no esmentats a les lletres anteriors en els termes que disposi el PGO i en particular, l'habitatge unifamiliar i les activitats extractives e industrials en qualsevol de les seves modalitats.

Cal esmentar, que si mitjançant les "*Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio*", es regula alguna activitat que tingui la consideració d'ús incompatible o prohibit en SNU d'especial protecció, les Directrius podran, justificadament, considerar referida activitat com ús autoritzable en àmbits concrets o exigir un Pla Especial per la seva implantació.

07.- Via de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció

El principat d'Astúries, no articula cap procediment específic de regularització de les parcel·lacions il·legals com a tal, més enllà de les possibilitats que ofereix la llei del 2004 de la seva incorporació com assentament tradicional asturià o Nucli Rural. En qualsevol cas, els requisits necessaris per a que una agrupació poblacional pugui ser classificada com a NR vindrà determinat pel PGO.

Per tant, el Principat d'Astúries regula les urbanitzacions en SNU a través de la figura dels nuclis rurals, els quals per tal de poder-se regularitzar caldrà que s'obtingui *“suministro de los servicios públicos de electricidad, telefonía y otros semejantes”* fent que *“los núcleos rurales se equiparen a los suelos urbanos y demás asentamientos de población de análoga naturaleza o denominación”*.

A l'inrevés però, el fet que un assentament classificat pel planejament urbanístic general com NR, o algun terrenys dintre del mateix, disposi o passi a disposar en un moment determinat d'accés rodat, abastament d'aigua, evacuació d'aigües, subministrament d'energia elèctrica, accés a serveis de telefonia i telecomunicacions o altres semblants, per la satisfacció de les necessitats de la seva població, *“no implicará su conversión en suelo urbano ni obligará al Ayuntamiento a modificar el Plan General de Ordenación en tal sentido”*. Restarà en situació de SNU Núcleo rural, entesa com a categoria de SNU objecte d'ocupació residencial.

Pel que fa a les *“Actuaciones terminadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a sus determinaciones”*, NO existeix en SNU d'especial protecció, cap termini de prescripció. L'administració urbanística podrà paraitzar en qualsevol moment, amb independència del temps transcorregut, aquells usos continuats, diferents de la realització d'obres, que no es trobin emparats per la preceptiva llicència o que s'apartin de les condicions imposades en la mateixa.

08.- Eina o instrument específic de regularització

En definitiva, el principat d'Astúries, no articula cap procediment específic de regularització de les UDUs com a tal, més enllà de la seva incorporació com assentament tradicional asturià o Nucli Rural, amb els requisits i en els termes definits pel planejament general (o revisió). Amb tot, els instruments d'implantació en el SNU són dos: plans especials i estudis d'implantació.

Pel SNU d'especial protecció, resta preservat del procés urbanitzador, i per tant, amb caràcter general, les UDUs sobre aquesta classe de sòl no tenen possibilitat de regularització. Tanmateix, no es fixa cap termini de prescripció i per tant, l'administració pot paraitzar els usos continuats, en qualsevol moment, diferents de la realització d'obres, que no disposin de llicència.

09.- Conseqüència de la impossibilitat de regularització

La normativa defineix la situació de fora d'ordenació (FO), per aquelles construccions e instal·lacions anteriors a l'aprovació definitiva del planejament urbanístic que resultaren disconformes amb el mateix. També es consideraran FO les construccions e instal·lacions disconformes amb el planejament respecte de les quals l'administració no pugui adoptar, per haver transcorregut els terminis legals, cap mesura de protecció i restabliment de la legalitat urbanística, restant prohibides qualsevol obra de consolidació, augment de volum, modernització o increment del valor d'expropiació.

Aquesta situació de FO no és necessari que el planejament la declari expressament, però el que sí ha de contenir el planejament són les previsions oportunes per resoldre totes les qüestions que les determinacions urbanístiques plantegin d'acord amb aquesta situació.

S'afegeix que en casos excepcionals, *“podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar desde la fecha en que se pretendiese realizarlas”*.

10.- Conclusions de l'enfoc de la problemàtica per part de la regulació asturiana

Per UDUs en SNU genèric, es possibilita la regularització, incorporant-les com Nuclis Rurals. Fora dels NR, només es permetran habitatges aïllats, sempre i quan no existeixi la possibilitat de formació d'un nucli de població, restant prohibides les edificacions característiques de les zones urbanes i per tant la regularització o consolidació de les UDUs.

Per UDUs sobre SNU d'especial protecció, amb caràcter general no es podran regularitzar, restant les seves edificacions en situació de FO, sobre les quals no cal declaració expressa dintre del planejament. Fins i tot, no es fixa cap termini de prescripció i per tant, l'administració pot paralitzar els usos continuats que no disposin de llicència, en qualsevol moment.



01.- Marc normatiu urbanístic general de la Comunitat Autònoma

El marc normatiu de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears resta definit a les següents lleis:

- * *Decreto 38/1987, de 4 de julio, sobre la recepción de urbanizaciones por parte de los ayuntamientos*
- * *Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las islas Baleares, modificada por el Decreto Ley 1/2016, de 12 de gener, de medidas urgentes en materia urbanística*
- * *Ley 6/1999 de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), modificada por el Decreto Ley 1/2016, de 12 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística*
- * *Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Islas Baleares*
- * *Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión*
- * *Ley 7/2012 de 13 de junio de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible*
- * *Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo*
- * *Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares, modificada por la Ley 6/2018, de 22 de junio, por la cual se modifican diversas normas del ordenamiento jurídico de las Islas Baleares en materia de urbanismo*
- * *Decreto Ley 9/2020 de medidas urgentes de protección del territorio de las Islas Baleares*

02.- Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica

Les Illes Balears, igual com la resta de centres de turisme de masses, ha patit històricament una gran problemàtica amb les urbanitzacions en SNU. Possiblement per això, ja al 1987 apareix una normativa específica, via decret, per fer front a la problemàtica de la recepció de les urbanitzacions per part dels ajuntaments, en els casos per exemple, en els que el promotor hagi desaparegut, abans de fer front als seus deures i abordar les seves responsabilitats.

No és però fins 20 anys després, amb la Llei 10/2010, que no s'aborda novament la problemàtica de les urbanitzacions inacabades en sol urbà o urbanitzable, en aquest cas per resoldre una altra problemàtica puntual, no poc rellevant, com és la no existència de clavegueram i la impossibilitat de donar llicències.

03.- Nomenclatura específica que li dona la normativa de la comunitat

Pel que fa al nom que li dona la normativa d'aquesta comunitat autònoma a les Urbanitzacions amb Dèficits Urbanístics, la ja derogada Llei 2/2014, de 25 de març, d'ordenació i ús del sòl, per la Illa de Mallorca, preveia el concepte d'assentament en el medi rural. Es definien com assentaments existents a l'entrada en vigor de la llei 7/2012, que en trobar-se legalment implantats poden classificar-se com urbans per a incorporar-se a l'ordenació urbanística, amb independència de la seva classificació urbanística prèvia, si es troben integrats o conformant la trama urbana i compleixen certs requeriments addicionals.

98

Posteriorment, es van definir els nuclis rurals dins de la classificació de sòl rústic, entesos com els assentaments d'edificacions agrupades de caràcter predominantment residencial, diferenciant entre tradicionals i ordinaris. Els primers han de tenir vinculació amb les activitats tradicionals desenvolupades en el medi físic on s'ubiqui i han de ser anteriors al 1956, mentre que els ordinaris, són assentaments que han d'estar reconeguts i delimitats pel planejament urbanístic o territorial, que en cap cas poden classificar-se com urbans i que no poden superar l'edificabilitat mitjana ni l'alçada mitjana de les edificacions existents ni un nombre de plantes superior a planta baixa i pis. La mateixa normativa defineix també que tota parcel·lació urbanística en sòl rústic serà tipificada com parcel·lació urbanística il·legal.

04.- Concepte, definició i categorització del SNU d'especial protecció

Pel que fa al nom que li dona la normativa d'aquesta comunitat autònoma al SNU d'Espcial Protecció, constitueixen el sòl rústic, segons la Llei 6/2018, els terrenys que el planejament urbanístic general preserva dels processos de desenvolupament o transformació urbanística, mitjançant la seva ordenació i la protecció dels elements d'identitat que els caracteritzen en funció dels seus valors agrícoles, forestals, pecuaris, cinegètics, naturals, paisatgístics o culturals, i la seva aportació a la defensa de la fauna, la flora i el manteniment de l'equilibri territorial i ecològic.

També constitueixen sòl rústic els terrenys no classificats expressament com a urbans o urbanitzables pel planejament urbanístic general. Segons la intensitat de la protecció, el planejament ha de diferenciar en aquesta classe de sòl les qualificacions bàsiques de:

- sòl rústic protegit,
- sòl rústic comú.
- nuclis rurals tradicionals i
- nuclis rurals ordinaris.

05.- Marge de maniobra en SNU genèric

En el sòl rústic només es poden efectuar actes que tinguin per objecte o conseqüència la parcel·lació, la segregació o la divisió de terrenys o finques quan siguin conformes amb la legislació urbanística i la legislació agrària, en funció de l'objecte de l'acte de divisió. Aquests actes estan subjectes a llicència urbanística municipal, i són nuls els que s'efectuïn sense aquesta llicència.

La normativa de 2014, possibilitava implantar l'ús d'habitatge unifamiliar en SNU, inclús en el d'especial protecció. Recentment la Llei 9/2020, possibilita novament aquests habitatges unifamiliars en sòl rústic, sempre que aquest ús no resti prohibit (àrees de prevenció de riscos) i complint:

- Una determinada superfície construïble màxima (fixada també per XN 2000 i sòl rústic protegit, Àrea Rural d'Interès Paisatgístic)
- Un determinat percentatge màxim d'ocupació de parcel·la (fixada també per XN 2000)
- I un volum màxim del conjunt de la edificació, en qualsevol categoria de sòl rústic.

06.- Marge de maniobra en SNU d'especial protecció

Tal i com acabem d'esmentar la normativa de 2014, possibilitava implantar l'ús d'habitatge unifamiliar en SNU, inclús en el d'especial protecció. Recentment (decret llei 9/2020) es possibilita el procés contrari (tornar a SNU) per les urbanitzacions en sol urbanitzable que no s'hagin desenvolupat, alhora que permet edificar habitatges unifamiliars en sol rústic protegit i Xarxa Natura 2000 però amb uns paràmetres restrictius, com acabem de veure també.

07.- Via de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció

La normativa del 2014, regula el procediment extraordinari d'incorporació a la ordenació d'edificacions existents en sol rústic, aplicable a les que a la entrada en vigor d'aquesta llei tinguin la infracció prescrita. Aquest procediment possibilita la consolidació de situacions de reversió impossible. Podran incorporar-se a la ordenació en el termini màxim de 3 anys, amb tots els drets i deures vinculats a les obres realitzades amb llicència. S'exigeix però el pagament d'una prestació econòmica a l'ajuntament.

Més enllà d'aquest procediment extraordinari, no s'articula una regulació expressa dels processos de regularització de les parcel·lacions il·legals. En canvi, es desenvolupa de forma flexible la possibilitat d'incorporar a la ordenació urbanística, com a nou sol urbà, els assentaments existents en SNU. Fins i tot, i de forma una mica atípica, cap delimitar conjunts d'habitatges com assentaments en medi rural, i a la vegada incloure'ls en la classe de sol urbà, tot i que amb un cert règim especial que possibilita el que no s'apliqui de forma completa el règim estàndard de sol urbà (ja sigui per la escassa entitat o dimensionament del assentament, pel seu caràcter extensiu, o per raons d'indole territorial o paisatgística). Inclús excepcionalment el planejament urbanístic general podrà preveure àmbits de sol urbà on no resulti exigible la existència de xarxa de sanejament (establint sistemes de depuració d'aigües residuals autònoma, com depuradors d'aigua o fosses sèptiques estanques i homologades).

La llei 2/2014 consolida per tant que dintre de la classificació de sol urbà, el planejament urbanístic general pugui ordenar com assentaments en medi rural els de caràcter plenament residencial quan no s'estimi convenient la completa aplicació del règim jurídic del sol urbà. Aquesta especial categoria de sol urbà es podrà aplicar a assentaments existents a l'entrada en vigor de la llei 7/2012, de 13 de juny, tal i com hem esmentat amb anterioritat.

08.- Eina o instrument específic de regularització

Per les UDUs, tant en SNU genèric com d'especial protecció, no s'articula una regulació expressa de les parcel·lacions il·legals, però es desenvolupa de forma flexible la possibilitat d'incorporar a la ordenació urbanística, com a nou sol urbà, els assentaments existents en SNU, mitjançant el planejament general. Fins i tot, excepcionalment el PG podrà preveure àmbits de sol urbà on no resulti exigible la existència de xarxa de sanejament (establint sistemes de depuració d'aigües residuals autònoma, com depuradors d'aigua o fosses sèptiques estanques i homologades).

09.- Conseqüència de la impossibilitat de regularització

La regulació balear fa la següent distinció entre la situació d'inadequació i la de fora d'ordenació:

- les construccions i edificacions que queden en situació de "inadequació", són les implantades legalment d'acord a un planejament urbanístic derogat o substituït que no estigui previst en el planejament urbanístic en vigor que hagin de ser objecte d'expropiació, cessió obligatòria i gratuïta o enderroc i que no s'ajusten a les determinacions del nou planejament vigent
- les construccions i edificacions que queden en situació de "fora d'ordenació" són:
 - o les edificacions que de conformitat amb el planejament vigent restin subjectes a expropiació, cessió obligatòria i gratuïta o enderroc,

- les edificacions o construccions executades sense llicència o amb llicència anul·lada tot i que ja no procedeixi l'adopció de mesures de restabliment de la legalitat urbanística que impliquin la seva demolició aplicable en cada cas,
- les edificacions o construccions implantades legalment en les que s'hagin executat obres d'ampliació i de reforma sense comptar amb llicència o amb llicència anul·lada.

Amb tot, sobre les obres realitzades sense cap tipus de llicència, i que han quedat en el règim de fora d'ordenació (fins i tot aquelles d'ampliació i de reforma sobre obres legals) no es podrà realitzar cap tipus d'obra. A més no podrán obtenir la contractació de serveis de subministrament d'energia elèctrica, gas, aigua, clavegueram i telèfon. De fet, segons alguns autors, el fet d'impossibilitar cap subministrament bàsic s'erigeix en una manera de forçar i accelerar la efectiva desaparició de la construcció il·legal.

10.- Conclusions de l'enfoc de la problemàtica per part de la regulació balear

Per les UDU, tant en SNU genèric com d'especial protecció, no s'articula una regulació expressa de les parcel·lacions il·legals, però es desenvolupa de forma flexible la possibilitat d'incorporar a la ordenació urbanística, com a nou sòl urbà, els assentaments existents en SNU. Inclús excepcionalment el planejament urbanístic general podrà preveure àmbits de sòl urbà on no resulti exigible la existència de xarxa de sanejament (establint sistemes de depuració d'aigües residuals autònoms, com depuradors d'aigua o fosses sèptiques estanques i homologades).

Existeix procediment extraordinari d'incorporació a la ordenació d'edificacions existents en sòl rústic, aplicable a les que a la entrada en vigor d'aquesta llei tinguin la infracció prescrita. S'exigeix però el pagament d'una prestació econòmica a l'ajuntament.

Per les UDU, en SNU d'especial protecció o per les actuacions d'urbanització o d'edificació manifestament incompatibles amb l'ordenació urbanística, l'administració competent ha de disposar la demolició o el restabliment immediat dels actes que siguin manifestament incompatibles amb l'ordenació urbanística quan consisteixin en actuacions d'urbanització o d'edificació. Mentre no s'executa però l'esmentada demolició queden en situació de fora d'ordenació.



Comunitat Autònoma de CANÀRIES

01.- Marc normatiu urbanístic general de la Comunitat Autònoma

El marc normatiu de la Comunitat Autònoma de Canàries resta definit a les següents lleis:

- * *Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y de Protección de la Naturaleza de Canarias*
- * *Ley Territorial 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias*
- * *Decreto 11/1997, de 31 de enero por el que se regula la constitución de un censo de edificaciones no amparadas por licencia y por el que se establecen los supuestos de suspensión de la ejecutoriedad de las órdenes de demolición*
- * *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TRLotc-Lenac)*
- * *Decreto 183/2004, 21 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias.*

- * *Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias*
- * *Ley 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*
- * *Ley 14/2014, 26 diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales*
- * *Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, modificada por el Decreto 25/2019 de 25 de marzo por el que se crea el registro de planeamiento de Canarias y se aprueba su reglamento de organización y funcionamiento y el Decreto Ley 2/2019 de 25 de febrero*

02.- Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica

Les edificacions il·legals a les Canàries no són un tema menor, per això, al 1997 apareix ja una normativa específica per resoldre la problemàtica de les urbanitzacions il·legals al “*Decreto 11/1997, de 31 de enero por el que se regula la constitución de un censo de edificaciones no amparadas por licencia y por el que se establecen los supuestos de suspensión de la ejecutoriedad de las órdenes de demolición*”.

03.- Nomenclatura específica que li dona la normativa de la comunitat

Pel que fa al nom que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma el trobem primerament a la Llei de 1987 com “Assentament rural”, entès com entitats de població amb major o menor grau de dispersió, l'origen i el desenvolupament del qual apareix directament vinculat a l'activitat productiva i en el qual, el seu grau de colmatació i característiques no justifica la seva classificació i tractament com a sòl urbà.

Però el concepte evoluciona, fins que al 2006 i posteriors regulacions s'apropa més a la nostra realitat de les UDU's, en desvincular-se de l'activitat productiva pròpia del SNU, amb el nom de “sòl rústic d'assentament”. Aquest es defineix com assentament consolidat de caràcter residencial articulat a partir de característiques tipològiques o geomorfològiques o d'activitats agràries, que conformen un conjunt d'edificacions generalment amb activitat agrària intersticial o residual estructurada en base a la persistència de camins, accessos no integrats en la malla urbana i que manifesten la imbricació racional de l'assentament en el medi físic en el que s'ubica. I concreta: es tractarà de “Sòl rústic d'assentament rural” quan no existeixi necessàriament vinculació actual amb les activitats primàries.

La Llei de 2017 recull aquest concepte, completant la seva definició com aquells nuclis de població existents amb major o menor grau de concentració, on les activitats agràries, en el cas d'existir, tenen un caràcter merament residual i, les característiques del qual no justifiquen la seva classificació o tractament com a sòl urbà. La mateixa llei considera nucli de població a un conjunt de, almenys, 10 edificacions residencials que formen carrers, places o camins, estiguin o no ocupats tots els espais intermitjos entre elles, tenint aquesta consideració també un conjunt d'un nombre inferior d'edificacions que, malgrat això, compti amb una població resident superior a 40 persones.

04.- Concepte, definició i categorització del SNU d'especial protecció

Pel que fa al tractament que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma al SNU d'Especial Protecció, cal referir-se a la Llei 5/1987, segons la qual en sòl rústic, el planejament municipal o insular, ha d'establir totes o algunes de les següents categories mitjançant la identificació precisa de cadascuna d'elles: rústic forestal, rústic potencialment productiu, rústic de litoral i coster, assentament rural, rústic residencial i sòl rústic de protecció. Aquest darrer està format per aquell

que tingui valor natural, ecològic o paisatgístic i per aquell altre que afecti a monuments o conjunt del Patrimoni Històric-Artístic i el seu entorn, o de protecció d'aqüífers.

Trenta anys després, a la regulació normativa del 2017, el sòl rústic està integrat pels terrenys que el planejament adscriu a aquesta classe de sol per concórrer en ells diferents característiques, valors, domini públic o riscos, però especialment als efectes que ens ocupen: per estar subjectes a algun règim de protecció en virtut de la legislació específica, en especial la relativa a medi ambient, paisatge, montes, activitats agropecuàries i similars, espais naturals protegits, fauna i flora i patrimoni històric, incloent la subjecció als instruments d'ordenació que articuli aquesta normativa. Així mateix, dintre del sòl rústic (SR), el planejament establirà totes o alguna de les següents categories i subcategories:

Canàries	SR	SR de proteccion ambiental (SRPA)	SRP Natural	
			SRP Paisajística	
			SRP Cultural	
			SRP de Entornos	
			SRP Costera	
		SR de protecció econòmica (SRPE)	SRP Agraria	
			SRP Forestal	
			SRP Hidrològica	
			SRP Minera	
		SR de asentamiento (SRA)	SRA Rural	
			SRA Agrícola	
		SR de protecció de infraestructures (SRPI)		
		SR comú (SRC)	SRC de Reserva	
SRC Ordinario				

*Categories de Sòl Rural definides per la legislació urbanística autonòmica de les Canàries
Font: elaboració pròpia a partir de la normativa vigent*

05.- Marge de maniobra en SNU genèric

Segons la normativa vigent, mentre no existeixi planejament municipal o especial, o en el seu defecte, planejament supramunicipal o insular que expressament estableixi prescripció diferent i sempre que procedeixi, la edificació del SNU haurà de tenir el caràcter d'aïllada, i no excedir una planta amb caràcter general ni dos plantes en els assentaments rurals existents.

En definitiva, en SR no podran realitzar-se construccions, instal·lacions o transformacions de la seva naturalesa, ús i destí, quan les mateixes no estiguessin concreta i expressament autoritzades pel planejament.

També resten prohibides en SR les parcel·lacions urbanístiques, tret dels terrenys adscrits a la categoria d'assentaments, tipificant-se com infraccions greus, que prescriuen als 2 anys, les parcel·lacions urbanístiques en les categories de SR genèric.

06.- Marge de maniobra en SNU d'especial protecció

Segons la Llei 4/2017 en SR de protecció ambiental seran possibles els usos, activitats, construccions e instal·lacions que no estiguessin expressament prohibits pel pla insular, els plans i normes d'espais naturals protegits o el PG municipal i siguin compatibles amb el règim de protecció al que el sòl està sotmès, essent preceptiu, quan es tracti d'espai natural protegit, previ informe de l'òrgan al que correspongui la seva gestió.

En particular en SR de protecció natural, paisatgística i cultural només seran possibles els usos i activitats compatibles amb la finalitat de protecció i els necessaris per la conservació i gaudiment dels seus valors.

En SR de protecció de l'entorn dels espais naturals protegits, d'itineraris o de nuclis de població, només seran possibles els usos, les construccions i les activitats de caràcter provisional, sense perjudici de la compatibilitat amb qualsevol altra categoria.

Per últim cal afegir que es tipifiquen com infraccions molt greus i per tant prescriuen als 4 anys: les greus que afectin a espais naturals protegits i SR protegit per motius ambientals, les parcel·lacions urbanístiques en SR protegit per raons ambientals, les obres en espais especialment protegits, i l'alteració de qualsevol elements o condicions naturals d'un espai natural protegit o de la seva zona perifèrica de protecció.

07.- Via de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció

El primer intent de regularitzar o legalitzar àrees de sòl amb edificacions preexistents el trobem al decret 11/1997, sempre que compleixin els següents requisits: ús residencial o agropecuari, idoneïtat tècnica, certificada per tècnic competent en relació a les condicions de seguretat, habitabilitat i estètica, bé en el seu estat actual o per admetre correcció de les seves deficiències, i adequació urbanística i ambiental a l'entorn en que s'ubica.

Aquestes regularitzacions seran desenvolupades per Plans especials, que hauran d'incorporar com annex la catalogació de totes les edificacions que en el seu àmbit espacial hagin estat censades d'acord amb els següents requisits: comptabilitat de la edificació amb la adient ordenació i protecció del territori, necessitat d'adoptar mesures correctores, amb indicació de les mateixes, en ordre a obtenir la esmentada compatibilitat i la incompatibilitat de la edificació amb la adient ordenació i protecció del territori.

Amb tot la inscripció en l'esmentat cens, la executorietat de la ordre de demolició d'una edificació, dictada en un expedient de disciplina urbanística, es suspèndrà cautelament, tret que, entre d'altres motius, la edificació es trobi dintre de l'àmbit d'un parc natural o d'una reserva natural integral o especial, o que ubicant-se la edificació en les altres categories d'Espais Naturals Protegits, tal ús resti prohibit per l'instrument de planejament de l'Espai Natural, i en defecte del mateix, quan s'informi per l'òrgan competent en la gestió de l'espai protegit que la edificació és incompatible amb el valor ambiental a protegir.

En definitiva, la regularització possibilitada pel decret del 1997 passa per la modificació o revisió del planejament general per passar-les a urbà o assentament rural segons correspongui, a través d'un pla especial que com a annex incorpori un catàleg amb les edificacions censades.

Tres anys després, el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, pel qual s'aprova el *Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TRLotc-Lenac)*, estableix una facilitat expropiatòria per vulneració de la funció social de la propietat urbanística per a aquestes edificacions, establint-se el preu just només per allò que s'ha pogut legalitzar, i en defecte, només pel solar. Ho concreta a l'article 184 sobre interès social a efectes expropiatoris i drets de tanteig i retracte.

1. *La declaración de una de las categorías de protección de un espacio natural, además de la utilidad pública prevista en la legislación básica estatal, lleva implícita la de su interés social a efectos expropiatorios.*
2. *En caso de expropiación, del justiprecio correspondiente se deducirá, en su caso, la cuantía equivalente al coste de restauración derivado del deterioro del espacio natural protegido que sea consecuencia de la comisión de una infracción por sus titulares.*
3. *De acuerdo con lo señalado por la legislación básica estatal, la comunidad autónoma o, en su caso, el cabildo insular ostenta los derechos de tanteo y retracto sobre cualquier acto o negocio jurídico de carácter oneroso, celebrados inter vivos, que recaiga sobre bienes inmuebles localizados en el interior del espacio natural protegido, excepto en las zonas de uso tradicional, general y especial, de los parques rurales.*

08.- Eina o instrument específic de regularització

Per UDUs en SNU genèric, es possibilita la seva regularització mitjançant modificació o revisió del planejament general per passar a urbà o assentament rural, a través d'un PE que com annex incorpori un catàleg amb les edificacions censades. El fet d'estar inclòs en el cens possibilita la suspensió cautelar de la ordre de demolició d'un edificació, dictada en un expedient de disciplina urbanística, però no en SNU d'especial protecció.

09.- Conseqüència de la impossibilitat de regularització

La Ley 4/2017, estableix, a l'article 362, el règim jurídic de la situació de fora d'ordenació; incloent en aquesta situació a totes les construccions que no se'n pugui restablir la legalitat. Davant d'aquestes construccions es prohibeix que s'hi puguin autoritzar obres, excepte les imprescindibles de reparació i conservació. Tanmateix es defineix a l'apartat 4 de l'esmentat article que la declaració de les construccions, edificacions, instal·lacions e infraestructures il·legals en situació de FO per no ser possible l'exercici de la potestat de restabliment de la legalitat urbanística és causa expropiatòria per incompliment de la funció social de la propietat.

Amb caràcter previ, però, a l'article 358, es defineixen les mesures de restabliment de la legalitat urbanística que podran adoptar-se, atenent a l'actuació urbanística il·legal realitzada, entre les que destaca la demolició de les edificacions realitzades il·legalment, pel cas de les obres d'edificació no legalitzables o no legalitzades en termini, o la reagrupació de parcel·les en el cas de parcel·lacions il·legals que segons el cas podrà venir acompanyada de la roturació de camins, desmunt o desmantellament de serveis, demolició de tanques i qualsevol altra que resulti necessària a tal fi.

Amb tot, en tots els casos previstos en l'apartat anterior, les operacions de restauració comportaran la execució de totes aquelles operacions complementaries necessàries per retornar físicament els terrenys, edificacions o usos a l'estat anterior a la vulneració i a més, les següents, segons procedeixi, entre d'altres, el cessament del subministrament d'aigua, energia elèctrica, gas i telecomunicacions, i la inhabilitació d'accessos, quan això resulti procedent.

10.- Conclusions de l'enfoc de la problemàtica per part de la regulació canària

Per UDUs en SNU genèric, es possibilita la seva regularització mitjançant modificació o revisió del planejament general per passar a urbà o assentament rural, a través d'un PE que com annex incorpori un catàleg amb les edificacions censades. El fet d'estar inclòs en el cens possibilita la suspensió cautelar de la ordre de demolició d'un edificació, dictada en un expedient de disciplina.

Per les UDUs sobre SNU d'especial protecció no es possibilita procediment de regularització, al contrari, s'estableix la facilitat expropiatòria per vulneració de la funció social de la propietat. Tanmateix l'administració autonòmica ostenta els drets de tanteig i retracte sobre bens situats en espais naturals protegits, alhora que al restar en fora d'ordenació es facilita la expropiació i la demolició de les edificacions realitzades il·legalment o la reagrupació de parcel·les.

Segons algunes publicacions, Canàries és un exemple de regulació del Fora d'Ordenació, tot destacant el redactat següent: "*Las obras ilegales de escasa entidad ejecutadas en edificaciones, construcciones e instalaciones en situación de disconformidad con el planeamiento vigente o de consolidación respecto de las que ya no se pueda ejercer la potestad del restablecimiento de la legalidad urbanística por caducidad, no transmiten a la totalidad la situación de FO propia del régimen ilegal de las obras en las que se integran*". A aquests efectes, per escassa entitat ha d'entendre's una alteració que no superi el 5% dels paràmetres urbanístics bàsics.



01.- Marc normatiu urbanístic general de la Comunitat Autònoma

El marc normatiu de la Comunitat Autònoma de Cantàbria resta definit a les següents lleis:

- * *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, modificada por la Ley 3/2012, de 21 de junio (LOTRUSCA).*
- * *Ley de Cantabria 2/2009, de 3 de julio, de Modificación de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*
- * *Ley de Cantabria 2/2011, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de OT y RU del Suelo de Cantabria, en relación con los procedimientos de indemnización patrimonial en materia urbanística.*
- * *Ley de Cantabria 5/2017, de 15 de mayo, de modificación de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de OT y RU del Suelo de Cantabria.*
- * *Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*
- * *Ley de Cantabria 1/2020, de 28 de mayo, de Medidas Urgentes para el Desarrollo Urbanístico de Cantabria.*

02.- Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica

Sense una normativa específica, al 2001 s'aborda per primer cop la problemàtica de les urbanitzacions irregulars, amb la "*Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*", anomenant-les assentaments sense control en sòl rústic. Fins aleshores, fins al 2001, es regeix per la legislació urbanística estatal bàsica.

S'afirma expressament que no podem donar-los la esquena si no orientar-los amb, literalment, "*prohibicions precises, exigències positives i criteris mínims*" que derivin dels instruments territorials especialment pel sòl rústic d'especial protecció.

Posteriorment, al 2010, la "*Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*" tractarà específicament l'enderrocament d'habitatges i urbanitzacions irregulars especialment en l'àmbit litoral.

03.- Nomenclatura específica que li dona la normativa de la comunitat

Pel que fa al nom que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma a les Urbanitzacions amb Dèficits Urbanístics, cal referir-se novament a la primera regulació, la del 2001, que al seu preàmbul arriba a diferenciar les UDUs, definides com assentaments que, sense control, podrien conduir a conseqüències negatives difícils de reparar, dels assentaments tradicionals com la pedania, la aldea o el barri, que poden seguir existint. Amb tot, defineix com parcel·lació il·legal, tota parcel·lació contrària a l'establert a la llei i al planejament urbanístic, no permetent-se en cap cas considerar com a solars (ni edificar) en els lots resultants d'una parcel·lació il·legal.

La Llei 6/2010 al seu preàmbul, s'hi refereix a situacions afectades de transitorietat i legalment cridades a extingir-se però que com a elements estranys, es consoliden en el temps sense que els poders públics posin remei. També les defineix com situacions anòmales generadores d'una gran inseguretat.

04.- Concepte, definició i categorització del SNU d'especial protecció

Pel que fa al tractament que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma al SNU d'Especial Protecció, el trobem primerament a la regulació del 2010 que preveu 3 grans classes de sòl:

urbà, urbanitzable i rústic, i dintre d'aquest darrer, el SR de protecció ordinària i el SR d'especial protecció. Aquest darrer és el que vé obligat per altra normativa sectorial o resultat de la voluntat municipal, sotmès al règim restrictiu de la llei o al que ho sigui encara més per aplicació de la legislació sectorial. En tot cas, la competència per autoritzar obres en aquesta tipologia de sòl ho és sempre l'administració autonòmica.

05.- Marge de maniobra en SNU genèric

La normativa del 2001 estableix al seu article 111 certes limitacions als propietaris de sòl rústic, entre les que hi figura la prohibició de dividir, segregar o fraccionar aquests terrenys en contra de tot el disposat legalment, al planejament urbanístic o en el seu defecte, en la legislació agrària, forestal o de similar naturalesa tret que concorrin alguna de les següents circumstàncies:

- Que es tracti de concentrar propietats
- Que es destini una de les finques resultants a qualsevol tipus d'ús no agrari permès en aquesta llei, i sempre que no doni lloc a construccions residencials col·lectives, urbanitzacions i altres pròpies de l'entorn urbà.

Clarifica també aquest article que els propietaris de terrenys en sòl rústic no podran exigir de les administracions públiques, obres d'urbanització i serveis urbanístics.

Tanmateix a l'article 113 es regula el règim del sòl rústic de protecció ordinària, especificant que en absència de previsió específica més limitativa inclosa en la legislació sectorial, planejament territorial o urbanístic, podran ser autoritzades en aquest sol, la construcció d'habitatges unifamiliars aïllats.

L'article següent, el 114, regula, per tant, les construccions en sòl rústic, especificant que resten particularment prohibides les construccions residencials col·lectives, urbanitzacions o d'altres pròpies de l'entorn urbà. Ara bé, pel cas de noves edificacions susceptibles de ser autoritzades, s'estableix que hauran de recolzar-se en la xarxa de camins existent, tret de justificació expressa, introduint únicament els viaris o camins imprescindibles. També especifica que per l'esmentada autorització, caldrà analitzar la sol·licitud ponderant el caràcter ordinari o excepcional amb que el pla sectorial o territorial preveu l'esmentat ús, les condicions de l'entorn, la necessitat que satisfà i la menor afecció a l'espai protegit.

Vuit anys després, la Llei 2/2009, possibilita en el sòl rústic de protecció ordinària l'aparició de habitatges aïllats de caràcter unifamiliar, així com petites instal·lacions vinculades a les activitats artesanals, de oci i turisme rural, sempre que es pretengui la seva construcció en terrenys pròxims als sòls urbans o de nuclis tradicionals i vinguin així reflectits en el planejament territorial o urbanístic. Hauran de complir també una determinada parcel·la mínima (2.000m²), una separació mínima entre habitatges (no inferior a 10 metres), no superar el nombre d'habitatges preexistent en el nucli urbà o tradicional i recolzar-se sobre una xarxa de camins existents, introduint únicament els vials imprescindibles pel seu accés.

Una vegada definides i permeses les construccions unifamiliars aïllades, es prohibeixen les construccions residencials col·lectives o pròpies de l'entorn urbà, entenent com a tals les que tinguin accés o serveis comuns per més d'un habitatge.

Les darreres modificacions de la LOTRUSCA (*Ley 3/2012 de 21 de junio, por la que se modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*) han vingut a consolidar aquesta política de flexibilització del SNU o rústic, iniciada amb la regulació del 2009, que al·ludeix directament a la necessitat d'ampliar els usos permesos en aquesta classe de sol, com a manera de preservar i desenvolupar el medi rural. Cronològicament:

- La Llei 2/2009, va variar el procediment de autoritzacions de construccions en sòl rústic, la qual cosa es va traduir en una reducció del període d'informació pública de la sol·licitud d'un mes a 15 dies, entre altres mesures com la regulació de plans i catàlegs

- específics per les edificacions en terrenys rústics o l'augment de la capacitat de construir habitatges aïllats unifamiliar en entorn immediat al SU.
- La Llei 2/2011 introdueix canvis per agilitzar els terminis i tràmits per determinar la responsabilitat patrimonial de l'administració en el cas d'enderroc d'habitatges i altres mesures per augmentar les garanties dels propietaris de les edificacions.
 - I darrerament s'ha emfatitzat el paper dels plans específics per les edificacions en terrenys rurals, com eina per construir en aquesta classe de sol. No obstant, noves alternacions del text legal faciliten encara més la construcció d'habitatges unifamiliars aïllats, al desvincular la seva autorització de la existència d'aquest tipus de plans.

Actualment la *Ley de Cantabria 1/2020, de 28 de mayo, de Medidas Urgentes para el Desarrollo Urbanístico de Cantabria*, inclou una sèrie de mesures dirigides a afavorir la construcció en sòl rústic d'habitatges unifamiliars i instal·lacions per activitats artesanals, d'oci i turístiques en 39 municipis de la regió en situació de despoblament. Aquestes mesures són:

- Autoritzar la construcció en sòl rústic sense que existeixi cap figura de planejament (no cal PE)
- No exigir superfície mínima de parcel·la (fins ara 1.500m²)
- Alliberar del pagament de llicència

Amb tot, dels 39 municipis referits: 30 es categoritzen com d'actuació prioritària pel risc greu de despoblament, 8 són categoritzats com d'actuació preferent per risc de despoblament i 1 amb tractament especial i diferenciat.

06.- Marge de maniobra en SNU d'especial protecció

La normativa vigent específica que en sòl rústic d'especial protecció estaran prohibides les construccions, instal·lacions, activitats i usos que impliquin la transformació de la seva naturalesa, destí o infringeixin el concret règim limitatiu establert pel planejament territorial i la legislació sectorial.

En absència de previsió específica més limitativa inclosa en la legislació sectorial, planejament territorial o urbanístic, podran ser autoritzades en aquest sol, les obres de reconstrucció, restauració, renovació i reforma d'edificacions preexistents, per ser destinades a qualsevol ús compatible amb la legislació sectorial, així com amb el planejament territorial i urbanístic, inclòs l'ús residencial, sempre que no impliquin augment de volum.

Per autoritzar les construccions i usos als que es remet aquest article, es tindrà en compte el caràcter taxat de la excepció i el principi de que les construccions autoritzables no lesionin de manera important o substancial el valor que va fonamentar la classificació del sòl com especialment protegit.

07.- Via de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció

La gran aportació de la *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, que després es declara inconstitucional, es l'autorització provisional d'edificacions o actuacions preexistents (declarades il·legals i amb ordre de demolició) prèvia comprovació de que resultaran conformes amb un nou planejament municipal en tramitació. Mentrestant quedaran fora d'ordenació, i hauran de ser relacionats expressament al planejament general. És, per tant, un mecanisme que permet cautelament, evitar l'obligació d'enderroc d'edificacions quan es prevegi que dites construccions podrien quedar conformes al nou planejament.

Posteriorment, la *Ley de Cantabria 6/2010 de 30 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo*, aspirava per la seva banda, a donar resposta al problema plantejat per les sentències de enderrocament, firmes o sota procés judicial, d'habitatges i urbanitzacions amb greus irregularitats urbanístiques, especialment les produïdes en l'àmbit del litoral. Es tracta doncs d'abordar l'enderrocament d'habitatges i urbanitzacions irregulars

especialment en l'àmbit litoral. Igualment diu que mecanismes impugnatoris sols poden donar-se quan l'interessat ha sol·licitat la corresponent autorització administrativa per que aleshores sí es possible fixar amb claredat el moment a partir del qual computar terminis per perseguir infracció.

Al 2011, es modifica la llei del 2001 en relació a procediments d'indemnització patrimonial, per garantir als propietaris sobre els que pesen sentències firmes de enderrocament (per il·legalitat de llicència concedida) la indemnització del perjudici patrimonial amb caràcter previ al enderroc de l'immoble. Diu la llei pretén pel cas de domicili habitual de bona fe, evitar situacions de desemparament, procurant real·lotjament provisional immediat i el seu trasllat.

Posteriorment al 2012 la llei 3/2012, pretén dinamitzar el sòl rural i planteja els Plans Especials en Sòl rústic i catàleg d'edificacions en sòl rústic, regular i ordenar la construcció d'habitatges unifamiliars. Possibilita mitjançant legalització (i autoritzacions provisionals transitòries) amb revisió o modificació del pla per incorporar-se com a legals.

08.- Eina o instrument específic de regularització

Per UDUs en SNU genèric, la eina contemplada destacada és l'autorització provisional d'edificacions o actuacions preexistents, amb un règim jurídic propi. Es tracta d'un mecanisme que permet cautelament, evitar l'obligació d'enderroc d'edificacions quan es prevegi que dites construccions podrien quedar conformes al nou planejament, mitjançant la tramitació d'una modificació de planejament o d'un Pla Especial en Sòl Rústic i Catàleg. Mentrestant les edificacions resten en situació de FO, així com les UDUs sobre SNU d'especial protecció, atès que aquestes darreres, en cap cas, poden quedar conformes amb el planejament, i la seva única via és la extinció.

09.- Conseqüència de la impossibilitat de regularització

Els edificis, instal·lacions i usos del sòl existents amb anterioritat a l'aprovació definitiva del planejament urbanístic que resultaren disconformes amb el mateix seran qualificats com fora d'ordenació (FO). Quedaran en tot cas FO els edificis i construccions la expropiació o demolició dels quals estigués expressament prevista al Pla. Per això, el Pla General deurà relacionar expressament els edificis o instal·lacions qualificats com FO o establir criteris objectius que permetin la seva identificació concreta.

Tret que el planejament disposa una altra cosa, en els edificis que es declari FO no podran realitzar-se obres de consolidació, augment de volum, modernització e increment del seu valor d'expropiació, però sí aquelles petites reparacions que exigeixen la higiene, "el ornato" i la seguretat física de l'immoble.

Tanmateix es tipifiquen d'infraccions molt greus les accions i omissions que constitueixen incompliment de les normes previstes en aquest llei o en el planejament relatives a l'ús del sòl i edificació i que afectin a sòl rústic d'especial protecció. Però també, constituirán infraccions molt greus la parcel·lació urbanística en sòl rústic d'especial protecció, i la realització d'obres en referida tipologia de sòl sense els requisits o autoritzacions exigides per llei. Tanmateix, el termini de prescripció per les infraccions molt greus serà de 4 anys i per les greus de 3 anys.

10.- Conclusions de l'enfoc de la problemàtica per part de la regulació càntabra

Per UDUs en SNU genèric, es possibilita la seva regularització mitjançant l'autorització provisional, mecanisme que disposa d'un règim jurídic propi. Si mitjançant modificació de planejament o Pla Especial poden regularitzar-se les seves edificacions, es pot evitar l'enderroc de les edificacions, que restaran en FO mentre s'adeqüen al planejament.

Per les UDUs sobre SNU d'especial protecció no es possibilita regularització, tenen pauta la extinció, però mentre no s'executa, resten en fora d'ordenació, sense perjudici de reconeixement de la responsabilitat patrimonial de l'administració.

Sigui com sigui, es reconeix certa política de flexibilització del SNU o rústic que ja s'apuntava des del primer canvi dels textos legals de la comunitat autònoma càntabra. A més el govern autònom justifica aquesta major laxitud al·ludint al Reial Decret Legislatiu 2/2008 de 20 de juny pel que s'aprova el TRLS estatal, ja que aquest defineix el sol com un recurs no sols econòmic, sinó sobretot natural, escàs i no renovable per la qual cosa tot el sol rural té un valor ambiental digne de ser ponderat i la seva liberalització no pot emparar-se en una classificació indiscriminada del sol. Malgrat tot, s'al·ludeix a la necessitat d'ampliar els usos permesos en aquesta classe de sol, com a manera de preservar i desenvolupar el medi rural.



C.- Comunitat Autònoma de CASTELLA i LLEÓ

01.- Marc normatiu urbanístic general de la Comunitat Autònoma

El marc normatiu de la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó resta definit a les següents lleis:

- * *Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.*
- * *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.*
- * *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.*
- * *Decreto 68/2006, de 5 de octubre, por el que se modifica el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*
- * *Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo*
- * *Decreto 45/2009, de 9 de julio, por el que se modifica el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.*
- * *Ley 7/2014, de 12 de septiembre, materia de actividad urbanística pública, régimen del suelo, planeamiento y gestión urbanística y a la intervención en el uso y mercado del suelo*
- * *Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para su adaptación a la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo.*
- * *Decreto 1/2018, de 11 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Concentración Parcelaria de la Comunidad de Castilla y León.*
- * *Ley 5/2019, de 19 de marzo, de modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.*

02.- Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica

Castella i Lleó, sobretot arran del boom constructiu de la primera dècada del s. XXI, observà la necessitat de posar ordre als assentaments irregulars, quantificats en 153 il·legals al 2010, segons el Procurador del Comú de Castella i Lleó, el que a Catalunya seria el Síndic de Greuges.

Sense una normativa específica per resoldre la problemàtica, s'aborden per primer cop amb la "Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León" com a "asentamiento irregular,

constituido por los terrenos parcelados u ocupados por edificaciones mediante procesos ajenos al marco normativo vigente en su momento”, concepte que serà recollit posteriorment pel decret de 2004, pel qual s’aprova el Reglament d’Urbanisme de la Comunitat.

03.- Nomenclatura específica que li dona la normativa de la comunitat

Pel que fa al nom que li dona la regulació d’aquesta comunitat autònoma a les Urbanitzacions amb Dèficits Urbanístics, cal remetre’ns a la regulació del 1999, que tal i com ja hem avançat, introdueix el concepte de Sòl rústic d’assentament irregular, concepte recollit posteriorment a les normatives de 2004, 2008, introduint ja el detall de la seva possible regularització al 2014 i 2016.

110

Dintre de sòl rústic es diferencia:

- SR comú
- SR d’entorn urbà
- SR amb assentament tradicional
- SR amb protecció agropecuària, d’infraestructures, cultural, natural i especial
- SR d’activitats extractives
- SR d’assentament irregular

04.- Concepte, definició i categorització del SNU d’especial protecció

Dintre de les diferents categories de sòl rústic trobem a més del sòl rústic d’assentament irregular, el sòl rústic amb protecció especial, constituït pels terrenys que es trobin en alguna de les següents circumstàncies:

- amenaçats per riscos naturals o tecnològics incompatibles amb la seva urbanització (inundació, erosió, incendi, ...)
- on existeixin raons objectives que desaconsellin la seva urbanització, per que:
 - o la seva urbanització sigui contrària a les exigències de defensa nacional,
 - o presenten característiques topogràfiques, geològiques, geotècniques o mecàniques que desaconsellin la seva urbanització, o
 - o hagin sustentat anteriorment, usos industrials, extractius, de producció d’energia, de depòsit o tractament de residus o anàlegs.

05.- Marge de maniobra en SNU genèric

En sol rústic comú es pot autoritzar excepcionalment l’habitatge unifamiliar aïllat necessari per al funcionament d’algun dels demés usos autoritzats, mentre que resta prohibida en el sòl rústic d’entorn urbà. Recordem que la redacció original de la Llei 5/1999 permetia autoritzar excepcionalment construccions destinades a habitatge unifamiliar i que no formin part de Nucli de Població, havent-se eliminat posteriorment aquesta possibilitat mitjançant el decret 45/2009, reduint-se en el reglament actualment vigent sols al cas dels habitatges necessaris per al funcionament d’algun de la resta d’usos.

Pel que fa als drets i deures (article 23 i 24) sobre sòl rústic, a la primera regulació, la del 1999, es fa especial menció a la prohibició de parcel·lacions urbanístiques i obres d’urbanització en sòl rústic en general. Així doncs a cadascuna de les categories de sòl rústic (article 25) correspon un règim especial, en el que els usos del sol es defineixen com a:

- permesos (per ser característics, sotmesos sols a la obtenció de la llicència municipal i les autoritzacions sectorials que procedeixin),
- prohibits (els incompatibles amb la protecció) o
- autoritzables, per als que se arbitra un procediment, previ a la llicència municipal, que permetrà valorar les circumstàncies d’interès públic que justifiquin la seva autorització, amb les cauteles adients en cada cas.

La regulació del 2004 introdueix dintre de la prohibició general de parcel·lacions urbanístiques alguns supòsits excepcionals en els que la legislació sectorial permet divisions, segregacions o fraccionaments de finques rústiques, originant parcel·les d'extensió inferior a la Unitat Mínima de Cultiu, amb finalitat constructiva, quedant aquesta supeditada al manteniment de la naturalesa rústica dels terrenys, i sempre que No doni lloc a la implantació de serveis urbans o a la formació de nous nuclis de població.

La regulació del 2016 afegeix a l'article 57 els drets excepcionals en sòl rústic, concretant que en ell es poden autoritzar els següents usos excepcionals tenint en compte el seu interès públic, la conformitat amb la naturalesa rústica dels terrenys i a la seva compatibilitat amb els valors protegits per la legislació sectorial, com són:

- **e) Construcciones destinadas a vivienda unifamiliar aislada que resulten necesarias para el funcionamiento de alguno de los demás usos citados en este artículo.**
- **g) Otros usos, sean dotacionales, comerciales, industriales, de almacenamiento, vinculados al ocio o de cualquier otro tipo, que puedan considerarse de interés público:**
 - **4.º Por la conveniencia de regularizar y consolidar los asentamientos irregulares, y de dotarles con los servicios necesarios.**

06.- Marge de maniobra en SNU d'especial protecció

Als inicis reguladors de la present comunitat autònoma (1999) ja es defineixen com infraccions urbanístiques molt greus, les greus en sòl rústic de protecció (com són les parcel·lacions urbanístiques en sòl rústic) definint un termini de prescripció de 10 anys per les molt greus, i afegint que les construccions e instal·lacions realitzades mitjançant actes constitutius de infracció urbanística greu o molt greu, però prescrita, restaran subjectes al règim establert pels usos del sòl declarats fora d'ordenació.

Tanmateix es diu a l'article 91 i 125 de la regulació normativa del 2016 que el PGOU podrà delimitar àrees de regularització en sòl rústic d'assentament irregular, que podran incloure terrenys exteriors a l'àmbit a regularitzar quan siguin imprescindibles per la ubicació de dotacions urbanístiques i sempre que no es tracti de sol rústic amb protecció natural, cultural o especial.

07.- Via de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció

Al 2004 s'introdueix la possibilitat de delimitar Plans Especials de Regularització (PER) per ordenar els terrenys de sòl rústic d'assentament irregular inclosos en àrees de regularització a fi de corregir els efectes negatius de la ocupació, protegir el medi ambient i prevenir riscos, però també de regularitzar i consolidar l'assentament, en especial en quant a la dotació de serveis i accessos necessaris per millorar la qualitat de vida dels seus habitants. Aquests PER no apliquen però per SNU d'especial protecció.

Posteriorment, al 2008, amb la "*Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo*", s'intenten resoldre aspectes puntuals vinculats a la problemàtica de les UDUs, com la prohibició de dissoldre una entitat urbanística col·laboradora que no compleixi els seus compromisos.

Tal i com recull posteriorment la Disposició Addicional Dècima de la normativa del 2014 sobre Assentaments Irregulars, les determinacions del PER podran executar-se mitjançant els procediments de gestió urbanística habilitats per "actuacions aïllades o integrades", segons les característiques de cada àmbit, la qual cosa haurà d'estar prevista en el Pla Especial.

El "*Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*", però tipifica com molt greu, les accions sobre sòl rústic de protecció, tot establint una prescripció de 10 anys. Però destaca també al 2016 que el reglament incorpora drets excepcionals en sòl rústic per ubicar dotacions per regularitzar assentaments irregulars tot i que mai novament insisteix en l'aplicació per protecció natural, especial o cultural.

08.- Eina o instrument específic de regularització

Per UDUs en SNU genèric, es possibilita la regularització i consolidació a través de Plans Especials de Regularització, que delimitaran “àrees de regularització” que poden, fins i tot, incloure terrenys exteriors a l'àmbit a regularitzar quan siguin imprescindibles per la ubicació de dotacions urbanístiques. Posteriorment les determinacions del PER s'executaran mitjançant “actuacions aïllades o integrades”.

09.- Conseqüència de la impossibilitat de regularització

112

Diferencia la normativa de la present comunitat autònoma entre el règim de fora d'ordenació i el règim de disconformitat.

En els terrenys declarats fora d'ordenació de forma expressa pels instruments de planejament urbanístic que estableixi la ordenació detallada, no pot autoritzar-se cap altra obra, tret de les necessàries per l'execució del planejament urbanístic. Mentre no s'executin les esmentades obres, podran ser objecte de llicència urbanística o declaració responsable les reparacions estrictament exigibles per seguretat i salubritat, i les obres parcials de consolidació, excepcionalment i sols quan faltin més de 8 anys per que finalitzi el termini fixat per la expropiació o demolició de l'immoble o quan no s'hagués fixat aquest termini.

En els terrenys NO declarats fora d'ordenació, però que resultin disconformes amb les determinacions del planejament, sols es podran fer obres de consolidació, així com augments de volum i canvis d'ús que permeti el nou planejament.

10.- Conclusions de l'enfoc de la problemàtica per part de la regulació castellana

Per UDUs en SNU genèric, es possibilita la regularització i consolidació a través de Plans Especials de Regularització. Posteriorment les determinacions del PER s'executaran mitjançant “actuacions aïllades o integrades”.

Per les UDUs sobre SNU d'especial protecció, mai podran legalitzar-se. Restaran en situació de fora d'ordenació i per tant, en ells no pot autoritzar-se cap altra obra, tret de les necessàries per l'execució del planejament urbanístic.



C.- Comunitat Autònoma de CASTELLA LA MANXA

01.- Marc normatiu urbanístic general de la Comunitat Autònoma

El marc normatiu de la Comunitat Autònoma Manxega resta definit a les següents lleis:

- * *Ley 2/1998, de 4 de junio de ordenación del territorio y actividad económica de actuaciones clandestinas.*
- * *Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de la Comunidad de Castilla La Mancha*
- * *Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998*
- * *Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha (LOTAU). Modificada por la Ley 1/2017, de 9 de marzo y por la Ley 3/2017 de 1 de*

septiembre en materia de gestión y organización de las administraciones y otras medidas administrativas

- × *Decreto 34/2011, de 26 d'abril de 2011, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística del TR de la LOTAU*
- × *Decreto 29/2011, de 19/04/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del TR de la LOTAU*
- × *Decreto de 86/2018, de 20 de noviembre de medidas para facilitar la actividad urbanística de la ciudadanía y los pequeños municipios*
- × *Orden 4/2020, de 8 de enero, de la Consejería de Fomento, por la que se aprueba la instrucción técnica de planeamiento sobre determinados requisitos sustantivos que deberán cumplir las obras, construcciones e instalaciones en suelo rústico.*

02.- Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica

Igual que en altres zones d'Espanya, durant els anys 60 i 70, es començaren a edificar nous nuclis poblacionals en forma d'urbanització, sovint de manera deficitària i desordenada pel territori. Així doncs, podem veure un gran nombre d'edificacions il·legals, o manifestament il·legalitzables, al llarg del territori, comportant una gran problemàtica a resoldre, especialment, als entorns de les grans ciutats que, en definitiva, són els espais més poblats de la comunitat.

Sense una normativa específica, s'aborda la problemàtica per primer cop al 1998 com actuacions clandestines, recollides després pel "*Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo de 2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística de Castilla La-Mancha*". Posteriorment, el "*Decreto 34/2011, de 26 d'abril de 2011, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística del TR de la LOTAU*" recull novament el concepte de Actuacions clandestines, matitzant-lo.

03.- Nomenclatura específica que li dona la normativa de la comunitat

Pel que fa al nom que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma a les Urbanitzacions amb Dèficits Urbanístics, la regulació del 1998 concreta, que es consideraran actuacions clandestines les edificacions, construccions e instal·lacions, i demés operacions i activitats regulades per la ordenació territorial i urbanística realitzades, total o parcialment, sense comptar amb els corresponents actes legitimadors previstos en la present llei i al marge o en "*contravenció*" dels esmentats actes.

Al 2011 es recupera la definició d'actuacions clandestines del 1998, però es completa afegint com actuacions clandestines, actuacions d'urbanització i d'ús d'immobles, a més de les d'edificació, construcció i instal·lació, i concretant que d'aquestes actuacions clandestines, les que no s'adeqüin a la ordenació territorial i urbanística, tindran la consideració d'actuacions (clandestines) il·legals.

04.- Concepte, definició i categorització del SNU d'especial protecció

Pel que fa al tractament que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma al SNU d'Espcial Protecció, cal remetre's novament a la primera regulació autonòmica, la de la Llei 2/1998, per trobar la diferencia dintre del sòl rústic no urbanitzable (SRNU) entre SRNU d'especial protecció i el SRNU de reserva.

Més tard, els Decrets del 2004, conserven i reforcen la possibilitat del planejament general de diferenciar en sòl rústic, les categories de SRNU de especial protecció i de reserva, tot diferenciant les següents categories dintre del primer:

- *SRNU de protecció ambiental, natural, cultural, paisajística o de entorn,*
- *SRNU de protecció estructural, i*
- *SRNU de protecció de infraestructures y equipamientos.*

05.- Marge de maniobra en SNU genèric

El Decret 242/2004 accepta en sòl rústic de reserva, l'ús residencial familiar, definint com habitatge unifamiliar aïllat aquell habitatge localitzat en una única parcel·la amb accés independent, no estant permesa la agrupació d'habitatges. Aquest habitatge unifamiliar aïllat serà admès sempre que no existeixi risc de formació de nucli de població ni pugui presumir-se finalitat urbanitzadora, per no existir instal·lacions o serveis necessaris per la finalitat d'aprofitament urbanístic.

114

En relació al procediment en sòl rústic de reserva, l'habitatge familiar aïllat (on no existeixi risc de formació de Nucli de població, ni pugui presumir-se "finalitat urbanitzadora", per no existir instal·lacions o serveis necessaris per la finalitat d'aprofitament urbanístic) sols requereix per la seva legitilació llicència municipal quan estigui permesa pel planejament territorial i urbanístic, mentre que en sòl rústic no urbanitzable d'especial protecció requeriran a més qualificació urbanística prèvia a la llicència.

La regulació actual permet en Sòl rústic de reserva (i en el de protecció), la construcció d'habitatge familiar en àrees territorials on no ocasionin risc de constituir un nucli d'assentament, ni es pugui intuir finalitat urbanitzadora, considerant existeix risc de formació de nucli de població, si la edificació es troba a una distància de menys de 200 metres del límit del sòl urbà.

06.- Marge de maniobra en SNU d'especial protecció

Ja al 2003, en relació als drets i deures dels propietaris de SNU d'especial protecció, es referia a que excepcionalment en SRNU d'especial protecció es podien realitzar certs actes permesos en genèric pel SRNU sempre i quan estiguessin expressament permesos per la legislació sectorial i el planejament territorial i urbanístic aplicable per ser necessàries per la millor conservació de les característiques i valors determinants del règim d'especial protecció.

El reglament de sòl rústic de 2004 es redacta amb la mateixa directriu contemplant no sols els que estiguessin "expressament permesos", sinó també, els que "no es trobin prohibits" per la legislació sectorial o el planejament territorial i urbanístic, i a més, contin amb els informes o autoritzacions previstos en la normativa sectorial que resulti d'aplicació.

La possibilitat de construir habitatges familiars aïllats permesa en Sòl rústic de reserva, també la recull l'esmentat reglament pel SRNU d'especial protecció, amb els mateixos requisits: que no existeixi risc de formació de nucli de població ni pugui presumir-se finalitat urbanitzadora, per no existir instal·lacions o serveis necessaris per la finalitat d'aprofitament urbanístic.

També s'admeten actes de segregació o divisió de terrenys en determinades condicions, però mai el SRNU d'especial protecció, podrà ser objecte de reclassificació a través de figures de planejament de desenvolupament, requerint per tant la corresponent modificació del planejament municipal que justifiqui la pèrdua de valors que en el seu dia el van fer mereixedor de protecció.

Finalment, el Text Refós 1/2010, articula que en SRNU d'especial protecció, sols podrà atribuir-se mitjançant qualificació urbanística dels corresponents terrenys, els usos i aprofitaments que estiguin expressament permesos per la legislació sectorial i el planejament territorial i urbanístic aplicable per ser necessaris per la millor conservació de les característiques i valors determinants del règim d'especial protecció o per l'ús i gaudiment públics compatibles amb unes i altres.

07.- Via de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció

La regularització, progressivament, s'ha anat fent a través del planejament, que en alguns casos també ha declarat certs habitatges a extingir per la seva situació geogràfica.

Ja al 1998 es defineix el règim de legalització de les actuacions clandestines, concretant que quan a judici de l'administració municipal no procedeix la legalització, s'ha d'ordenar la demolició de l'edifici sense més tràmit. És el cas de les ubicades en SNU d'especial protecció que mai podran legalitzar-se, podent-se acordar mesures cautelars com la suspensió del subministrament dels serveis d'aigua, gas i electricitat a no ser que es tracti d'edificis habitats i el desallotjament dels immobles, a excepció d'aquells que tinguin la condició legal de domicili.

El Text Refós 1/2010 reproduïx el mateix règim, en el sentit d'ordenar la demolició sense més tràmit, quan no procedeix la legalització a judici de l'administració municipal, però possibilitant l'atorgament d'actes de legalització parcials o subjectes a condició. S'insisteix en la no possibilitat de legalitzar en cap cas, les actuacions il·legals realitzades en sòl rústic de protecció, en terrenys forestals protegits o en espais naturals.

El decret de reglament de disciplina de 2011 recull el concepte que ja apareixia a la llei 2/1998, d'*Actuacions clandestines*, però amb la diferència que li afegeix ara la coletilla d'*il·legals*, i també amb la diferència que ara incorpora a l'article 77, *Actuacions de urbanització i d'ús*, mentre que abans només eren *Actuacions de edificació, construcció o instal·lació*. Es detalla així a l'article 77.1. mentre que s'afegeix l'apartat 77.2 segons el qual es defineixen com a il·legals les que no s'adeqüen a la ordenació territorial i urbanística. L'article 78, sobre legalització d'actuacions clandestines o il·legals, insisteix que mai es podran legalitzar les actuacions il·legals sobre sòl rústic d'especial protecció.

La directriu del 1998, després recollida al 2010, és clara: quan no pertoqui la regularització o legalització, pertoca l'enderrocament o demolició, sense més tràmit. En cap cas es podran legalitzar les actuacions que aquí ens ocupen, ubicades en SNU d'especial protecció.

08.- Eina o instrument específic de regularització

Per UDUs en SNU genèric, la eina que possibilita la regularització és el planejament (reclassificació amb figures de planejament de desenvolupament), possibilitant també l'atorgament d'actes de legalització parcials o subjectes a condició. També destaca com eina facilitadora de la regularització però en sentit invers és la figura de la "Reversió de la reparcel·lació" per aquelles urbanitzacions inacabades, en la que es possibilita la desprogramació de l'actuació urbanitzadora i la desclassificació dels terrenys quan la completa urbanització no ha tingut lloc.

Per les UDUs sobre SNU d'especial protecció no es planteja cap eina de regularització, més enllà d'una hipotètica modificació de planejament municipal que justifiqui la pèrdua de valors que en el seu dia el van fer mereixedor de protecció. Amb caràcter general, però NO es proposa cap eina de legalització, procedint l'enderroc sense més tràmit, podent-se acordar mesures cautelars.

09.- Conseqüència de la impossibilitat de regularització

El Text Refós 1/2010, concreta que transcorreguts 4 anys però des de la finalització de la operació o cessament de les activitats clandestines o il·legals, l'administració no podrà ordenar l'enderrocament, quedant dites edificacions en règim de fora d'ordenació. En aquest cas qualsevol operació que impliqui augment de volum o consolidació requerirà l'aprovació d'un projecte de legalització. Aquest termini però de 4 anys no regeix per les parcel·lacions en sòl rústic protegit, arribant a tipificar com a molt greu les infraccions que afectin a sols qualificats com d'especial protecció, prescrivint per tant, als 5 anys. També possibilita el tanteig i retracte en sòl rústic i diu es nul·la tota parcel·lació contrària a ordenació territorial.

La regulació actual treballa en la mateixa direcció, en el sentit de que la inclusió d'un immoble en el règim de FO, fa que aquest es regeixi pel que es senyali a l'efecte en el corresponent planejament, podent-se realitzar únicament en el mateix, obres justificades de seguretat i

salubritat i en cap cas de consolidació, reforç o rehabilitació. Aquesta situació s'ha de fer constar en el Registre de la Propietat per part de l'administració competent d'acord amb la legislació hipotecària.

10.- Conclusions de l'enfoc de la problemàtica per part de la regulació manxega

Per UDUs en SNU genèric, es possibilita la regularització a través del planejament (reclassificació amb figures de planejament de desenvolupament), possibilitant també l'atorgament d'actes de legalització parcials o subjectes a condició. Ara bé, les edificacions resten en règim de FO, que requeriran de projecte de legalització per augment de volum o consolidació.

També destaca com actuació facilitadora de la regularització, la figura de la "Reversió de la reparcel·lació" per aquelles urbanitzacions inacabades en les que la completa urbanització del qual no ha tingut lloc.

Per les UDUs sobre SNU d'especial protecció mai podran legalitzar-se, procedint l'enderroc sense més tràmit, podent-se acordar mesures cautelars. Les edificacions resten en règim de FO.

Per totes dues realitats, es possibilita l'aplicació del dret de tanteig i retracte en sòl rústic.



C.- Comunitat Valenciana

01.- Marc normatiu urbanístic general de la Comunitat Autònoma

El marc normatiu de la Comunitat Autònoma Valenciana resta definit a les següents lleis:

- * *Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana (DOCV 13/07/1989).*
- * *Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre suelo no urbanizable*
- * *Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, reguladora de la actividad urbanística*
- * *Ley 2/1997, de 13 de junio, de modificación de la Ley de la Generalitat Valenciana 4/1992, de 5 de junio, del suelo no urbanizable*
- * *Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana (LOTUP)*
- * *Decreto 15/2016 de regulación de los parajes naturales municipales de la Comunidad Valenciana*
- * *Ley 1/2019, de 5 de febrero, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana*

02.- Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica

La problemàtica s'aborda per primer cop al 1992, amb una llei específica per regular el SNU (*Llei 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre SNU*), ja que segons es llegeix al preàmbul, hi ha a la comunitat una gran demanda turística i de segona residència, que motiva la incorporació d'una Disposició transitòria sobre Regularització excepcional d'urbanitzacions.

Posteriorment, la nova llei del 1997 que modifica la del 1992, deixa la regularització en mans dels plans a redactar per part dels ajuntaments a nivell municipal i escala local.

03.- Nomenclatura específica que li dona la normativa de la comunitat

Pel que fa al nom que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma a les Urbanitzacions amb Dèficits Urbanístics, la normativa del 1992 defineix per primer cop les urbanitzacions com a intensos desenvolupaments residencials de caràcter quasi-urbans, però no planificats ni dotats de les infraestructures precises, amb conseqüències ambientals i territorials negatives. Alhora s'hi refereix també als "*nuclis de vivendes en SNU*" i als "*nuclis d'habitatges consolidats en SNU*", diferenciant-los de les urbanitzacions executades en contradicció o al marge de la legalitat urbanística i que compten amb els serveis preceptius.

117

La regulació del 2014 (LOTUP) ens apropa més al que serien les UDUs en SNU d'especial protecció, definint-les com assentaments residencials en el SNU sobre els quals no es poden aplicar mesures de restauració de la legalitat urbanística i han quedat en situació de fora d'ordenació. Les diferencia expressament dels nuclis d'habitatges consolidats entenent-los com agrupacions d'habitatges implantats sobre àmbits en SNU que conserven una parcel·lació de característiques rurals, amb una densitat igual o superior a 3 habitatges per hectàrea. Tal i com hem introduït abans, afegeix que aquests nuclis, la implantació dels quals s'hagi efectuat al marge dels processos formalitzats d'urbanització i edificació, han de minimitzar el seu impacte territorial en el cas d'estar formats per més de 10 habitatges existents dintre d'un cercle de 100 metres de radi.

Per fer-ho hauran de conservar el caràcter rural i les obres hauran de ser mínimes per eliminar referits impactes a sufragar per propietaris. Una vegada construïdes les infraestructures necessàries els habitatges podran ser legalitzats mitjançant sol·licitud preceptiva llicència de legalització.

Per últim, cal esmentar des del punt de vista conceptual, que es defineix parcel·lació illegal, com tota parcel·lació contrària a la llei i al planejament territorial o urbanístic aplicable. En cap cas, els parcel·les resultants de la mateixa es consideraran solars ni es permetrà edificar en ells.

04.- Concepte, definició i categorització del SNU d'especial protecció

Pel que fa al tractament que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma al SNU d'Especial Protecció, la normativa del 1992 distingeix entre el SNU subjecte a especials mesures de protecció i el SNU comú, atenent el de protecció a les normatives sectorials específiques i als valors ambientals, culturals, agraris o de qualitat paisatgística.

05.- Marge de maniobra en SNU genèric

La normativa del 2014 concreta les tipologies de zones en SNU comú: zones en les que sigui possible l'ús d'habitatge aïllat i familiar no vinculat a explotació agrícola, zones en les que sigui possible l'habitatge rural vinculat a explotació agrícola, i zones en les que es delimiten assentaments rurals tradicionals o històrics existents.

Amb caràcter general, es permeten els habitatges aïllats i familiars en sòl rústic mentre no contribueixin a la formació de nucli urbà sempre que limitin les obres sense vincle amb l'activitat agrària i compleixin una parcel·la mínima d'1ha per habitatge i una ocupació màxima del 2% de la superfície de parcel·la, entre d'altres requisits. S'entén es formarà nucli de població conforme a l'establert pel planejament urbanístic, quedant prohibides les agrupacions d'habitatges en una mateixa parcel·la, així com les que tinguin característiques pròpies dels habitatges col·lectius.

S'exigirà una previsió suficient d'abastament d'aigua potable, una adient gestió dels residus i un tractament adient de les aigües residuals que impedeixi la contaminació del sòl. El cost d'aquestes infraestructures i instal·lacions seran a càrrec del propietari.

Pel que fa a les parcel·lacions de finques rústiques, no podran autoritzar-se actes materials de divisió o segregació de finques quan existeixi una presumpció legal de que tals actes tenen finalitat urbanística. Es presumeix la presència de finalitat urbanística quan concorri entre d'altres circumstàncies, que existeixin ja en els terrenys (o estigui projectada la seva instal·lació), infraestructures o serveis innecessaris per les activitats relacionades amb la utilització i explotació dels recursos naturals de la terra mitjançant l'ús de tècniques normals i ordinàries, o de caràcter específicament urbà.

06.- Marge de maniobra en SNU d'especial protecció

En aquesta tipologia de sòl, es permeten les activitats previstes al planejament relacionades amb la utilització, aprofitament o captura de recursos naturals; a més, s'exigirà que no generin impactes significatius en el medi ambient, o que prèvia avaluació del seu impacte ambiental i l'estudi de la seva integració en el paisatge, el seu interès públic o social prevaleixi o resulti compatible amb els valors ambientals, culturals i paisatgístics que podrien resultar afectats.

Igualment, es podran portar a terme les obres o instal·lacions necessàries per la gestió dels bens de domini públic, o dels serveis públics o activitats d'utilitat pública o interès general, i per la minoració dels riscos que motivaren la seva especial protecció. Per últim, els plans inclouran les mesures a adoptar a efectes de la conservació, protecció o millora dels bens protegits, o quan procedeixi, la prohibició de construir.

La Llei 5/2014, incorpora Actuacions de minimització de l'impacte territorial generat pels nuclis de habitatges en el SNU, amb independència de la situació jurídic-administrativa en que es troben. Per tant, fins i tot en SNU d'especial protecció es poden regularitzar sempre i quan disposin d'informe favorable de l'administració competent, regularització que comporta una ordenació urbanística i certa dotació d'infraestructures a través del pla general estructural o pla especial.

Posteriorment al 2019, aquesta normativa (la del 2014) es modificada per introduir altres solucions per les urbanitzacions inacabades com la reparcel·lació inversa o l'ampliació en el temps de la possibilitat d'actuació de la administració sobre aquests anomenats "nuclis d'habitatges consolidats en SNU".

07.- Via de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció

Amb l'entrada en vigor de la reforma de la Llei d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge de la Comunitat Valenciana (2019) s'han posat en marxa mesures per regularitzar aquells habitatges que es construïren en SNU i, per tant, sense permís; donant solució a situacions existents en el territori, com a conseqüència d'actuacions realitzades al llarg del temps i que tenen efectes perjudicials des d'un punt de vista territorial, paisatgístic i ambiental.

Així doncs, el País Valencià ha fet una regulació específica per tal de minimitzar els impactes territorials en el SNU quan s'hi ha generat nuclis d'habitatges, que s'ha d'articular a través del pla general estructural. S'estableix que *"el pla general estructural, o qualsevol instrument de planejament amb capacitat d'establir l'ordenació estructural, podran delimitar com a zona urbanística en el SNU els nuclis d'habitatges consolidats que han de minimitzar el seu impacte territorial, la implantació dels quals s'haja efectuat al marge dels processos formalitzats d'urbanització i edificació"* (art. 210.1 de la Llei d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge del País Valencià), entenent-se com a nuclis d'habitatges consolidats *"les agrupacions d'habitatges implantats sobre àmbits en SNU que conserven una parcel·lació de característiques rurals"* (art. 210.2 de la Llei d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge del País Valencià).

El règim és més complex en el cas de les *"edificacions que estiguen situades en el sòl que gaudisca de qualsevol tipus de protecció pels seus valors ambientals especials, o un sòl que es trobe afectat per limitacions d'ús específiques derivades de l'aplicació de la normativa sectorial de mines, costes, aigües, risc d'inundació o infraestructures, o per l'existència d'activitats"*

implantades legalment o en procés de legalització”, en aquest cas caldrà un informe favorable de l’administració amb competències afectades, ja sigui la ambiental o aquella pertinent.

En qualsevol cas “l’ordenació estructural d’aquestes àrees, l’ha de fer el pla general estructural, o la modificació d’aquest, o un pla especial. L’ordenació detallada d’aquestes àrees s’ha d’efectuar mitjançant un pla especial”.

En qualsevol cas, com veiem, serà el Pla Especial el que farà les determinacions concretes per l’àmbit afectat; havent-se d’acompanyar d’un Programa d’Actuació on s’hi inclogui el projecte d’urbanització i aquells altres elements que permetin minimitzar l’impacte territorial causat per aquests nuclis d’habitatges en sòl no urbanitzat.

08.- Eina o instrument específic de regularització

Per UD’s en SNU genèric, es possibilita la regularització a través del “Pla General Estructural” (PGE) o la modificació d’aquest, o un Pla Especial, que contenint la ordenació detallada s’acompanyi d’un Programa d’Actuació que inclogui el Projecte d’Urbanització i totes les mesures pertinents de minimització de l’impacte territorial causat per aquests nuclis d’habitatges en SNU.

09.- Conseqüència de la impossibilitat de regularització

Els plans han d’expressar quines construccions anteriors a ells han de quedar en situació de FO, per manifesta incompatibilitat amb les seves determinacions, en les que només s’autoritzaran obres de conservació. Tanmateix, els plans han d’establir el règim transitori per la realització d’obres i activitats en edificis que, tot i no quedar en situació de FO, no siguin plenament compatibles amb les seves determinacions. Es poden admetre obres de reforma i millora i canvis objectius d’activitat, sempre que la nova obra o activitat no accentuï la inadequació al planejament vigent ni suposi la completa reconstrucció d’elements disconformes amb el planejament.

La LOTUP diu que en FO la finalitat de reduir l’impacte negatiu d’aquestes construccions i edificacions, la administració podrà ordenar la execució de les obres que resultin necessàries per a no pertorbar la seguretat, salubritat i ornament o paisatge de l’entorn.

10.- Conclusions de l’enfoc de la problemàtica per part de la regulació valenciana

Tant per UDUs en SNU genèric com en SNU d’especial protecció, es possibilita la regularització a través del “Pla General Estructural” o la modificació d’aquest, o un Pla Especial. Per les segones aplica el mateix procediment però amb informe favorable de l’administració amb competències afectades.

Per les UDUs però que situades en SNU d’especial protecció, aquest informe resulti desfavorable, restaran en situació de Fora d’Ordenació i per tant només podran ser autoritzables obres de conservació, però no la regularització.



E.- Comunitat Autònoma d’EXTREMADURA

01.- Marc normatiu urbanístic general de la Comunitat Autònoma

El marc normatiu de la Comunitat Autònoma de Extremadura resta definit a les següents lleis:

- * *Llei 13/1997, de 23 de diciembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura*
- * *Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*
- * *Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura.*
- * *Decreto 56/2008, de 28 de marzo, por el que se establece la habilitación urbanística de suelos no urbanizables para instalaciones de energía eléctrica a partir de energía eólica en la Comunidad Autónoma de Extremadura*
- * *Decreto 178/2010, de 13 de agosto, por el que se adoptan medidas para agilizar los procedimientos de calificación urbanística sobre SNU.*
- * *Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX)*
- * *Decreto 50/2016, de 26 de abril, de atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y de Ordenación del Territorio de Extremadura*
- * *Ley 2/2018 de 14 de febrero de coordinación intersectorial y simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura*
- * *Decreto 128/2018, de 1 de agosto, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la comisión de Coordinación Intersectorial y el procedimiento de coordinación intersectorial*
- * *Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (LOTUS)*
- * *Decreto Ley 10/2020, de 22 de mayo, de medidas urgentes para la reactivación económica en materia de edificación y ordenación del territorio destinadas a dinamizar el tejido económico y social de Extremadura, para afrontar los efectos negativos de la COVID-19*

02.- Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica

Sense una normativa específica per resoldre la problemàtica, s'aborden per primer cop com actuacions il·legals o clandestines a la "*Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*", possibilitant la seva regularització amb caràcter general, però especificant mai serà el cas de les actuacions en SNU d'especial protecció. Es consideren clandestines, quan es realitzin o s'hagin realitzat sense comptar amb els corresponents actes legitimadors previstos en la llei o al marge o contravenint-los, mentre que es consideren il·legals, quan tot i comptar amb els actes legitimadors, es realitzen o s'han realitzat en disconformitat amb la ordenació territorial i urbanística.

03.- Nomenclatura específica que li dona la normativa de la comunitat

Pel que fa al nom que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma a les Urbanitzacions amb Dèficits Urbanístics, no és fins al 2015 que no trobem una nomenclatura concreta, com són les urbanitzacions residencials de caràcter autònom i aïllades, amb habitatges destinats principalment a la seva ocupació temporal o estacional.

Les UDUs en SNU es defineixen com actuacions urbanitzadores i edificatòries clandestines o il·legals, sobre les quals la mateixa normativa, també amb una disposició específica diu: *El*

planeamiento general municipal podrá regularizar la situación de las actuaciones urbanizadoras y edificatorias clandestinas o ilegales ejecutadas en SNU en contradicción o al margen de la legislación urbanística en vigor y que de acuerdo con ésta formen un núcleo de población aislado, possibilitant el seu pas de SNU a Sòl Urbanitzable o Sòl Urbanitzable No Consolidat.

Per la seva banda, la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura defineix els assentaments en sòl rústic, siguin d'ús residencial o productiu, com el conjunt d'edificacions, construccions o instal·lacions que presenta uns indicadors, tals com densitat u ocupació, superiors als estàndards de sostenibilitat territorial establerts per al sòl rústic, essent, en qualsevol cas, inferiors als estàndards de sostenibilitat urbana; en defecte d'estàndards, el criteri determinant serà el fet de que aquestes edificacions, construccions o instal·lacions manifestin risc de formació d'un nou teixit urbà.

04.- Concepte, definició i categorització del SNU d'especial protecció

Pel que fa al tractament que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma al SNU d'Espcial Protecció, cal dir que la normativa de 2001, defineix que dintre del SNU protegit, el Pla General Municipal haurà de distingir SNU de protecció ambiental, natural, paisatgística, cultural o d'entorn, per raó dels valors, naturals o culturals, que en ells es facin presents, al que haurà d'adscriure en tot cas:

- Els bens de domini públic natural i les seves zones de protecció en la varietat específica de protecció ambiental
- Els terrenys que hagin de ser objecte d'un règim especial de protecció per estar incloses en la Xarxa d'Àrees Protegides de la comunitat, sempre que els corresponents instruments de planificació que els declarin o regulin estableixin expressament la seva incompatibilitat per ser objecte de transformació urbanística, en la varietat específica de protecció natural.

I s'afegeix, que la mera inclusió d'uns terrenys en la XN 2000 no determinarà, per sí sola, la seva classificació com SNU, podent ser objecte d'una transformació urbanística compatible amb la preservació dels valors ambientals necessaris per garantir la integritat de l'àrea i comprnent únicament els actes d'alteració de l'estat natural dels terrenys que expressament s'autoritzen en el corresponent procediment d'avaluació ambiental.

Avui (2019) es diferencia SNU comú del protegit i dintre d'aquest 6 tipus: ambiental, natural, paisatgístic, entorn, estructural, infraestructures i equipaments.

05.- Marge de maniobra en SNU genèric

Amb caràcter general, al sòl rústic es distingeixen els següents tipus d'usos: naturals, vinculats, permesos, autoritzables i prohibits. Dintre dels vinculats es situa el residencial autònom vinculat a l'explotació agrícola, ramadera, silvícola, ... que proporcionalment es requereixi pel seu desenvolupament i la permanència del qual resta vinculada al manteniment efectiu de la explotació servida. Dintre dels usos permesos, es situa el residencial autònom, les condicions del qual, però, han de ser determinades pel planejament. Dintre dels usos autoritzables, es situa el residencial autònom, en absència de planejament, o quan aquest no reguli intensitats ni condicions d'implantació.

Es desenvolupa com us compatible amb el medi rural, entre d'altres, l'habitatge familiar aïllat en àrees territorials on no existeixi possibilitat de formació de Nucli de població, ni pugui presumir-se Finalitat Urbanitzadora, per no existir instal·lacions o serveis necessaris per la finalitat d'aprofitament urbanístic. Alguns dels requisits que s'estableixen per l'autorització d'aquestes obres, entre altres, són la exigència d'una superfície per la unitat rústica vinculada en la que vagi a implantar-se l'habitatge major de 1,5 ha, i una ocupació per la edificació inferior al 2% havent-se de mantenir la resta de la superfície en explotació agrària efectiva o amb plantació d'arbrat.

El procediment concret per l'atorgament de la qualificació urbanística per actes promoguts per particulars inclou concretar un canon urbanístic a satisfer al municipi en concepte de participació en l'aprofitament urbanístic atorgat per la qualificació, o en el seu cas, i amb caràcter substitiu, previa adopció d'acord exprés pel Ple de l'ajuntament, la entrega gratuïta de terrenys per un valor equivalent al mateix. En el cas d'habitatges NO vinculats a explotacions rurals, la quantia d'aquest canon es fixa en un 5% de l'import total de la inversió a realitzar per la execució de les obres. Com en altres casos, la unitat rústica quedarà vinculada legalment a la edificació, mitjançant afectació real amb inscripció registral, de manera que mentre aquesta permaneixi vigent, la unitat no podrà ser parcelada, dividida, segregada o fraccionada.

06.- Marge de maniobra en SNU d'especial protecció

Amb la LOTUS del 2018, es confirma la tendència a la desregulació del SNU a la comunitat extremenya, ja que la major part de la superfície de la comunitat podrà ser utilitzada amb les lògiques excepcions per zones inundables o llocs d'alta protecció ambiental. Fins i tot en sòl rural rústic, es fa compatible amb turisme, oci, energies renovables, agroindústria, econòmica verda i circular, on els ajuntaments poden donar directament llicència en sòl rústic, complint una sèrie de requisits. A més aquesta norma simplifica espectacularment els procediments.

Hauran alguns en sol d'especial protecció que no podran ser regularitzats, però els que no tinguin un problema d'impacte ambiental complicat poden ser regularitzats mitjançant pla especial. S'ha de fer dintre dels plans generals municipals d'aquells municipis de més de 50.000 habitants i dels plans territorials pels més grans de 50.000hab.

S'estableix a la *Ley 11/2018* (article 67) literalment "*Se consideran usos prohibidos, los expresamente catalogados así por el planeamiento, por resultar incompatibles con la conservación de las características ambientales, edafológicas, o sus valores singulares del suelo*" i l'article 71.5 estableix que existeixen assentament inviables i que aquest s'hauran d'extingir-se, així literalment diu: "*Los asentamientos irregulares inviables permanecerán con tal consideración, sujetos al canon correspondiente, hasta su extinción*".

07.- Via de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció

La normativa del 2001, ja tractava el règim de legalització de les actuacions clandestines, mitjançant els pertinents projectes de legalització, que havien de comprendre els instruments d'ordenació, projectes tècnics i demés documents precisos per la verificació del tipus de control urbanístic aplicable a cada cas. Havien d'incloure en tot cas les obres, els treballs e instal·lacions precises per l'adaptació de l'actuació a la ordenació urbanística i la reducció de l'impacte ambiental o cultural, si fos procedent.

En els casos en que no procedeix la legalització, s'ordenarà, afirmava l'esmentada regulació, la demolició sense més tràmit, amb la possibilitat d'engegar certes mesures cautelars com la suspensió del subministrament dels serveis o el desallotjament de l'immoble o immobles.

Les actuacions il·legals restaven subjectes al mateix procediment de legalització amb certes peculiaritats com que en cap cas eren legalitzables, les actuacions il·legals realitzades en SNU de protecció.

La llei 10/2015, en la mateixa direcció, concreta que el planejament general municipal podrà regularitzar la situació d'actuacions urbanitzadores i edificatòries clandestines o il·legals executades en SNU en contradicció o al marge de la legislació urbanística en vigor i que d'acord amb esta formen un nucli de població aïllat. Aquest procés de regularització implicava una proposta de reclassificació a sòl urbanitzable o SUNC, en funció de les característiques i el nivell d'urbanització dels terrenys afectats i l'ús previst pels mateixos (residencial, industrial o terciari), amb subjecció a determinades regles.

Així doncs aquesta normativa possibilitava la seva regularització des del planejament general que podrà assumir aquestes urbanitzacions com a sol urbanitzable per habitatges principalment temporals o estacionals.

La normativa del 2018, avançant novament en la mateixa direcció, deixa en mans del planejament general la identificació dels assentaments irregulars (*generados por actos carentes de legitimación, sobre los que no cabe la actuación disciplinaria de restauración*) que són viables i per tant es poden regularitzar (amb plans especials d'assentament, PEA) i els que per ser inviables s'han d'extingir (els que es troben en zones d'especial protecció ambiental o es trobin immersos en procediments judicials).

08.- Eina o instrument específic de regularització

Per UDUs en SNU genèric, es possibilita la regularització (reclassificació a sol urbanitzable o SUNC) mitjançant la delimitació de sectors pels assentaments irregulars que es considerin viables. Aquesta regularització es materialitza a través de la figura dels Plans Especials d'Assentament, seguits de la preceptiva autorització o comunicació municipal, i amb simultaneïtat amb el projecte de reparcel·lació.

09.- Conseqüència de la impossibilitat de regularització

A l'article 142 de la Llei 11/2018, es diferencia entre disconformitat, fora d'ordenació i fora d'ordenació sobrevinguda:

1. Las edificaciones, construcciones e instalaciones erigidas con anterioridad a la aprobación del PG Municipal que, siendo conformes con la ordenación vigente al momento de su autorización y con el título que hubiera habilitado su construcción, vinieran a no estar ajustadas a la ordenación prevista en el nuevo plan, quedarán en situación de FO en los términos previstos en los preceptos siguientes.

a) Los PG Municipales deberán contener de manera específica e individualizada, una relación detallada de edificaciones, construcciones e instalaciones que queden en situación sobrevenida de FO ... y que deban ser objeto de expropiación u ocupación directa, ...

..., no se podrán autorizar obras de consolidación, de aumento de volumen ni de modernización, que supongan un incremento de valor a efectos expropiatorios. Podrán autorizarse las obras de conservación y las reparaciones que exijan la salubridad pública, la seguridad, y la higiene de las personas que residan u ocupen dichas edificaciones y aquellas obras cuyo objeto sea su adaptación al plan o aquellas destinadas a adaptar o introducir las condiciones de accesibilidad exigibles.

b) La entrada en vigor de cualquier instrumento de planeamiento urbanístico o territorial, llevará aparejada la declaración en situación sobrevenida de FO de aquellas edificaciones, construcciones e instalaciones que existiendo con anterioridad y al amparo de título habilitante, no se ajusten a los parámetros urbanísticos a determinar por el nuevo plan, por motivos diferentes a los establecidos en el primer apartado de este artículo.

... Mediante resolución expresa municipal se reconocerán en situación de actuación disconforme, aquellas edificaciones, construcciones e instalaciones no amparadas en título habilitante y que resulten inatacables por haber transcurrido el plazo máximo previsto en esta ley para llevar a cabo la restauración de la legalidad que implique su demolición, mientras no se proceda a su legalización.

... sólo podrán autorizarse las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la accesibilidad de los elementos existentes, la conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad. No podrán ejecutarse obras de consolidación, ampliación, aumento de volumen o modernización.

10.- Conclusions de l'enfoc de la problemàtica per part de la regulació extremeña

El marc resum general és que per UDUs en SNU genèric, es possibilita la regularització a través de Plans Especials d'Assentament. Mentre que per les UDUs sobre SNU d'especial protecció, mai podran regularitzar-se. En sòl d'especial protecció, es propicia la seva extinció, restant les seves edificacions en situació de fora d'ordenació mentre no s'executa la seva demolició.

Aquest marc és el que ens dona la LSOTEX, que han vingut a consolidar una política de flexibilització del SNU o rústic que el govern d'Extremadura justifica al·ludint al Reial Decret Legislatiu 2/2008 de 20 de juny pel que s'aprova el TRLS estatal. No obstant, el text legal bàsic defineix el sol com "un recurs no sols econòmic, sinó sobretot natural, escàs i no renovable per la qual cosa tot el sol rural té un valor ambiental digne de ser ponderat i la seva liberalització no pot emparar-se en una classificació indiscriminada del sol". S'al·ludeix per tant a la necessitat d'ampliar els usos permesos en aquesta classe de sol, com a manera de preservar i desenvolupar el medi rural.

L'esmentada LSOTEX constitueix un dels canvis més importants del cos legal respecte a la regulació del SNU. Per una banda, les seves possibilitats per acollir habitatges augmenten, mentre que per una altra, es grava a les construccions en aquesta classe de sol en major proporció que la resta. Així mateix, s'eliminen les regles de divisió, segregació o parcel·lació de finques en SNU e inclús es descarta la indemnització, en supòsits de reparcel·lació, per totes les construccions, inclús aquelles que no hagin estat sancionades per infracció urbanística greu.

Aquest fet, afegit a la nova capacitat de l'administració autonòmica per modificar amb major facilitat la superfície de la unitat rústica apta per la edificació (superfície mínima de parcel·la edificable) amplia les possibilitats futures d'una major colonització d'aquesta classe de sol. Per últim, una de les mesures amb major afecció territorial es la amnistia per aquelles edificacions construïdes amb anterioritat a la llei estatal urbanística del 1975, sempre que es trobin en zones afectades per lleis sectorials i a més, no existeixi risc de formació de nucli de població.



G. - Comunitat Autònoma de GALICIA

01.- Marc normatiu urbanístic general de la Comunitat Autònoma

El marc normatiu de la Comunitat Autònoma de Galicia resta definit a les següents lleis:

- * *Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia*
- * *Decreto 80/2000, de 23 de marzo, por el que se regulan los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal*
- * *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*
- * *Ley 15/2004, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2002*
- * *Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, modificada por la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*
- * *Decreto 213/2007, de 31 de octubre, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística*

- * *Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia, modificada por la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*
- * *Decreto 20/2011 por el que se aprueba el Plan de ordenación del litoral de Galicia*
- * *Ley 3/2016, de 1 de marzo, de medidas en materia de proyectos públicos de urgencia o de excepcional*
- * *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*
- * *Ley 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación.*
- * *Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan básico autonómico de Galicia*
- * *Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia*
- * *Decreto 96/2020, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia*

02.- Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica

Sense una normativa específica per resoldre la problemàtica, la primera referència al que podria ser equiparable a les urbanitzacions en SNU, nuclis rurals, la trobem a la Llei 9/2002, de 30 de desembre, de *Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*.

03.- Nomenclatura específica que li dona la normativa de la comunitat

Pel que fa al nom que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma a les Urbanitzacions amb Dèficits Urbanístics, al 2016, apareix normativament el concepte d'assentaments apareguts al marge del planejament, entenen-se per aquells apareguts *“antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, que no se integren en la malla urbana o en la red de núcleos, y que precisen de acciones de recalificación”*, que han de ser identificats prèviament pel Plan Bàsic Autonòmic. Amb el compliment de certs requisits podran passar-se a Sol Urbanitzable.

D'aquesta forma, la Llei 2/2016 al seu article 23 defineix el concepte de “Sòl de nucli rural”, ja introduït a la normativa del 2002, constituint-lo les àrees del territori que serveixen de suport a un assentament de població singularitzat, identificable i diferenciat administrativament als censos i padrons oficials que el planejament defineix i delimita tenint en compte el nombre d'edificacions, la densitat d'habitatges, el seu grau de consolidació per la edificació i, en el seu cas, la tipologia tradicional del seu “armazón” i de les edificacions existents en el mateix.

Alhora estableix una subcategoria anomenada nucli rural comú (NR), definida com: *“asentamientos de población reconocibles como suelo de núcleo rural por su trama parcelaria o el carácter tradicional de su viario soporte pero que no presentan las características necesarias para su inclusión en el tipo básico anterior (nucli rural tradicional)”*. Aquestes característiques són: que siguin identificables en les fotografies aèries del vol americà del 1956 i que tinguin una estructura reconeixible com a tradicional de la arquitectura popular de Galicia.

04.- Concepte, definició i categorització del SNU d'especial protecció

Els plans generals d'ordenació i plans bàsics municipals de la comunitat autònoma gallega tenen la possibilitat de classificar i categoritzar el territori municipal entre: *Suelo urbano: consolidado y no consolidado, Suelo de núcleo rural (NR): tradicional y común, Suelo urbanizable y Suelo rústico: de protección ordinaria y de especial protección.*

Pel que fa al tractament que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma al SNU d'Espacial Protecció, veiem al següent quadre que el situa dintre del sòl rústic, diferenciant el de protecció ordinària i el de especial protecció, distingint dintre d'aquest fins a 8 subcategories diferents.

Galícia	SR	SR de Protección Ordinaria	
		SR Especialmente Protegido	Protección Agropecuaria
			Protección Forestal
			Protección de Infraestructuras
			Protección de las Aguas
			Protección de las Costas
			Protección de Espacios Naturales
			Protección Paisajística
		Protección Patrimonial	

*Categorías de Sòl Rural definides per la legislació urbanística autonòmica de Galícia
Font: elaboració pròpia a partir de la normativa vigent*

05.- Marge de maniobra en SNU genèric

Amb caràcter general, per poder admetre edificacions en sòl rústic, cal justificar suficientment la idoneïtat de l'emplaçament escollit però també la impossibilitat o inconveniència d'emplaçar-es en sòl urbà o urbanitzable amb qualificació adient. S'exceptua d'aquesta necessària justificació, entre d'altres, les construccions destinades a usos residencials vinculats a la explotació agrícola o ramadera.

Per una banda, han de complir una superfície mínima de parcel·la de 2.000m² i una superfície ocupada per la edificació en planta de com a màxim el 20% de la superfície de la finca, mentre que per una altra banda, en sòl rústic només es permeten segregacions amb la finalitat de reorganitzar la propietat, sempre i quan no resulti un major nombre de parcel·les respecte al originàriament existent.

Tanmateix en els Nuclis Rurals (NR) estan prohibides les edificacions i usos característics de zones urbanes i aquelles la tipologia de les quals resulti impròpia en relació amb les determinacions del planejament, però també les parcel·lacions que determinin la desfiguració de la tipologia del nucli. Sense perjudici d'això, als NR resten prohibits els habitatges adossats, projectats en sèrie, de característiques similars i emplaçats en continuïtat en més de 3 unitats.

06.- Marge de maniobra en SNU d'especial protecció

El PGO podrà excloure de la classificació de sòl rústic de protecció ordinària, justificadament, aquells àmbits que resultin necessaris pel desenvolupament urbanístic racional. Tanmateix, segons la normativa del 2016, el PG també podrà excloure justificadament del sòl rústic d'especial protecció, els terrenys necessaris pel desenvolupament urbanístic racional, previ informe favorable de l'òrgan que tingui la competència sectorial corresponent.

A diferència de moltes altres normatives autonòmiques, a Galícia es permet la conversió del sòl rústic d'especial protecció, sempre que hi hagi *"la autorización o el informe favorable del órgano que ostente la competencia sectorial correspondiente"*.

07.- Via de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció

Els NR s'ordenen mitjançant Plans Especials Específics, per als quals, la delimitació és clau. De fet s'aposta per una delimitació que més enllà de l'exclusiu reconeixement de la realitat consolidada existent, s'admeti una certa cabuda de nova edificació entesa com a densificació selectiva, més que un creixement en la superfície del sòl delimitat.

Pels assentaments en SNU pels que no cap la seva consideració com NR, amb una consolidació d'edificació d'almenys 50%, sols es permeten els usos existents (no sols residencials) durant un termini màxim de 3 anys, termini en el que ha d'estar aprovat el planejament que els ordeni en detall.

08.- Eina o instrument específic de regularització

Per UDUs en SNU genèric, es possibilita la regularització, sempre i quan els àmbits a tractar, estiguin prèviament identificats pel Pla Bàsic Autonòmic, podent passar-se a Sòl urbanitzable. La eina de regularització per tant, és el planejament general, que fins i tot podrà excloure de la classificació de sòl rústic de protecció ordinària, justificadament, aquells àmbits que resultin necessaris pel desenvolupament urbanístic racional. Fins i tot es permet la conversió del SNU d'especial protecció, sempre que s'informi favorablement des de l'òrgan que tingui la competència sectorial corresponent.

127

09.- Conseqüència de la impossibilitat de regularització

Els edificis, construccions o instal·lacions anteriors a l'aprovació definitiva del planejament urbanístic que resultaren incompatibles amb les seves determinacions per estar afectats per vials, zones verdes, espais lliures, dotacions i equipaments públics quedaran en FO. En ells només es podran autoritzar obres de conservació i les necessàries pel manteniment de l'ús preexistent, havent de renunciar expressament els propietaris a l'increment del valor expropiatori.

10.- Conclusions de l'enfoc de la problemàtica per part de la regulació gallega

Per UDUs en SNU genèric, es possibilita la regularització, en sòl rústic de protecció ordinària, mitjançant el planejament general i sempre que es justifiqui que aquells àmbits que resultin necessaris pel desenvolupament urbanístic racional. Per contra, per les UDUs sobre SNU d'especial protecció, Galícia és de les poques Comunitats Autònomes on es permet la regularització de sòl rústic d'especial protecció, sempre que hi hagi informe favorable de l'òrgan que tingui la competència sectorial corresponent.



01.- Marc normatiu urbanístic general de la Comunitat Autònoma

El marc normatiu de la Comunitat Autònoma de Madrid resta definit a les següents lleis:

- × *Ley 9/1985, de 4 de diciembre, especial para al tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid*
- × *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo*
- × *Ley 7/2000, de 19 de junio, de Rehabilitación de Espacios Urbanos Degradados y de Inmuebles que deban ser objeto de Preservación*
- × *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley 2/2018 de 4 de mayo y Decreto 11/2018 de 26 de junio, por el que se suprime la cédula de habitabilidad en la Comunidad de Madrid*
- × *Decreto 92/2008, de 10 de julio, por el que regulan las modificaciones puntuales no sustanciales de planeamiento urbanístico*

- * *Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles.*
- * *Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad de Madrid, aprobado el 1 de octubre de 2020*

02.- Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica

La Comunitat de Madrid, per la seva gran densitat de població, segurament acompanyat per l'efecte de la gentrificació, ha vist, els darrers anys, un gran creixement d'urbanitzacions en SNU als voltants de la capital.

Per abordar aquesta situació, iniciada als anys 60 i 70, en plena etapa de desenvolupament econòmic, al 1985 apareix ja una normativa específica, pel tractament d'actuacions urbanístiques il·legals, per intentar la seva regularització. Es va elaborar un catàleg amb 137 urbanitzacions il·legals i es va posar un termini de 3 anys per regularitzar-les com a nuclis urbans, però només una trentena van arribar a completar el procés, mitjançant els anomenats plans d'ordenació dels nuclis de població en SNU.

03.- Nomenclatura específica que li dona la normativa de la comunitat

Pel que fa al nom que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma a les Urbanitzacions amb Dèficits Urbanístics, més enllà d'aquest concepte d'il·legalitat definit al 1985, trobem al Projecte de Llei de *"Urbanismo y Suelo de la Comunidad de Madrid"*, la nomenclatura d'Assentaments No regularitzats, definits com aquells assentaments que essent utilitzats per ús residencial hagin format un nucli de població complint determinades condicions i requisits.

Els propietaris de terrenys classificats pel planejament com Urbà d'assentament no regularitzat estan obligats a costejar les ampliacions, millores i complementació dels serveis urbanístics necessaris, cedir gratuïtament els terrenys destinats a vials, i quan així ho prevegui justificadament el planejament, a costejar i cedir qualsevol altra infraestructura o dotació.

Prèviament, al 2000, es va redactar la Llei 7/2000, de 19 de juny, de Rehabilitació d'espais urbans degradats i de immobles que hagin de ser objecte de preservació, equivalent a la nostra Llei de Barris. Podria semblar que incorpora dintre del seu objecte, possibilitats d'intervenció sobre els àmbits que aquí ens ocupen, ja que els defineix com espais urbans degradats que podrien ser objecte de rehabilitació (no regularització), entesos com els conjunts o zones d'interès urbanístic, arquitectònic, històric, artístic, sociocultural o ambiental, amb greus deficiències urbanes o ambientals, significatiu deteriorament o decadència funcional de la edificació o infraestructures, dotacions o espais lliures que els serveixin. Però també, com àrees urbanes, que amb independència dels valors arquitectònics o urbanístics que en elles concorrin, presenten deficiències i carències socials d'especial gravetat.

El recentment aprovat projecte de Llei d'Urbanisme i Sòl de la Comunitat, especifica en un article concret el règim de sòl urbà d'assentament no regularitzat. *"Los propietarios de terrenos clasificados por el planeamiento como urbano de asentamiento no regularizado están obligados a costear las ampliaciones, mejoras y complementación de los servicios urbanísticos enumerados en el apartado 3 del artículo 22, a ceder gratuitamente los terrenos destinados a los viales y, cuando así lo prevea justificadamente el planeamiento, a costear y ceder cualquier otra infraestructura o dotación"*.

04.- Concepte, definició i categorització del SNU d'especial protecció

Pel que fa al tractament que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma al SNU d'Espcial Protecció, cal aclarir que el SNU podrà classificar-se, segons la normativa del 1985, com comú o especialment protegit. En la mateixa línia, la regulació del 2001 diferencia 3 categories de sòl: urbà, urbanitzable i SNU de protecció, definint aquest com els terrenys que éssent incompatibles

amb la seva transformació s'hagin d'incloure en aquesta classe de sòl per que així ho determini el planejament regional territorial, la legislació sectorial i/o el planejament urbanístic.

Per últim, cal referir-se al Projecte de Llei de sol en tràmit, que fa la següent categorització del SNU:

Artículo 26. Suelo no urbanizable.

1. Tienen la condición de SNU:

- a) *Los terrenos que no estén clasificados como suelo urbano ni urbanizable por el planeamiento territorial o urbanístico, por no estar justificada su transformación mediante la urbanización en aplicación de los principios de utilización racional de los recursos naturales o de desarrollo sostenible.*
 - b) *Los terrenos sometidos a algún régimen de protección, conforme a la legislación de protección del dominio público, de protección medioambiental, de patrimonio cultural o natural, o de cualquier otra legislación sectorial.*
 - c) *Los terrenos que el planeamiento territorial o urbanístico preserve de su transformación urbanística por sus valores naturales, culturales, agrícolas, ganaderos, forestales, ecológicos, ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, u otros que justifiquen la necesidad de protección.*
 - d) *Los terrenos inadecuados para su transformación urbanística por estar amenazados por riesgos naturales o tecnológicos incompatibles con su urbanización, tales como inundación, erosión, hundimiento, incendio, contaminación o cualquier otro tipo de perturbación del medio ambiente o de la seguridad y salud públicas.*
- 2. Quedarán sujetos a la prohibición de cambio de uso y de toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, los terrenos forestales incendiados, en los términos y por el tiempo establecido en la legislación forestal y de montes.*

Artículo 27. Categorías de suelo no urbanizable.

En el SNU el planeamiento general distinguirá todas o alguna de las siguientes categorías:

- *SNU común, constituido por los terrenos enumerados en la letra a) del artículo 26, así como los que no se incluyan en ninguna de las otras categorías. Recibirán también esta calificación los terrenos que se encuentren en la situación descrita en el apartado segundo del artículo 26.*
- *SNU de protección, constituido por los terrenos enumerados en la letra b) del artículo 26.*
- *SNU preservado de la urbanización, constituido por los terrenos enumerados en la letra c) del artículo 26.*
- *SNU inadecuado para su transformación, constituido por los terrenos enumerados en la letra d) del artículo 26.*

05.- Marge de maniobra en SNU genèric

El SNU comú segons el projecte de llei en tràmit, admet l'ús d'habitatge unifamiliar aïllat sempre que per la seva localització no pugui presumir-se finalitat urbanitzadora i disposi d'una determinada superfície mínima, requerint la expressa previsió des del planejament mitjançant la oportuna classificació del sòl.

El projecte de llei de sòl en tràmit especifica que en SNU els propietaris tenen el deure de respectar el règim mínim de protecció previst per cada categoria de sòl. Amb caràcter particular, planteja que en el SNU comú NO es pugui construir en cap cas, tret que canviï la seva classificació en el planejament general a iniciativa dels propis ajuntaments. En SNU estan prohibides les obres d'urbanització, tret de les necessàries per executar infraestructures o

sistemes generals o que s'autoritzin mitjançant els procediments establerts a la llei per aquesta classe de sòl.

06.- Marge de maniobra en SNU d'especial protecció

La Ley 9/2001, estableix que en el SNU de protecció, excepcionalment, puguin autoritzar-se actuacions específiques, sempre que estiguin previstes en la legislació sectorial i expressament permeses pel planejament regional territorial o el planejament urbanístic. A més, podran realitzar-se e implantar-se amb les característiques resultants de la seva funció pròpia, les obres e instal·lacions i els usos requerits per les infraestructures i serveis públics estatals, autonòmics o locals que precisen localitzar-se en terrenys amb aquesta classificació.

130

També s'especifica a l'esmentada normativa que quan en virtut de resolució judicial, no existeixi planejament urbanístic aplicable, únicament es podran autoritzar obres de conservació i obres de construcció o edificació que en SNU de protecció, no tinguin alçada superior a 2 plantes.

El projecte de llei de sòl en tràmit especifica que els propietaris de terrenys classificats pel planejament com SNU (en genèric i sense especificar per l'especial protecció) tindran dret a utilitzar-lo, gaudir-lo i disposar d'ell conforme a la seva naturalesa rústica, podent destinar-los a usos agrícoles, ramaders, forestals, cinegètics o d'altres anàlegs vinculats a la utilització racional dels recursos naturals.

Sí que especifica el present document provisional, que en relació a la possible incorporació al sòl Urbà dels assentaments no regularitzats, que *"De no ser viable la regularización de estos asentamientos, por motivos ambientales, falta de servicios, o cualquier otra circunstancia legal, mantendrán su situación legal de fuera de ordenación, pudiendo ser atendidas sus necesidades de servicios mínimos, siempre que se sometan a un informe de evaluación de edificios, y este garantice sus condiciones de habitabilidad"*.

Amb caràcter general defineix les actuacions autoritzables, especificant que no es podran autoritzar les següents quan existeixi risc de formació d'un nucli de població:

e).- Las actividades que favorezcan el desarrollo rural sostenible, incluso cuando las edificaciones soporte de la actividad se encuentren en situación de fuera de ordenación. Entre tales actividades se encuentran:

1º. Los establecimientos de turismo rural en edificaciones rurales tradicionales rehabilitadas al efecto, dentro de los límites superficiales y de capacidad que se determinen reglamentariamente.

2º. Los usos caninos, ecuestres o análogos, cuando el uso que se implante sea, además de la cría de ganado, la realización de actividades deportivas, recreo, exhibiciones o análogas, en edificaciones existentes que puedan ser rehabilitadas a esos exclusivos fines.

3º. La celebración de actos culturales, ocio, banquetes o similares en edificaciones rurales declarados Bien de Interés Cultural, Patrimonial o que tengan algún tipo de valor arquitectónico. La licencia a que se refiere esta letra podrá legitimar la implantación de instalaciones y construcciones auxiliares, en los términos que disponga la legislación sectorial y el planeamiento urbanístico.

f) La rehabilitación para su conservación, incluso con destino residencial, de edificios de valor etnográfico, arquitectónico o cultural, aun cuando se encontraran en situación de fuera de ordenación, pudiendo excepcionalmente incluir las obras de ampliación indispensables para el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad

07.- Via de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció

La primera via de regularització en aquesta comunitat autònoma la va explorar la Llei 9/1985 pel tractament d'actuacions urbanístiques il·legals, enfocada a la necessitat de catalogar les urbanitzacions il·legals i de definir programes d'actuació sobre dites urbanitzacions.

Proposava afrontar el tractament de les urbanitzacions bàsicament mitjançant dues vies: una primera que afectaria a aquelles urbanitzacions sobre les que s'hauria d'actuar en ordre a aconseguir la restauració del medi físic alterat i una segona, afectaria a les urbanitzacions susceptibles d'incorporar-se al planejament urbanístic per la seva adequada ordenació.

En el primer cas les mesures a adoptar deurien aplicar-se en les àrees de significat valor agrícola, ecològic o paisatgístic que fossin susceptibles de recuperació. Les actuacions a adoptar, per tant, havien de ser les destinades a la reposició dels terrenys a l'estat anterior a la producció de la situació d'il·legalitat, restaurant la realitat física i l'ordre jurídic alterat.

En el segon cas, es refereix a sols sense valor ecològic, paisatgístic o productiu, amb una localització i uns accessos que permetrien la seva incorporació al sistema urbanístic (en particular viari, serveis i consolidació i qualitat de l'habitatge), garantint la viabilitat econòmica de la reconducció urbanística de les actuacions, en quant a les inversions que s'hagin de realitzar i a la disponibilitat dels agents cridats a efectuar-les.

S'incorpora una figura regulada ex novo per la present llei: els plans d'ordenació dels nuclis de població en SNU (PONP). Aquests plans havien de contenir determinacions relatives a la ordenació i urbanització, així com les reserves de terrenys destinats a equipaments i dotacions i espais lliures per a l'oci, de cessió obligatòria i gratuïta a favor de l'administració, sistemes de gestió o actuació i programació necessàries. La formulació i tramitació d'aquests plans responia a l'administració de la comunitat, d'acord amb un procediment essencialment orientat a agilitzar la seva tramitació.

La revisió o modificació del planejament general podia determinar la inclusió dels terrenys compresos en l'àmbit de les actuacions objecte de la present llei en alguna de les classes de sol previstes en la legislació vigent. Ambtot el SNU podia classificar-se com comú o especialment protegit.

El projecte de llei de sòl, actualment en fases avançades de tramitació, possibilita regularitzar les situacions urbanístiques il·legals i donar la condició de sòl urbà a aquests assentaments ubicats en SNU, mitjançant Plans Especials d'Ordenació (PEO), si compleixen determinats requisits: la seva regularització ha de ser reconeguda per la legislació anterior, han d'estar fora d'ordenació i requereix informe de la direcció general de medi ambient. Per que puguin ser regularitzats com urbans han de disposar de accés rodat, subministrament d'energia elèctrica, abastament d'aigua i un sistema col·lector d'aigües residuals conforme a les normes aplicables al tractament d'aigües residencials urbanes. Per tant, sens perjudici d'això, s'estableix que, per motius ambientals podria no ser possible la regularització.

Aquests PEO d'Assentaments no Regularitzats, tenen per finalitat *"mitigar los efectos desfavorables de la ocupación para el medio físico; prevenir riesgos en materia de salubridad, tráfico, incendio e inundación o equivalente; y regularizar y consolidar, en su caso, el asentamiento"* (art. 65.2 del Projecte de Llei d'Urbanisme i Sòl de la C. de Madrid). Així doncs, mitjançant aquest Pla Especial, s'han d'establir totes aquelles actuacions de gestió urbanística necessàries per regularitzar la situació.

Cal aturar-se aquí un moment, per esmentar altres possibles solucions que planteja l'esmentada normativa en tràmit per la regularització d'UDUs. Destaca que es preveu puguin legalitzar-se les que disposin s'accés rodat, subministrament d'energia elèctrica i abastament d'aigua, tot i que aquest darrer requisit no és necessari complir-lo si la seva instal·lació té un cost excessiu o no suposa un avantatge pel medi ambient. De la llei es desprèn llavors amb aquesta excepció que puguin legalitzar-se nuclis que segueixin amb fosses sèptiques o pous negres.

08.- Eina o instrument específic de regularització

Amb caràcter general, per UDUs tant en SNU genèric com d'especial protecció, es possibilita la regularització a través dels anomenats Plans Especials d'Ordenació d'Assentaments NO Regularitzats:

- 1. Son aquellos que tienen por objeto ordenar asentamientos no regularizados, incluidos en las áreas previamente delimitadas por el instrumento de planeamiento general.*
- 2. La finalidad de estos planes especiales será mitigar los efectos desfavorables de la ocupación para el medio físico; prevenir riesgos en materia de salubridad, tráfico, incendio e inundación o equivalente; y regularizar y consolidar, en su caso, el asentamiento.*
- 3. En el supuesto de regularización de asentamientos, el plan especial incluirá, en su caso, las previsiones de gestión urbanística necesarias en atención a las peculiaridades del ámbito, pudiendo, para ello, ser utilizados potestativamente cualquiera de los sistemas de ejecución urbanística previstos en esta ley.*
- 4. Asimismo, su desarrollo no exigirá la formulación de proyecto de urbanización, sin perjuicio de la redacción del proyecto de obra que, en su caso, fuese necesario.*

Tanmateix, caldrà que els ajuntaments elaborin, com a document complementari de l'instrument de planejament general que correspongui, un llistat en el que es relacionin les construccions i edificacions existents en SNU, distingint entre les que són conformes a la legalitat, les que es troben en situació de fora d'ordenació i aquelles sobre les que és possible adoptar mesures de restabliment de la legalitat urbanística.

09.- Conseqüència de la impossibilitat de regularització

La normativa de 2001, estableix a l'article 64 que un dels efectes de la entrada en vigor dels Plans d'Ordenació urbanística és la declaració de la situació de FO de les instal·lacions, construccions i edificacions anteriors que resultin disconformes amb la nova ordenació. A tal efecte, s'haurà de distingir entre les instal·lacions, construccions i edificacions totalment incompatibles amb la nova ordenació, en les que serà d'aplicació el règim propi de dita situació legal, i les que només parcialment siguin incompatibles amb aquella, en les que es podran autoritzar a més, obres de millora i reforma que es determinin. *"Son siempre incompatibles con la nueva ordenación, debiendo ser identificadas en el Plan de Ordenación Urbanística, las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional o impidan la efectividad de su destino."*

La novetat de la regulació en tràmit és la introducció d'una regulació específica per als assentaments no regularitzats existents en SNU de determinats municipis de la comunitat madrilenya. El que es pretén es eliminar la incertesa en que es troben multitud d'edificacions, segons el preàmbul, que essent construïdes des de fa més de 30 anys, es troben en situació de fora d'ordenació, sense que admetin actuacions de restabliment de la legalitat urbanística. Davant d'aquesta situació, i essent una realitat preexistent que ja no es pot evitar, és necessari donar un tractament que a més de millorar la qualitat de vida dels residents, millori el medi ambient i resolgui la dotació dels serveis bàsics. Ara bé, aquesta possibilitat només s'admetrà en aquelles parcel·lacions i construccions que siguin viables des del punt de vista ambiental i assumint els titulars les càrregues urbanístiques que corresponguin.

Amb tot el redactat literal provisional és el següent:

Article 14.3. En los terrenos que sustenten usos, edificaciones e instalaciones declarados FO, no podrá autorizarse ninguna obra, salvo las estrictamente necesarias para su conservación y consolidación, entendiéndose por obras de consolidación aquellas que tienen como fin mantener el edificio en condiciones de seguridad, salubridad y habitabilidad. Cualquiera otras obras serán ilegales y ni ellas ni las autorizables podrán producir incremento del valor de la expropiación.

Article 14.4. La declaración de FO, o la disconformidad con el planeamiento urbanístico, podrá ser absoluta, cuando las construcciones e instalaciones sean totalmente incompatibles con la nueva ordenación aprobada; será relativa, cuando las

construcciones e instalaciones solo sean parcialmente incompatibles con la nueva ordenación aprobada. Cuando sea absoluta, las obras de consolidación señaladas en el apartado 2 de este artículo no podrán llevarse a cabo cuando falten menos de 5 años para que expire el plazo fijado para la expropiación o demolición del inmueble. Cuando sea relativa, podrán admitirse aumentos de volumen siempre que lo permitan las determinaciones del nuevo planeamiento. En ambos casos se autorizarán cambios de uso siempre que sean compatibles con el nuevo planeamiento.

10.- Conclusiones de l'enfoc de la problemàtica per part de la regulació madrilenya

Amb caràcter general, per UDUs tant en SNU genèric com d'especial protecció, es possibilita la regularització a través d'aquests PE d'Assentaments No Regularitzats o UDUs. Aquests PE establiran totes les gestions urbanístiques necessàries per la regularització de la situació, que pot fins i tot exceptuar del compliment de la existència d'una xarxa sanejament.

Els requisits per la regularització són: estar reconeguts per la legislació anterior, estar en FO i informe favorable de la Direcció General de Medi Ambient, que per motius ambientals podria no possibilitar la regularització. Aquest seria el cas de les situades en SNU d'especial protecció.

La regulació en tràmit, que caldrà veure com s'aprova definitivament, destaca per la desaparició de les qualificacions urbanístiques i dels projectes d'actuació especial com els instruments jurídics pel control de les actuacions en SNU. Es substitueixen per altres més àgils.

“En SNU común, para la implantación de los usos previamente relacionados en la Ley, será preciso una previa declaración de su interés general por el Consejero competente y será la Comisión de Urbanismo de la Comunidad de Madrid quien otorgue finalmente la autorización de uso especial, todo ello previa información pública y solicitud de informes sectoriales que procedan. En el caso de que un ciudadano quiera llevar a cabo los usos o actividades previstos por la ley sobre un SNU común, de protección o preservado de la urbanización, habrá de obtener una licencia urbanística que queda sujeta a un procedimiento más exigente que el habitual. Así, por ejemplo, se precisa un estudio de viabilidad urbanística y un informe preceptivo y vinculante de la Dirección General competente en materia de Urbanismo”.



01.- Marc normatiu urbanístic general de la Comunitat Autònoma

El marc normatiu de la Comunitat Autònoma de Múrcia resta definit a les següents lleis:

- * *Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia.*
- * *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia*
- * *Decreto 59/2001, de 27 de julio, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación de Política Territorial*
- * *Decreto 66/2002, de 8 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Social de Política Territorial de la Región de Murcia*

- * *Decreto 139/2005, de 25 de noviembre, por el que se crea y regula la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la sostenibilidad de los desarrollos urbanísticos en el ámbito de la Región de Murcia*
- * *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia modificada por la ley 10/2018 de 9 de noviembre de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad*
- * *Decreto Ley 3/2020, de 23 de abril, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de vivienda e infraestructuras*

02.- Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica

Sense una normativa específica per resoldre la problemàtica de les urbanitzacions en general i de les UDUs en SNU en particular, s'aborden per primer cop aquestes realitats a la "Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región" que contempla la figura dels Plans Especials d'adequació urbanística. Aquests PEAU tindran per objecte adequar la actuació urbanística en àrees específiques amb incipient urbanització i peculiars característiques del seu entorn ambiental, per "encauzar" un desenvolupament urbanístic sostenible, però només per les àrees classificades com sol urbà especial o urbanitzable especial.

03.- Nomenclatura específica que li dona la normativa de la comunitat

Pel que fa al nom que li dona la normativa d'aquesta comunitat autònom a les Urbanitzacions amb Dèficits Urbanístics, la única referència conceptual a la normativa murciana que podria apropar-se a les nostres UDUs serien aquestes àrees específiques amb incipient urbanització i peculiars característiques del seu entorn ambiental, sense atorgar-li cap nom en concret.

04.- Concepte, definició i categorització del SNU d'especial protecció

La categoria equiparable al nostre SNU d'especial protecció, la trobem a la normativa original, la del 2001, com a SNU de protecció específica. Queden inclosos en aquesta categoria els terrenys de la *Huerta Tradicional de la Región de Murcia*, que deguin preservar-se el procés urbanitzador, per estar subjectes a algun règim específic de protecció incompatible amb la seva transformació urbanística, de conformitat amb els instruments d'ordenació territorial, els instruments d'ordenació de recursos naturals i la legislació sectorial, amb motiu dels seus valors paisatgístics, històrics, arqueològics, científics, ambientals o culturals, per la prevenció de riscos naturals o en funció de la seva subjecció a limitacions o servituds per la protecció del domini públic.

Al 2015 trobem novament aquesta categoria de SNU de protecció específica, amb la mateixa definició, mentre que incorpora dintre del SNU, el SNU protegit pel planejament i el SNU inadequat per a la seva transformació urbanística.

05.- Marge de maniobra en SNU genèric

Amb caràcter general, la normativa murciana estableix la obligació de preservar del procés urbanitzador i la impossibilitat de transformar urbanísticament el SNU.

Pel SNU protegit pel planejament o inadequat pel desenvolupament urbà, s'autoritzen amb caràcter general i sempre mitjançant el títol habilitant corresponent, els usos i construccions permesos pel planejament general, propis de cada zona i lligats a l'activitat productiva. Excepcionalment s'autoritzen els usos i instal·lacions provisionals previstos a la llei i les actuacions específiques d'interès públic, ben justificades i resolent adientment les infraestructures precises pel seu funcionament e inserció al territori mitjançant estudi de paisatge.

06.- Marge de maniobra en SNU d'especial protecció

S'estableix un règim excepcional d'edificació i usos en SNU de protecció específica, sota el qual s'admetran usos, instal·lacions o edificacions conformes a la ordenació territorial, legislació sectorial i instruments específics de protecció. En defecte d'aquests últims s'autoritzaran excepcionalment per l'administració regional, els usos, instal·lacions o edificacions que es considerin d'interès públic, així com els "provisionals" previ informe de la Direcció General d'Urbanisme, amb informe preceptiu i favorable de l'administració sectorial competent.

Es pauta per les infraccions urbanístiques que afectin sistemes generals, zones verdes, espais lliures, vials, equipaments i espais naturals especialment protegits, que prescriuran als 8 anys, sense perjudici de la imprescriptibilitat de les facultats de l'administració per exigir la restauració de la legalitat urbanística infringida i l'acció penal que pogués exercitar-se.

135

07.- Via de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció

Més enllà dels esmentats PEAU (Plans Especials d'Adequació Urbanística) recollits posteriorment per la "Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región" no trobem a la Comunitat Murciana un desenvolupament normatiu més detallat per la regularització dels assentaments il·legals.

Únicament s'estableix, de forma prou taxativa, que davant una parcel·lació que vagi contra la norma i, per tant, davant la creació d'una urbanització de naturalesa il·legal, s'haurà de retornar a la situació anterior; així doncs, es pot veure clarament que la intenció serà passar a la demolició d'aquelles construccions il·legals.

Així doncs es fixa el restabliment de la legalitat en parcel·lacions (*roturación de caminos, desmonte o destrucción de servicios, demolición de vallados y cualesquiera otras que resulten necesarias para el pleno restablecimiento de la realidad física alterada*) i el restabliment de la legalitat en edificacions (ordre d'execució de la demolició simultània a la ordre per les companyies subministradores de serveis per la seva retirada definitiva).

08.- Eina o instrument específic de regularització

Per UDUs en SNU genèric, s'estableix, de forma prou taxativa que s'haurà de retornar a la situació anterior, i per tant, cal executar la demolició de les construccions il·legals. Només es possibilita "el encauzamiento" o regularització d'UDUs, mitjançant els PEAU, per sòl urbà especial o urbanitzable especial, no per SNU.

Artículo 136. Planes Especiales de adecuación urbanística.

1. Los PEAU tendrán por objeto adecuar la actuación urbanística en áreas específicas con incipiente urbanización y peculiares características de su entorno ambiental, clasificadas como suelo urbano especial o urbanizable especial, para encauzar un desarrollo urbanístico sostenible.

2. Las determinaciones de estos planes serán las necesarias para sus fines, señalándose específicamente las siguientes:

a) Completar la red de infraestructuras de servicios y comunicaciones optimizando las redes existentes.

b) Previsión de los equipamientos y espacios libres públicos en proporción adecuada a las características específicas del área y al aprovechamiento establecido en el propio Plan Especial. La superficie mínima destinada para estas reservas será de 25 m² de suelo por cada 100 m² de aprovechamiento, determinando el plan la distribución y uso específico entre equipamientos y espacios libres en función de las necesidades. Esta reserva será independiente de la que le corresponda como sistemas generales si el Plan General no la hubiera determinado en su ámbito.

- c) Regulación del régimen de parcelación, usos del suelo y de la edificación, tipologías y aprovechamientos edificatorios, sin que pueda sobrepasarse el aprovechamiento de referencia señalado en esta ley para la categoría residencial de mínima densidad.
- d) Cuando resulte procedente, calificación de suelo para vivienda protegida y aplicación de primas de aprovechamiento, conforme a lo establecido en esta ley.
- e) Establecimiento de medidas encaminadas a la conservación de la estructura viaria y la mejora del medio ambiente y el paisaje, así como la regulación del aspecto exterior de las edificaciones, su carácter arquitectónico y conservación de elementos vegetales, huertos y arbolado para impedir su desaparición o destrucción.
- f) Establecimiento del sistema de gestión, de acuerdo con sus características peculiares.

09.- Conseqüència de la impossibilitat de regularització

Fins a la demolició, la normativa situa les esmentades edificacions en règim de fora d'ordenació (FO) o fora de norma (FN).

Considera com a FO, els edificis o instal·lacions anteriors a l'aprovació del planejament que resultaren substancialment disconformes amb les determinacions del mateix. El planejament ha de senyalar els supòsits en els que serà d'aplicació aquest règim, identificar les edificacions que queden en aquesta situació, i fixarà els margens de tolerància. En elles:

- *No podrán realizarse obras de aumento de volumen, modernización o que supongan un incremento de su valor de expropiación, aunque sí las reparaciones requeridas para el mantenimiento de la actividad legítimamente establecida, con independencia de la obligación genérica de los deberes de conservación.*
- *No obstante, cuando no se dificulte la ejecución de las determinaciones previstas en el planeamiento, podrán admitirse usos, obras o instalaciones de carácter provisional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior.*

Considera com a FN, les edificacions que incompleixin alguna condició normativa però que no siguin considerades FO, podent-se admetre a més del permès en FO, els usos, activitats econòmiques i obres d'ampliació, millora i reforma que no facin més greu l'aspecte normatiu que va determinar la seva disconformitat, sense que aquestes obres incrementin el valor a efectes d'expropiació.

10.- Conclusions de l'enfoc de la problemàtica per part de la regulació murciana

Per UDUs tant en SNU genèric, com d'especial protecció, o protecció específica segons la regulació murciana, no es possibilita la regularització. S'estableix, de forma prou taxativa que s'haurà de retornar a la situació anterior, i per tant, cal executar la demolició de les construccions il·legals. Només es possibilita "el encauzamiento" o regularització d'UDUs, mitjançant els PEAU, per sòl urbà especial o urbanitzable especial, no per SNU.

Mentrestant no s'executa la seva desaparició, les edificacions restaran en situació de fora d'ordenació, i per tant, només tindran admesos usos, obres o instal·lacions provisionals.



N.- Comunitat Foral de NAVARRA

01.- Marc normatiu urbanístic general de la Comunitat Autònoma

El marc normatiu de la Comunitat Autònoma de Navarra resta definit a les següents lleis:

- * *Decreto Foral 85/1995 de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de normas reguladoras de Ordenación del Territorio y Urbanismo.*
- * *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.*
- * *Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda.*
- * *Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística de Navarra*
- * *Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo; modificada por la Ley Foral 27/2018 de 24 de diciembre de presupuestos generales de Navarra para el año 2019*

02.- Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica

Sense una normativa específica, s'aborda per primer cop la problemàtica a que aquí ens referim a la "Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo", sota la fórmula d'autorització d'habitatge unifamiliar en SNU de preservació.

03.- Nomenclatura específica que li dona la normativa de la comunitat

La mateixa normativa, la del 2002, defineix les parcel·lacions il·legals, com aquelles parcel·lacions contraries a l'establert per la pròpia normativa i al planejament urbanístic, especialment quan pugui donar lloc a la constitució d'un nucli de població.

Per tant pel que fa al nom que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma a les Urbanitzacions amb Dèficits Urbanístics, no trobem cap concepte més semblant que "parcel·lació il·legal" i per extensió, "nucli de població". Aquest nucli de població, en defecte de caracterització per part del planejament, es considerarà una agrupació d'edificacions residencials, susceptibles de necessitar serveis urbanístics i dotacions comunes.

04.- Concepte, definició i categorització del SNU d'especial protecció

Una de les novetats més significatives de la Llei Foral de 2002 és el règim del SNU, ja que es simplifica molt respecte a la legislació anterior, distingint-se només 2 règims bàsics (SNU de protecció i SNU de preservació), mentre que abans es distingien fins a 6 diferents. Per tant pel que fa al tractament que li dona la regulació d'aquesta comunitat autònoma al SNU d'Especial Protecció, podem afirmar que en aquesta categoria s'inclouen: els definits així per la legislació sectorial, sotmesos a algun règim de protecció incompatible amb la seva transformació pels seus valors (paisatgístics, naturals, ambientals o agrícoles, històrics, artístics, científics o culturals), els que es trobin amenaçats per riscos incompatibles amb la seva urbanització i els que estiguin exclosos del procés urbanitzador pels instruments d'ordenació territorial.

Comunitat Foral de Navarra	SNU	SNU de Protección	Suelo de valor paisajístico
			Suelo de valor ambiental
			Suelo de valor para su explotación natural
			Suelo de valor cultural
		SNU de Preservación	Suelo de salvaguarda del modelo de desarrollo
			Suelo de prevención de riesgo
			Suelo destinado a infraestructuras
			Suelo destinado para actividades especiales

*Categorías de Sòl Rural definides per la legislació urbanística autonòmica de Navarra
Font: elaboració pròpia a partir de la normativa vigent*

05.- Marge de maniobra en SNU genèric

Als efectes del previst en la llei, les activitats i usos en SNU podran ser permesos, autoritzables i prohibits. De fet, en SNU, tant de protecció com de preservació, només seran considerades permeses aquelles activitats i usos que per la seva pròpia naturalesa siguin compatibles amb els objectius de protecció i preservació del SNU i garanteixin que no s'alteraran els valors o causes que han motivat la protecció o preservació de l'esmentat sòl.

S'autoritzen els habitatges en SNU de preservació sempre que es tracti d'unifamiliars aïllats, destinades a residència habitual i permanent del seu titular, en les condicions i àrees geogràfiques que es determinin reglamentàriament o pels instruments d'ordenació territorial; però resten prohibides en SNU les parcel·lacions urbanístiques (incloses divisions, segregacions, fraccionaments, ...).

Aquests habitatges autoritzats en SNU, però, han de complir certs requisits, com que la superfície de parcel·la no sigui inferior a 1ha i com a mínim el 50% dels seus usos i activitats siguin agraris, pecuaris o forestals no constructius. Les dotacions de serveis i accés als habitatges hauran de ser resolts pels propietaris de forma autònoma e individualitzada a partir de la escomesa de les infraestructures existents, sense alterar els valors que han motivat la protecció o preservació del SNU i respectant les normes de protecció de l'esmentat sol.

Podran autoritzar-se també habitatges en SNU inclòs en barris rurals tradicionals, així delimitats pel planejament urbanístic municipal, amb una superfície mínima de parcel·la no inferior a 1.500 m². Els requeriments pautats pel que fa a les dotacions de serveis i accés als habitatges són els mateixos que pels habitatges en SNU de preservació.

Per últim, convé afegir que la normativa específica que per les edificacions i activitats aïllades preexistents en situació legal en SNU podran ser objecte de rehabilitació i/o ampliació independentment del règim de protecció, sempre i quan no es trobi expressament prohibit pel planejament municipal o legislació sectorial i no impliqui canvi d'activitat o ús.

06.- Marge de maniobra en SNU d'especial protecció

Les activitats i usos autoritzables en SNU de protecció són aquelles construccions, instal·lacions o usos la comptabilitat dels quals amb els específics valors que motiven la especial protecció quedi suficientment justificada, i no estiguin expressament prohibits per la legislació sectorial, pels instruments de planificació sectorial o territorial i/o pel planejament urbanístic municipal.

En aquests sols NO seran autoritzables i especialment resten prohibides les construccions, activitats o usos que impliquin transformació del seu destí o naturalesa, lesionin el valor específic que es vol protegit o infringeixin el concret règim limitatiu establert pels instruments d'ordenació territorial o legislació sectorial.

07.- Via de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció

No s'estableix un procediment específic de regularització d'actuacions il·legals en SNU. A diferència d'altres legislacions analitzades, en aquest cas no es permet marge de regularització sinó que prohibeix de forma clara i concisa la prohibició de construir en aquests espais. Així doncs, *“se considera ilegal, a efectos urbanísticos, toda parcelación que sea contraria a lo establecido en la presente ley foral y en el planeamiento urbanístico, especialmente cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población”* (art. 146.1 del Refòs d'Ordenació del Territori i Urbanisme de Navarra). En aquesta línia, *“en ningún caso se consideran solares, ni se permitirá edificar en ellos, los lotes resultantes de una parcelación ilegal”* (art. 148.2 del Refòs d'Ordenació del Territori i Urbanisme de Navarra).

Només es regula la “Normalització de finques”, entesa com aquell procés necessari per regularitzar la configuració física de les finques per adaptar-les a les exigències del planejament, quan no sigui necessària la redistribució de beneficis i càrregues de la ordenació entre propietaris

afectats. Aquesta normalització es limitarà a definir els nous límits de les finques afectades de conformitat al planejament, sempre que no afecti el valor de les mateixes en proporció superior al 15% ni a les edificacions existents.

08.- Eina o instrument específic de regularització

No es crea cap eina de regularització ni s'estableix cap procediment específic de regularització d'actuacions il·legals en SNU. Es prohibeix de forma clara i concisa la prohibició de construir en aquests espais, ja sigui SNU genèric o d'especial protecció.

139

Només en SNU genèric es poden arribar a autoritzar habitatges unifamiliars aïllats en SNU de preservació sempre que no arribin a configurar nucli de població i habitatges en SNU inclòs en barris rurals tradicionals, possibilitant una única eina: la "Normalització de finques".

En SNU d'especial protecció, no sols NO són autoritzables, sinó que resten especialment prohibides les construccions, activitats o usos que impliquin transformació del seu destí o naturalesa, lesionin el valor específic que es vol protegit o infringeixin el concret règim limitatiu establert pels instruments d'ordenació territorial o legislació sectorial, restant per tant, taxativament prohibides les UDUs.

09.- Conseqüència de la impossibilitat de regularització

El planejament ha de relacionar expressament els edificis o instal·lacions erigits amb anterioritat que quedin classificats com FO per ser disconformes amb el mateix i estar prevista la seva demolició.

Queden en situació de FO els edificis e instal·lacions realitzats mitjançant actuacions que haguessin quedat declarats com infracció urbanística greu o molt greu i que hagués prescrit, sense que puguin realitzar en ells, altres obres que les mínimes de seguretat i salubritat i en cas de consolidació, augment de valor o modernització.

- Són infraccions greus (que prescriuen als 8 anys), entre d'altres, les parcel·lacions urbanístiques sobre SNU.
- Son infraccions molt greus (que prescriuen als 10 anys), entre d'altres, la realització de parcel·lacions urbanístiques sobre SNU de protecció, però també, l'incompliment de les normes sobre ús del sol i edificacions que afectin a sistemes generals, zones de domini públic, vials, zones verdes, parcs i jardins públics, zones esportives de lleure i expansió o equipament comunitari, SNU de protecció o bens protegits per la legislació sobre patrimoni històric.

Tret que el propi planejament disposés un règim diferent o que no estigués programada la expropiació o demolició de la finca en un termini de 10 anys des de l'aprovació del mateix, no podran realitzar-se en els edificis o instal·lacions declarats FO, obres de consolidació, augment de volum, modernització o increment del seu valor d'expropiació, però sí les reparacions que exigeixin la seguretat i salubritat de l'immoble, i les obres necessàries i parcials de consolidació així com les relatives al compliment d'altres determinacions normatives requerides per a l'ús de la edificació.

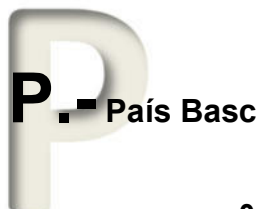
Algunes de les publicacions consultades destaquen de Navarra, juntament amb Aragó i Catalunya són les comunitat autònomes pioneres en possibilitar que els usos també poden ser declarats FO, si bé l'aplicació del règim de FO NO és objecte de compensació econòmica SI serien indemnitzables les limitacions d'ús segons la llei estatal 2008.

10.- Conclusions de l'enfoc de la problemàtica per part de la regulació navarra

El cas navarrès és bastant taxatiu. No s'estableix un procediment específic de regularització d'actuacions il·legals en SNU. No es permet marge de regularització sinó que prohibeix de forma

clara i concisa la prohibició de construir en aquests espais, ja sigui SNU genèric o d'especial protecció.

Mentre que en SNU d'especial protecció, no sols NO són autoritzables, sinó que resten especialment prohibides les construccions, activitats o usos que impliquin transformació del seu destí o naturalesa, lesionin el valor específic que es vol protegit o infringeixin el concret règim limitatiu establert pels instruments d'ordenació territorial o legislació sectorial, restant per tant, taxativament prohibides les UDUs.



01.- Marc normatiu urbanístic general de la Comunitat Autònoma

El marc normatiu de la Comunitat Autònoma d'Euskadi resta definit a les següents lleis:

- *Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de edificación forzosa y registro municipal de solares*
- *Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el reglamento de disciplina urbanística para el desarrollo y aplicación de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana.*
- *Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el reglamento de planeamiento para el desarrollo y aplicación de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana.*
- *Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el reglamento de gestión urbanística para el desarrollo y aplicación de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana.*
- *Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco*
- *Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana.*
- *Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, modificada por la ley 2/2018 de 28 de junio de Puertos y transporte marítimo del País Vasco*
- *Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006*
- *Decreto 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos*
- *Ley 2/2014, de 2 de octubre, de modificación de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo*
- *Decreto 46/2020, de 24 de marzo, de regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística.*

02.- Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica

Sense una normativa específica per resoldre la problemàtica, s'aborda per primer cop la regularització de nuclis rurals (no estrictament urbanitzacions) al 1998 amb *la Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana.*

Ja al 2006 la normativa qualifica la tendència al creixement urbà en base a desenvolupaments de baixa densitat, com una pràctica a evitar en una comunitat autònoma que no disposa de capacitat d'acollida suficient per suportar tal urbanització. Tracta d'evitar la extensió de la cultura de l'habitatge unifamiliar i adossat i dels creixements dispersos ja que generen models urbans poc funcionals i per tant poc sostenibles, alhora que presta una especial atenció a la correcta preservació i ús racional del SNU. Recupera la categoria del SNU, així classificat per la inconveniència del seu desenvolupament i la protecció dels NR, el sol dels quals es manté en SNU i els creixements dels quals es restringeixen, amb l'objecte de preservar el seu caràcter històric i econòmic, agrari i pecuari. Així mateix, s'estableixen al 2006 majors limitacions jurídiques per la instal·lació d'habitatges lligats a explotacions hortícoles i ramaderes en SNU.

Es diferencia entre els nuclis rurals que han completat el seu desenvolupament o regularització i han quedat consolidats segons les pautes del 1998 dels que no, insistint en que aquests es classifiquen com SNU de NR a no ser que no reuneixin els requisits per la seva inclusió en aquesta categoria, restant adscrit al sol urbà en aquest supòsit. Al 2008 s'especifica que la *“superficie de suelo ocupada por un núcleo rural podrá ser clasificada por el plan general como suelo urbano, en correspondencia con el modelo de ordenación definido en el planeamiento territorial, siempre y cuando así proceda conforme a la Ley”*. És requisit imprescindible que les diputacions forals facin inventaris de NR, ja que *“El planeamiento urbanístico no podrá prever núcleos rurales que no consten con este carácter en estos inventarios”*.

03.- Nomenclatura específica que li dona la normativa de la comunitat

Pel que fa al nom que li dona la normativa d'aquesta comunitat autònoma a les Urbanitzacions amb Dèficits Urbanístics, se'ls anomena nucli rural, definint-se nucli rural com a *“agrupación de entre seis y veinticinco caseríos en torno a un espacio público que los aglutina y confiere su carácter”* (Llei 2/2014 que modifica 2006 de la Llei del Sòl i Urbanisme d'Euskadi).

Cal tenir en compte la definició de “caserío” que es fa a través del desenvolupament reglamentari, que els concep com a edificis que compleixen acumulativament les condicions següents: constituir-se com a tipologia edificatòria aïllada, amb ús predominant d'habitatge, disposar d'almenys 1 habitatge ja existent, i disposar de llicència de primera ocupació o de document que deixi constància de manera fefaent de la seva efectiva ocupació residencial amb anterioritat a l'1 de gener de 1950.

I en tercer lloc, a més dels NR i dels caseríos, cal esmentar el concepte d'Actuacions clandestines, definides com aquelles actuacions objecte de llicència que es realitzen o s'hagin realitzat sense comptar amb els corresponents títols administratius legitimadors requerits a la present llei o al marge dels mateixos. Es tracta d'actuacions clandestines declarades incompatibles amb la ordenació urbanística en vigor per resolució o sentència ferma.

04.- Concepte, definició i categorització del SNU d'especial protecció

Pel que fa SNU d'Especial Protecció, es troba dintre de la classificació del SNU genèrica, definit com aquells terrenys sotmesos a un règim específic de protecció en virtut de qualsevol instrument d'ordenació del territori, o per efecte directe de l'aplicació de la legislació sectorial, amb motiu de que la ordenació urbanística els hi atorgui tal qualificació pel seu valor agrícola, forestal o ramader, per les possibilitats d'explotació dels seus recursos naturals o pels seus valors paisatgístics, històrics i culturals, per la defensa de la fauna, flora o l'equilibri ecològic.

La regulació del SNU del País Basc, només diferencia dues tipologies: SNU genèric i SNU de Núcleo Rural.

05.- Marge de maniobra en SNU genèric

Amb caràcter general, la classificació del SNU s'efectua aplicant dos criteris: la improcedència de la transformació urbanística dels terrenys i la inadequació dels terrenys pel desenvolupament

urbà. Cal referir-se, especialment al primer criteri que aplica en SNU d'especial protecció, però també:

- Quan estiguin subjectes per la legislació sectorial a la prohibició de transformació urbanística per la protecció o la policia d'elements de domini públic
- Quan la transformació urbanística provoqui o no elimini riscos naturals o tecnològics
- Quan resulti necessari el manteniment de les seves característiques per la protecció de la integritat d'infraestructures, serveis, dotacions o equipaments públics o d'interès públic

Amb caràcter general en SNU, qualificat d'inapropiat per qualsevol transformació mitjançant la urbanització per la necessitat de preservar els seus valor propis i ambientals, resta prohibida la construcció de noves edificacions destinades a habitatge, sense perjudici de autoritzar l'ús d'habitatge vinculat funcional i permanentment a una explotació econòmica hortícola o ramadera per a residencial del titular i gestor de la explotació així com de la seva unitat familiar.

Tanmateix qualsevol obra de construcció, edificació e instal·lació en SNU haurà d'assegurar la preservació del caràcter rural dels terrenys i evitar el risc de formació de nucli de població, entenent aquest risc, *“cuando la pretensión de construcción de una edificación residencial vaya a dar lugar, de realizarse, a la coexistencia de al menos 4 edificaciones con uso residencial dentro de los parámetros de distancia determinados por el planeamiento municipal”*.

En tot cas al SNU es prohibeixen en tot cas les parcel·lacions urbanístiques i tot acte i ús que impliqui la seva incorporació al procés de transformació urbanística. En el supòsit dels SNU compresos en NR, podran classificar-se com Urbà o com SNU de NR. La seva ordenació pormenoritzada pot concretar-se al planejament general o mitjançant Pla Especial, definint entre d'altres, les finques susceptibles de ser construïdes, *“que deberán contar al menos con acceso directo desde una vía pública previamente existente”* i el nombre màxim d'alçades que en cas cap podrà superar les 2 plantes.

06.- Marge de maniobra en SNU d'especial protecció

Per aquests terrenys és improcedent la transformació urbanística i apliquen les mateixes exigències que pel SNU genèric, recordant que el règim basc és un règim molt estricte amb les il·legalitats urbanístiques i especialment amb les situades en SNU, però també ho és el règim de l'habitatge en SNU. Sempre cal justificat la seva necessitat i lligam amb la explotació rural.

07.- Via de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció

No s'articula un procediment específic per la regularització de les denominades actuacions clandestines en SNU, al contrari, en aquest sòl no s'apliquen els terminis de prescripció amb el marc de la Llei 2/2006.

També s'estableixen cauteles quan una modificació o revisió de planejament vingui a legalitzar actuacions clandestines declarades incompatibles amb la ordenació urbanística en vigor per resolució o sentència ferma, exigint-se en tot cas pronunciament previ favorable del Consell de Govern. En cas que aquestes actuacions clandestines no puguin ser legalitzades, s'ordenarà independentment de les sancions que es puguin imposar el cessament definitiu dels usos, i la reconstrucció de lo indegudament enderrocat, quan es tracti de la demolició d'una construcció, edificació o instal·lació catalogada o declarada monument o inserta en una àrea protegida.

Pel que fa a la delimitació, regularització de finques i obtenció de serveis urbanístics pels NR es concreta que es farà a través d'un procediment específic que es desenvoluparà reglamentàriament. Tanmateix la normativa del 2008 només recorda com a *Procediment de delimitació i regularització de finques en sòl de NR*, el procediment de normalització de finques establert al RD 3288/1978, de 25 d'agost, pel que s'aprova el Reglament de Gestió Urbanística. S'estableixen certs límits pel creixement del SNU de NR: l'increment de superfície no podrà ser superior al 50% de la ja existent, el nombre total de caserios existents i previstos no podrà superar

les 25 unitats (no tindrà la consideració d'increment d'habitatges la divisió horitzontal) i no es podran definir noves dotacions, equipaments, espais lliures ni vies públiques de nou traçat, possibilitant únicament regularitzar els límits i les alineacions ja existents.

08.- Eina o instrument específic de regularització

El règim basc és molt estricte amb les il·legalitats urbanístiques especialment amb les UDUs situades en SNU (ja sigui genèric o d'especial protecció), però també amb els habitatges aïllats en SNU, requerint la justificació expressa de la seva necessitat i exigint lligam amb la explotació rural. No s'articula un procediment específic per la regularització de les denominades actuacions clandestines en SNU, ni es planteja cap eina específica que permeti una eventual legalització.

143

09.- Conseqüència de la impossibilitat de regularització

El planejament urbanístic determinarà la situació en que queden els edificis, construccions, instal·lacions i usos disconformes amb la ordenació urbanística establerta, distingint entre les instal·lacions, construccions, edificacions i usos totalment incompatibles amb la nova ordenació i les que siguin només parcialment incompatibles.

El planejament urbanístic ha de concretar les següents categories:

- *Fuera de ordenación (FO): los edificios, construcciones, instalaciones y usos existentes con anterioridad al planeamiento urbanístico en vigor y para los que éste prevea su desaparición en un plazo determinado, por quedar incluidos en alguna de las actuaciones aisladas, integradas o de ejecución de sistemas generales y locales previstas en esta ley.*
- *Disconformes con el planeamiento urbanístico: los edificios, construcciones, instalaciones y usos disconformes con el planeamiento urbanístico en vigor y para los que éste no prevea su desaparición o no fije un plazo para la misma. Només per aquest cas, s'autoritzaran les obres de modernització, consolidació, augment de volum o millora.*
- *Preexistentes en áreas o sectores pendientes de ordenación pormenorizada.*

En casos excepcionals es podran autoritzar obres parcials i circumstàncies de consolidació, quan no estigués prevista la expropiació o demolició de l'immoble en el termini de 15 anys, a comptar des de la data en que es pretengués realitzar-les, sense que les esmentades obres puguin suposar revalorització de l'immoble.

10.- Conclusions de l'enfoc de la problemàtica per part de la regulació basca

En definitiva, tal i com ja hem recollit, el règim basc és molt estricte amb les il·legalitats urbanístiques especialment amb les UDUs situades en SNU genèric, però també amb els habitatges aïllats en SNU, requerint la justificació expressa de la seva necessitat i exigint lligam amb la explotació rural. És a dir, amb caràcter general, NO es possibilita la regularització i consolidació d'aquests àmbits.

De forma molt excepcional, es possibilita la regularització de les UDUs sobre SNU d'especial protecció, mitjançant modificació o revisió de planejament, requerint en tot cas d'informe favorable del Consell de Govern. Si l'esmentat informe resulta desfavorable les UDUs restaran en situació de fora d'ordenació, preveient el planejament la seva desaparició en un termini determinat.



01.- Marc normatiu urbanístic general de la Comunitat Autònoma

El marc normatiu de la Comunitat Autònoma de La Rioja resta definit a les següents lleis:

- * *Resolución de 28 de junio de 1988 por la que se aprueban definitivamente las Normas Urbanísticas regionales de La Rioja, modificadas al 1992, 1995, ... + 29 enero de 2010 se aprueban inicialmente las NUR de La Rioja.*
- * *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, vigente hasta el 3 de noviembre de 2006*
- * *Ley 5/2006, de 2 de mayo, de OTiU de La Rioja, vigente desde del 4 de noviembre de 2006, Ley 3/2019, de 18 de marzo, por la que se modifica la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*
- * *Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja*
- * *Decreto 29/2018, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo del Título I "Intervención administrativa" de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja*
- * *Decreto 18/2019, de 17 de mayo, por el que se aprueba la Directriz de Protección de SNU.*

02.- Existència o no d'una normativa específica que abordi la problemàtica

Sense una normativa específica per resoldre la problemàtica, des dels inicis regulatoris de l'urbanisme d'aquesta comunitat, Normas Urbanísticas Regionales de 1988, s'ha contemplat la *Vivienda unifamiliar autònoma en SNU* sense especial protecció o risc, sense necessitat de vinculació a explotació agropecuària. Al 2006 es posa èmfasi en la limitació d'aquests habitatges unifamiliars autònoms en SNU sempre i quan no suposin risc de nucli de població.

03.- Nomenclatura específica que li dona la normativa de la comunitat

Deu anys després, la Llei 10/1998, de 2 de juliol, d'ordenació del territori i urbanisme de la Rioja, fa la primera referència conceptual a les nostres UDUs, entenent-se com a tals les "*ocupaciones del suelo desarrolladas al margen de la legalidad urbanística*" (en SNU d'especial protecció). Recentment, al 2019, la nova directriu de protecció de SNU, insisteix en el caràcter excepcional de les urbanitzacions en aquesta tipologia de sòl.

A la Llei 5/2006 trobem la definició d'aquests habitatges unifamiliars autònoms en SNU, completada per la recent Directriu de protecció del SNU de 2019, com edificis aïllats destinats tant a l'ús residencial principal i permanent com a l'ús temporal o estacional amb finalitat de segona residència.

A la mateixa normativa (Llei 5/2006) es defineixen també les parcel·lacions il·legals, com tota parcel·lació contrària a l'establert per normativa i pel planejament urbanístic, especialment quan pugui donar lloc a la formació d'un nucli de població. I afegeix, que en defecte de caracterització en el planejament d'aquest concepte, es considerarà així l'agrupació d'edificacions residencials, susceptibles de necessitar serveis urbanístics i dotacions comunes.

Tanmateix, la recent Directriu de protecció del SNU de 2019, concreta i completa la definició de nucli de població en SNU com agrupació d'edificacions residencials que generen objectivament demandes o necessitats de serveis urbanístics i dotacions comunes tal com xarxa d'abastament d'aigua, xarxa de sanejament, xarxa d'enllumenat públic, sistema d'accessos viaris, ... que són característics de les àrees amb destinació urbana. Existeix possibilitat de formació de nou nucli de població quan es doni alguna de les circumstàncies següents:

- Que existeixin més de 4 edificacions d'habitatges familiar contigües o pròximes, entenent com a tals quan entre sí hi hagi menys o igual a 150 metres.
- Que la densitat existent sigui igual o superior a 5hab/ha o quan en un cercle de 300 metres de diàmetre quedin inscrites 10 o més habitatges, en el supòsit d'edificació disseminada.
- Que es produeixin parcel·lacions urbanístiques quan concorrin alguna de les següents circumstàncies:
 - o Tenir una distribució, forma parcel·laria i tipologia edificatoria impròpia per fins rústics o en pugna amb les pautes tradicionals de parcel·lació per usos agropecuaris en la zona en que es troba
 - o Disposar d'accessos viaris, comuns o exclusius que no apareguin assenyalats en la cartografia oficial o disposar de vies comunals rodades en el seu interior alfaldades o compactades.
 - o Disposar de serveis d'abastament d'aigua per al conjunt, quan siguin canalitzacions subterrànies, de subministrament d'energia elèctrica per al conjunt amb estació de transformació comuna a totes elles, de xarxa de sanejament amb recollida única, o quan qualsevol d'aquests serveis discorri per espais comunals.
 - o Comptar amb instal·lacions comunals de centres socials, sanitaris, esportius, d'oci i esbarjo, comercials o altres anàlegs per a l'ús privatiu dels usuaris de les parcel·les.

04.- Concepte, definició i categorització del SNU d'especial protecció

Pel que fa al nom que li dona la normativa d'aquesta comunitat autònoma al SNU d'especial protecció, la Llei 5/2006 el defineix al seu article 45 com aquells terrenys que es trobin sotmesos a algun règim d'especial protecció incompatible amb la seva transformació, d'acord amb els diferents instruments d'ordenació territorial o la legislació sectorial, amb motiu dels seus valors paisatgístics, històrics, arqueològics, científics, ambientals o culturals. També s'inclouen els terrenys que per les seves característiques geotècniques o morfològiques tinguin desaconsellat el seu destí a aprofitaments urbanístics per evitar riscos, i els sotmesos a limitacions o servituds per la protecció del domini públic quan les lleis que les estableixin així ho exigeixin o excloguin qualsevol ús urbà dels mateixos.

És de justícia afegir aquí que la recent "*Directriz de Protección de SNU de La Rioja*", identifica aquelles zones que per la seva idoneïtat actual o potencial per la explotació forestal, agrícola o ramadera, o que per la seva riquesa paisatgística, ecològica o cultural, hagin de ser objecte d'especial protecció, establint 8 espais d'ordenació:

- *Protección de cumbres*
- *Sierras de interés singular*
- *Riberas de interés ecológico o ambiental*
- *Áreas de vegetación singular*
- *Espacios agrarios de interés*
- *Parajes geomorfológicos*
- *Entorno de los embales*
- *Zonas húmedas*

Convé aquí aclarir que la Directriu aprovada és la eina que succeeix al Pla Especial de Protecció del Medi Ambient Natural de La Rioja (PEPMAN) que va constituir un dels primers instruments donats per l'Administració riojana pel desenvolupament d'una política territorial pròpia. Pretén establir les mesures necessàries per assegurar la protecció, conservació, catalogació i millora dels espais naturals, el paisatge i el medi físic rural des d'un punt de vista urbanístic i territorial.

És per això, que malgrat aquests 8 espais, convé recordar que la regulació urbanística actualment vigent només diferencia al SNU entre el SNU genèric i el SNU especial.

05.- Marge de maniobra en SNU genèric

Com en altres CCAA, les activitats i usos en SNU es classifiquen en prohibits, permesos i autoritzables. Entre els usos autoritzables contemplats a la seva normativa, es recull l'habitatge unifamiliar vinculat a les explotacions rurals o les construccions residencials aïllades destinades a habitatge unifamiliar autònom sempre i quan es trobin a una distància superior a 150m de qualsevol altra edificació i la parcela sigui superior a 5000m² en sols de regadiu o a 20.000m² en sols de secà, i en definitiva, que no existeixi risc de formació de nucli de població en els termes en que aquest es defineixi al planejament municipal. El procediment d'autorització implica informació pública, autorització per la Comissió d'Ordenació del Territori i urbanisme de La Rioja i finalment obtenció de la llicència municipal, que s'atorgarà si el projecte tècnic presentat pel sol·licitant s'ajusta a la normativa municipal i a la resta de legislació sectorial aplicable.

06.- Marge de maniobra en SNU d'especial protecció

Al 2006 es posa èmfasi en la limitació dels habitatges unifamiliars autònoms en SNU però sense especial protecció o risc sempre i quan no suposin risc de nucli de població.

Per la seva banda, 13 anys després, la recent "*Directriz de Protección de SNU de La Rioja*", que identifica aquelles zones que per la seva idoneïtat actual o potencial per la explotació forestal, agrícola o ramadera, o que per la seva riquesa paisatgística, ecològica o cultural, hagin de ser objecte d'especial protecció, establint els 8 espais d'ordenació que hem esmentat, només en 1 dels quals s'autoritzen els habitatges unifamiliars autònoms que han de destinar-se a residència d'un únic nucli familiar, dotada en tot cas d'accés des d'un camí públic i dels serveis d'abastament i sanejament que estaran resolts de forma autònoma.

07.- Via de regularització per les UDUs en SNU i en especial protecció

Tal i com hem introduït, aquesta comunitat disposa de les Àrees de regularització urbanística a definir-se per la Conselleria competent en matèria d'urbanisme i a publicar-se al Boletín Oficial de la comunitat, com eina necessària per procedir a la redacció dels Planes Especiales de Regularización Urbanística. Aquests, pretenen establir les condicions per legalitzar per part de l'administració, les accions de sòl (iniciades amb anterioritat a l'1 de gener de 1998, any d'aprovació de la NUR, Normes Urbanístiques Regionals) desenvolupades al marge de la legalitat urbanística susceptibles d'ajustar-se a aquesta, amb la col·laboració dels particulars afectats. "*Paralelamente y de forma simultánea se procederá a la tramitación de la modificación o revisión del correspondiente planeamiento municipal y, en su caso, de instrumentos de ordenación del territorio, que recoja la previsión de que un área irregularmente utilizada pueda ser susceptible de regularización*".

En cap cas es regularitzaran les UDUs en SNU d'especial protecció, és a dir, no es proposa cap via de resolució per les actuacions que s'hagin desenvolupat en sòl de domini públic, en sòls inadequats en la estratègia regional adoptada, o per actuacions que ocupin terrenys no regularitzables pel seu emplaçament, perill per les persones, o amb una desproporció significativa dels costos d'execució de la urbanització.

08.- Eina o instrument específic de regularització

Per UDUs en SNU genèric, es possibilita la regularització mitjançant els PERU's, o Plans Especials de Regularització Urbanística, paral·lelament a la modificació o revisió del planejament general municipal, que reculli la previsió de que un àrea irregularment utilitzada pot ser susceptible de regularització.

09.- Conseqüència de la impossibilitat de regularització

El planejament urbanístic haurà de relacionar expressament els edificis o instal·lacions qualificats com FO, per ser disconformes amb el planejament. Tret que en el propi planejament es disposi un règim diferent, no podran realitzar-se en ells obres de consolidació, augment de volum, modernització o que impliquin un increment del seu valor d'expropiació, però sí les petites

reparacions que exigeixin salubritat o conservació de l'immoble. Malgrat tot, en casos excepcionals, podran autoritzar-se obres parcials i circumstancials de consolidació, quan no estigués prevista la expropiació o demolició de la finca en el termini de 15 anys, a comptar des de l'aprovació del planejament. Quan la disconformitat amb el planejament no impedeixi la edificació en el mateix solar que ocupa l'edifici, el propietari podrà enderrocar-lo i reconstruir-lo amb subjecció a referit planejament.

10.- Conclusions de l'enfoc de la problemàtica per part de la regulació riojana

Per UDUs en SNU genèric, es possibilita la regularització i consolidació a través de Plans Especials de Regularització Urbanística, paral·lelament a la modificació o revisió del planejament general municipal.

Per les UDUs sobre SNU d'especial protecció, mai podran regularitzar-se. Restaran en situació de fora d'ordenació i per tant, en ells no pot autoritzar-se cap altra obra, tret de les petites reparacions que exigeixin salubritat o conservació de l'immoble.

9.2.- Anàlisi comparat

A continuació pels camps més representatius dels 10 analitzats de manera individualitzada per cada comunitat, extraïem les principals conclusions de manera comparativa entre les 16 CCAA. Ens centrem per tant en les conclusions comparatives dels següents:

9.2.1. Consideracions prèvies

Tot i el marc normatiu estatal i territorial comú, les diferents lògiques d'implantació del fenomen arreu d'Espanya, condicionen el seu abordatge i la manera de trobar-li solució o vies de regularització. Per exemple, n'hi ha dos models d'ocupació clarament diferenciats: el model "Extremadura" que és eminentment clandestí i amb gran protagonisme d'habitatges dispersos i agrupaments de tipus mitjà (200-300 habitatges), mentre que n'hi ha un altre model, el model "Cantàbria" en el que predomina la construcció de urbanitzacions emparades per una normativa no ajustada a la legalitat tot i que generalment ben connectades amb el sol urbà i previstes de serveis.

La primera tendència es qualifica per algunes publicacions consultades com "urbanització planificada sobre sòl rústic" on notables promocions d'habitatges enclavats en terrenys d'alt valor ecològic, establiren el seu espai de negoci algunes empreses promotores nacionals i regionals durant el període de creixement immobiliari accelerat. Urbanitzacions construïdes dintre dels límits d'un espai natural protegit en les que després de les sentències condenatòries, l'administració ha propiciat canvis en la categorització de terrenys dintre de l'instrument de gestió de l'espai natural, la qual cosa suposa una perversió del planejament per intentar salvar de l'enderroc a aquestes habitatges.

Entrant al cas concret de la comunitat càntabra per exemplificar el cas, cal afegir el que incorpora la Llei 4/2013 de la comunitat, relatiu al règim jurídic de les autoritzacions provisionals d'edificacions o actuacions preexistents. La intencionalitat d'aquest cos legal, segons el preàmbul, es evitar la paradoxa de que es podria tornar a construir el que s'enderroqués, ja que les modificacions introduïdes en les figures de planejament i gestió, així ho permeten. Aquesta innovació legislativa no va fer més que refrenar la evident desregulació urbanística autonòmica, intentant subsanar errors (quan no illegalitats) per la via de la modificació d'instruments de planificació i gestió amb incidència en l'urbanisme, dotant-les d'un caràcter retroactiu en contra de tot ordenament jurídic.

Tanmateix, els propietaris dels habitatges, a través de la Associació de Maltractats per l'Administració, van aconseguir que el TSJC ordenés a les administracions el pagament

d'indemnitzacions pels danys morals provocats. Aquesta resolució ha sentat jurisprudència, la qual cosa implica un fort impacte econòmic per les butxaques municipals i regionals.

Cal destacar la presència d'un fort moviment veïnal, per la possibilitat de reclamar indemnitzacions patrimonials tant a les empreses promotores com a l'administració. Els intents per solucionar el problema han estat un fracàs. Gran part de les sentències d'enderroc no s'han executat, malgrat les reiterades condemnes judicials. Els errors de l'administració càntabra obliguen a assumir uns costos de demolició e indemnització expresats en el seu Pla d'ENDERROCS però impossibles d'afrontar com veurem més endavant.

La segona tendència és la "ocupació edificatòria del SNU". Mentre alguns nuclis urbans permaneixen estancats amb una ínfima expansió urbanística, la resta de sol en els seus termes municipals està completament tacat d'edificacions residencials no sempre ajustades a la legalitat.

És el cas d'Extremadura, que per les seves característiques socioeconòmiques, no ha estat un centre receptor de població, al menys d'origen nacional, la qual cosa ha provocat que el seu creixement urbanístic emani dels seus propis habitants i dels emigrants retornats, ja sigui per períodes vacacionals curts (cap de setmana) o llargs (estiu o retorns definitius de persones jubilades).

De forma general, els habitatges son autopromoció (en ocasions fins i tot sense ajuda professional) sobre parcel·les pròpies que poden conservar part del seu anterior destí com explotacions agrícoles per l'autoconsum o per guardar el ramat. La densitat de les mateixes augmenta quan ens apropem a sol urbà, doncs és en les corones perifèriques al nucli on el parcelari es troba més atomitzat i existeixen més infraestructures viàries i de serveis.

Existeixen altres elements que poden actuar com focus d'atracció d'habitatges, com poden ser làmines d'aigua, espais amb bona connexió viària o emplaçaments d'alt valor paisatgístic, tot i que també trobem espais sense cap particularitat en els que, malgrat això, existeixen conjunts d'habitatges unifamiliars irregulars.

Això confirma les dificultats de controlar un problema que es basa en les decisions individuals, discrecionals i arbitràries dels propietaris, possiblement assentades en una particular concepció del significat de propietat privada. La expansió per contagi de les edificacions pot provocar el naixement d'una nova agrupació d'habitatges de caràcter irregular, en quasi qualsevol enclavament i moment, si el control de les administracions responsables no resulta efectiu.

Cap conjunt d'habitatges en la CCAA extremeña ha iniciat els tràmits per regular la seva situació. Acceptar això suposaria reconèixer unes obligacions que els propietaris no estan disposats a assumir, ja que prefereixen mantenir el *Statu quo* que els permet seguir gaudint dels seus habitatges sense haver d'afrontar el pagament de multes, els costos d'urbanització i les cessions obligatòries a l'administració establertes per la llei. Amb tot, la inacció administrativa ha fomentat una sensació d'impunitat que afavoreix la expansió per contagi del problema.

A destacar

Identifiquem per tant, dues tendències diferenciades:

- Una primera, en la que el procés s'ha realitzat assimilant-se als creixements urbanístics legals, és a dir, de forma planificada, amb la participació d'empreses promotores i la construcció de dotacions i serveis urbans, en zones més o menys separades del nucli, però aprofitant espais atractius, ja sigui per la presència de la costa o d'entorns ambientals ben conservats.
- Un segon, on la construcció sobre SNU s'ha basat en la clandestinitat a títol individual, que en ocasions ha derivat en grups de centenars d'habitatges dispersos amb baixes densitats poblacionals que entren en conflicte amb el model tradicional d'assentament concentrat.

Per una altra banda, bona part les modificacions legislatives implementades tendeixen a permetre en determinats casos urbanitzar i edificar el medi rural, recolzant-se en la hipòtesi de que la transformació d'aquests entorns alimentarà el seu desenvolupament econòmic. Tanmateix, l'impacte econòmic esperat no compensa el paisatgístic, la qual cosa converteix aquesta pràctica en ineficient i amb un impacte negatiu incrementat.

9.2.2.- Comparativa sobre l'existència (o no) d'una normativa específica que abordi la problemàtica.

Només dues comunitats autònomes, disposen d'una normativa específica pel tractament de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics, equiparable en certa manera amb la Llei 3/2009 de millora i regularització d'UDUs catalana.

- Esmementades cronològicament Madrid va ser la primera al 1985, amb la *Ley 9/1985, de 4 de diciembre, especial para al tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid*, anterior a la Sentència del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de març, que declara que l'urbanisme és competència exclusiva de les CCAA. Com ja hem introduït a l'apartat corresponent, es va elaborar un catàleg amb 137 urbanitzacions il·legals i es va posar un termini de 3 anys per regularitzar-les com a nuclis urbans, però només una trentena van arribar a completar el procés, mitjançant els anomenats "Plans d'ordenació dels Nuclis de població en SNU".
- La següent normativa específica a Espanya no apareixerà fins gairebé 20 anys després, i serà a Andalusia, que des d'aleshores no ha cessat els seus esforços normatius en la mateixa direcció. Mostra d'això és el *Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en SNU en la CCAA de Andalucía*, tot i que tímidament deu anys abans (*Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*) ja intentava posar fre a aquesta situació.

En aquesta comunitat no cessen els esforços de manera prou continua i constant en el temps per cercar mesures en relació a aquestes realitats, i per això, després del 2012, es proposen noves mesures a les Lleis 6/2016 i 2/2018, en relació a les edificacions construïdes sobre parcel·lacions urbanístiques en SNU. Més recentment, al Decret Llei 3/2019, es proposen més mesures urgents per l'adequació ambiental i territorial de les edificacions irregulars (urbanitzacions precàries amb infraestructures insuficients) independentment de la classe de sòl on s'ubiquen i la seva forma d'implantació.

La resta d'aproximacions normatives espanyoles a la problemàtica tenen un caràcter diferent: són intents parcials d'abordatge d'una problemàtica concreta de les tantes que tenen les urbanitzacions irregulars en SNU, ho fan de manera genèrica amb apunts normatius inclosos dintre de la normativa general reguladora de l'urbanisme autonòmic, o bé tenen un enfoc censal i catalogador, diferent als objectius regularitzadors generals.

- Dintre del primer grup, de les comunitats que intenten resoldre un aspecte concret de les UDUs destaca, al 1987, les Illes Balears. Publiquen una normativa específica, via decret, però no per fer front a la problemàtica de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics en general, si no per resoldre un problema concret vinculat a aquesta realitat, com era la recepció de les urbanitzacions per part dels ajuntaments. La dinàmica normativa de les Illes Balears seguirà des d'aleshores en la mateixa línia, en el sentit de no abordar la problemàtica de manera integral sinó amb regulacions parcials. Novament la Llei 10/2010, es planteja per resoldre una altra problemàtica puntual, no poc rellevant, com és l'absència d'una xarxa de clavegueram i la impossibilitat de donar llicències sense ella.
- Dintre del segon grup, de les comunitats que tenen un enfoc catalogador, destaca Canàries, que ja al 1997, aspira a resoldre la problemàtica de les urbanitzacions il·legals amb la constitució d'un cens d'edificacions no emparades per llicència i establint els supòsits de suspensió de la executorietat de les ordres de demolició.

11 comunitats, de les 16 analitzades, no disposen d'una normativa específica per abordar la millora o regularització de la baixa densitat irregular, sinó que fan encaixar les seves pautes i directrius en el marc d'altres normatives generals urbanístiques.

- És el cas del País Valencià que aborda la problemàtica des d'un enfoc integrat i de conjunt del sòl rústic, amb la Llei 4/1992, de 5 de juny, de la Generalitat Valenciana, sobre SNU que conté una Disposició transitòria sobre Regularització excepcional d'urbanitzacions. Recentment però cal destacar que s'introdueixen a la regulació autonòmica certes solucions per les urbanitzacions inacabades com la reparcel·lació inversa o l'ampliació en el temps de la possibilitat d'actuació de la administració sobre aquestes realitats, però es continua sense disposar d'una normativa específica per les UDUs valencianes.
- És el cas d'Astúries, però també de la comunitat de La Rioja, que tot i no disposar d'una normativa específica, estableix limitacions per primer cop front a la problemàtica en les seves Normes urbanístiques regionals del 1988, enfocada des de la permissivitat de la "*Vivienda Unifamiliar Autònoma en SNU*" sempre i quan no suposin risc de formació de nucli de població. De la mateixa manera actua la Comunitat de Navarra, sota la fórmula d'autorització d'habitatge unifamiliar en SNU de preservació, al 2002, mitjançant la seva llei d'ordenació del territori i urbanisme.
- Castella La Manxa, aborda el que anomena "actuacions clandestines" per primer cop el 1998, dintre del seu text refós de llei d'ordenació del territori i activitat urbanística. Castella Lleó aborda la realitat, el 1999, amb la seva llei d'urbanisme, mentre que Galícia, el 2002, ho conté en la seva llei d'ordenació urbanística i protecció del medi rural.
- Cantàbria, ho contempla per primer cop al 2001 dintre de la seva llei de sòl, tot orientant aquests creixements irregulars amb, literalment, "*prohibicions precises, exigències positives i criteris mínims*" que derivin dels instruments territorials especialment pel sòl rústic d'especial protecció. Posteriorment al 2010 la llei autonòmica 6/2010 de mesures urgents en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, tractarà específicament l'enderrocament d'habitatges i urbanitzacions irregulars especialment en l'àmbit litoral.
- Finalment, Euskadi per la seva banda, tampoc disposa de normativa específica però aborda per primer cop la possible regularització de nuclis rurals (no estrictament urbanitzacions) al 1998 amb la normativa de sòl i ordenació urbana autonòmica. Per la seva banda, Extremadura, amb la seva llei de sòl i ordenació territorial autonòmica

del 2001, possibilita la seva regularització amb caràcter general, però especificant mai serà el cas de les actuacions en SNU d'especial protecció.

- En la línia d'Euskadi i Extremadura, per la seva banda, Múrcia, aborda la regularització amb la llei de sòl autonòmica també el 2001, plantejant la figura dels Plans Especials d'adequació urbanística. Des d'aleshores, des del 2001, no es regula a la normativa murciana res més detallat per la regularització dels assentaments il·legals.
- És el cas també de la comunitat d'Aragó (ja que el primer intent el 1995 que va quedar anul·lat per qüestions de procediment i per tant no es va poder aplicar), que en el marc del refús de la Llei d'Urbanisme, al 2009, aprofità per sistematitzar tot allò que afecta a les parcel·lacions il·legals, on s'hi poden incloure les urbanitzacions en SNU, arribant a proposar per primer cop, un procediment específic per la seva regularització. Més recentment el D 1/2014, exclou amb caràcter general el SNU de protecció especial.

A destacar

En definitiva, amb caràcter general, l'absència generalitzada de normatives específiques denoten d'una banda l'enorme dificultat de mobilitzar capacitat tècnica i/o de l'altra una manca de capacitat política de regularització i resolució de la problemàtica de manera definitiva.

Hem vist als capítols previs, que només dues CCAA (Madrid i Andalusia) disposen de normativa específica per resoldre la problemàtica, equiparable a la nostra Llei 3/2009 de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics. És el cas de Madrid, amb enfoc integral el 1985 i Andalusia amb *Decreto 2/2012, de 10 de enero*, pel que es regula el règim de les edificacions i assentaments existents en SNU.

Per la seva banda, destaquen altres 3 comunitats que fan esforços tímids però no amb la mateixa empena que les anteriors, i la conseqüència de les quals és un èxit de regularització també molt tímid i limitat. És el cas de les Illes Balears, amb una normativa específica per resoldre només un problema concret derivat de les UDUs, el País Valencià que aborda la problemàtica des d'un enfoc integrat i de conjunt del sòl rústic, amb una Disposició transitòria sobre Regularització excepcional d'urbanitzacions, i finalment les Canàries, que amb una normativa específica, proposa un enfoc catalogador, per resoldre la problemàtica de les urbanitzacions il·legals amb la constitució d'un cens d'edificacions no emparades per llicència i establint els supòsits de suspensió de la executorietat de les ordres de demolició.

És comú l'esforç previ per quantificar la magnitud de la problemàtica, ja sigui amb la elaboració de censos i/o catàlegs, sempre complex i difícil de materialitzar, i condicionant la regularització al fet d'estar continguts en aquests llistats.

L'estudi "*Deslocalización de lo urbano e impacto en el mundo rural: rururbanización en "pueblos dormitorio" de Cáceres capital*", de 2017, ja identificava algunes iniciatives autonòmiques conclouent que la incapacitat de posar fre al descontrol urbanístic de la matèria va conduir a l'abandonament d'aquestes estudis per part de l'administració, sense que el món acadèmic liderés el relleu. Aquest estudi enuncia les següents experiències més o menys exitoses endreçades cronològicament:

- 1988.- *“Inventario de parcelaciones urbanísticas en el medio rural andaluz”* de la Junta d’Andalucía,
- 1994.- *“Parcelaciones ilegales de segunda residencia. El caso aragonés”* de Betrán i Franco,
- 1998.- *“Catálogo de parcelaciones clandestinas”* de la Diputació General d’Aragó,
- 2000.- *“Censo de viviendas inscritas para su legalización de Canarias”* Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental, S.A.
- 2003.- *“Inventario de Parcelaciones Urbanísticas en SNU en Andalucía”* de la Junta d’Andalucía,
- 2015.- *“El urbanismo de la no ciudad. Los procesos de ocupación irregular en el SNU”,* Andalucía, de Piñero i altres.

Afegeix l’esmentat estudi dues més que han decaïgut amb el pas del temps. Ens referim al *“Plan Regional de Ámbito Sectorial sobre Actuaciones Urbanísticas Irregulares”* de la Junta de Castilla y León, 2006, que detectava 22 assentaments irregulars en la província, però que després no va continuar cap tipus de tramitació, i l’*“Estudio sobre las Parcelaciones, Urbanizaciones y Edificaciones exteriores a los perímetros urbanos y urbanizables en Extremadura y Évora”* de la Junta de Extremadura, 2004, que ha estat del tot impossible de localitzar a google, al igual que el *“Catàleg d’urbanitzacions il·legals de la Comunitat de Madrid del 1985”*, sobre el que es denuncia també a diferents notícies i articles publicats que no és possible de localitzar enlloc.

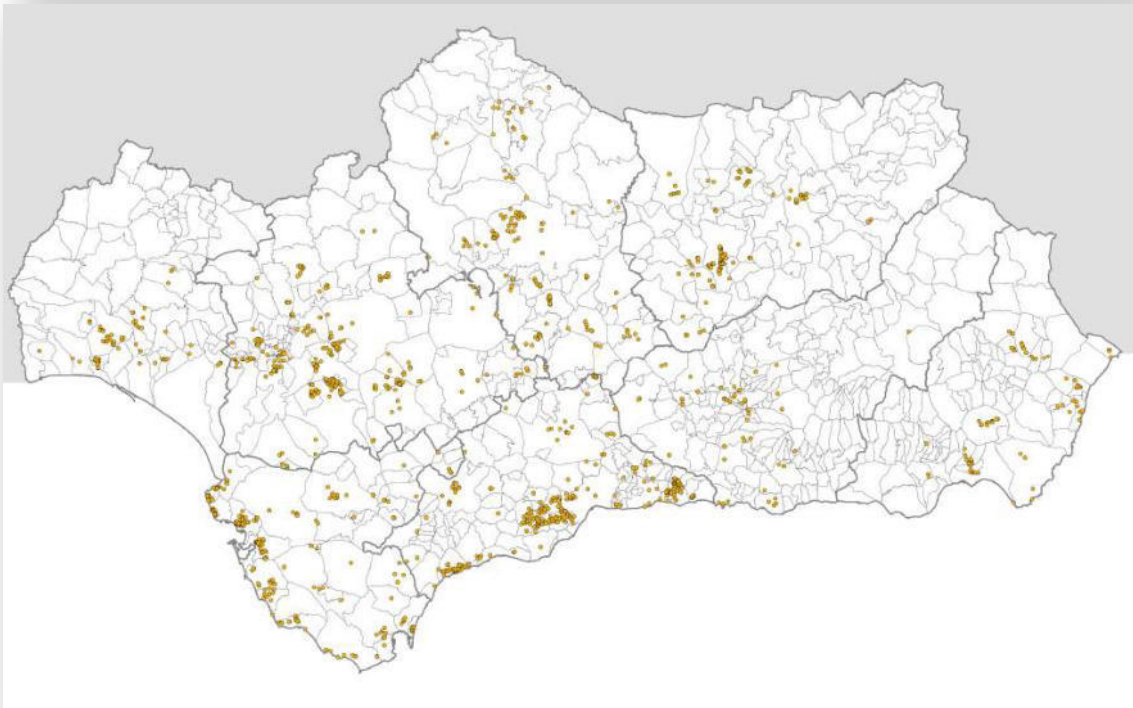
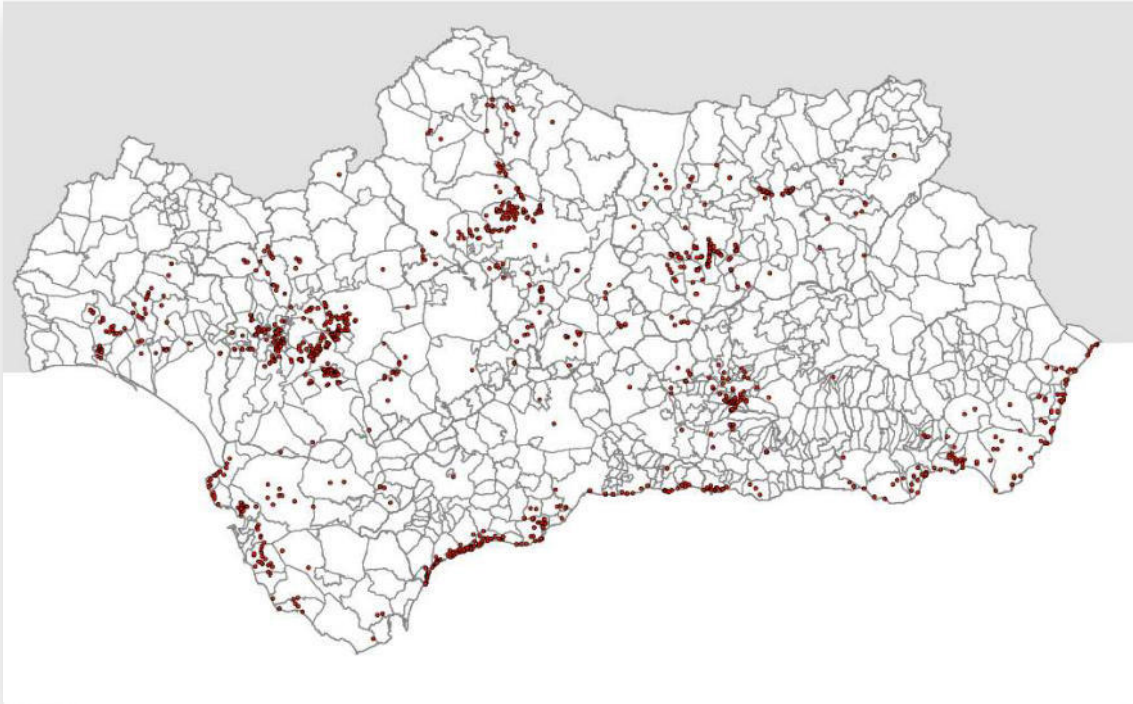
9 de les 16 comunitats autònomes estudiades, aborden el tema en primera instància amb la elaboració de censos i catalogació de les urbanitzacions, amb l’objectiu de conèixer la dimensió i magnitud de la problemàtica i disposar d’una quantificació prèvia que permeti plantejar diagnòstics i/o estratègies acurades i adaptades a la realitat autonòmica. Ho fan d’una manera ferma, clara i decidida, les comunitats d’Andalusia, Aragó, Canàries i Madrid.

Andalusia, ja sia per la seva naturalesa orogràfica o per la seva extensió, és una de les comunitats autònomes amb una major problemàtica pel que fa a les urbanitzacions en SNU, situació que es feu palesa a través d’un Informe del Defensor del Poble Andalus, del 2000 on concloïa que els poders públics havien desatès les seves tasques d’ordenació urbanística i de sanció de les infraccions, portant a la proliferació d’un gran nombre d’urbanitzacions de naturalesa il·legal. En aquest sentit, doncs, recomanava prendre mesures per restituir la legalitat i, alhora, trobar mecanismes per evitar l’aparició de noves urbanitzacions. Semblant és doncs a la situació catalana, i l’informe del Síndic de greuges que posava el focus en la problemàtica i demandava la quantificació del problema.

Una primera valoració de la magnitud del fenomen a Andalusia es va portar a terme amb el *“Inventario de parcelaciones urbanísticas en el medio rural andaluz”*, elaborat per la Direcció General d’Urbanisme de la Junta entre els anys 1988 i 1989, on es reconeixien un total de 1.026 parcel·lacions existents en la Comunitat Autònoma. I 10 anys després, amb la investigació del Defensor del poble andalus, es va quantificar que de 786 municipis que componen la Comunitat d’Andalusia, 225 d’ells van respondre un qüestionari sobre la problemàtica, dels quals 133 contenen amb urbanitzacions en situació irregular.

S’extreu també d’aquest qüestionari, que es una problemàtica que pateix tot el territori andalus, però sobre la que només un 39% dels municipis han adoptat iniciatives per resoldre-les. Es comptabilitzen gairebé 65.000 residents permanents i poc més de 128.000 temporals, amb un total de 193.146 andalusos que resideixen temporal o permanentment en aquestes urbanitzacions.

Al 2003, per encàrrec de la Direcció General d’Ordenació del Territori i Urbanisme de la Junta, es fa un segon Inventari de Parcel·lacions Urbanístiques en SNU, més precís i homogeni en quant a la metodologia i fonts documentals. Conclou amb un significatiu increment respecte a les dades de 1988, amb un còmput de 1.138 parcel·lacions (714 de elles, de nova aparició).



*Parcel·lacions urbanístiques a l'inventari de 1988 i 2003. Localització. Junta d'Andalusia.
Font: <http://institucional.us.es/uncweb/index.php/lineas-de-trabajo/identificacion-enclaves/antecedentes>*

Una dècada després el *Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en SNU en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, especifica que els ajuntaments amb motiu de la formulació del PGOU o la seva revisió, elaboraran un inventari de tots els assentaments urbanístics existents en el SNU del seu municipi.

Finalment, amb un nou esforç catalogador al 2014, i amb les dades relatives a l'activitat inspectora durant el període 2009-2019, s'actualitza que d'un total d'unes 500.000 edificacions existents en SNU en Andalusia, al voltant de 300.000 són irregulars, de les quals tan sols han

estat declarades en Assimilat en fora d'ordenació i per tant han pogut accedir als subministraments bàsics, un 26% de referits habitatges.

Aragó presenta històricament un model de poblament fortament desequilibrat, on a la capital hi viuen, aproximadament, la meitat dels habitants de tot Aragó. En aquest mateix sentit podem observar que l'aparició d'assentaments urbans i, per tant, també, d'urbanitzacions en SNU, ha estat bastant diferent segons la zona concreta. Mentre que a l'entorn de Saragossa s'ha desenvolupat a les riberes de l'Ebre, en espais no urbanitzables, a l'entorn de Terol la situació ha estat bastant diferent, s'han fet construccions en sòl urbanitzable sense complir amb les normes bàsiques d'urbanització.

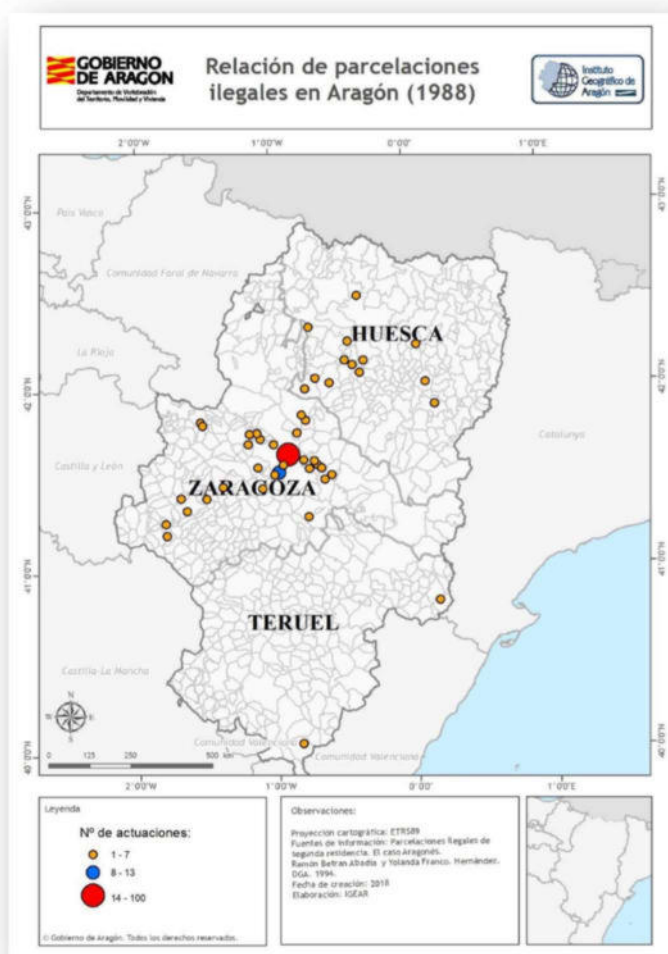
Algunes de les dades de que es disposen vinculades a la problemàtica procedeixen de l'Institut Geogràfic de Aragó, en la seva tasca de inventariar les parcel·lacions il·legals del seu territori durant els anys vuitanta.

Concretament l'any 1985, a l'àrea periurbana de Zaragoza es computaven 170 urbanitzacions amb 8000 parcel·les. L'any 2014, sols 800 dels 12.000 habitatges il·legals estaven a prop de la regularització. Tres urbanitzacions havien presentat la reparcel·lació i una, inclús, tenia aprovat també el projecte d'urbanització.

Precissament aquest any, el 2014, es publica el Decret 1/2014 pel qual obliga als ajuntaments a que per iniciar el procediment de regularització de les parcel·lacions il·legals constituïdes amb anterioritat al 20 de març de 2012, han d'aportar el cens de parcel·lacions existents, a més de ser considerades viables tècnica i econòmicament i no ubicar-se en sols objecte de protecció especial. Fins i tot, es prescriu que la elaboració de l'esmentat cens podrà encomanar-se a l'administració comarcal mitjançant els oportuns instruments de col·laboració.

Després d'Andalusia i Aragó, arribem al cas de Canàries, que per ser un pol turístic combinat amb l'existència d'un gran nombre de zones especialment protegides, té una major problemàtica a nivell de les urbanitzacions i construccions il·legals.

El 1997 s'intentà posar fre al fenomen, tot aprovant el Decreto 11/1997, de 31 de enero pel que es regula la constitució d'un cens d'edificacions no emparades per llicència i pel qual s'estableixen els supòsits de suspensió de l'executorietat de les ordres de demolició. Concretament es determina que l'esmentat cens ha d'estar constituït per edificacions sense llicència municipal o sense ajustar-se a les seves determinacions que amb anterioritat al 24 de maig de 1996 estiguessin finalitzades en la seva estructura i coberta o s'hagués suspès la



Relació de parcel·lacions il·legals en Aragó (1988)
Font: Institut cartogràfic d'Aragó. Govern d'Aragó

execució per alguna de les administracions competents, en ordre a la protecció de la legalitat urbanística.

Amb la inscripció al cens, la executorietat de l'ordre de demolició d'una edificació, dictada en un expedient de disciplina urbanística, es suspèn cautelarment, tret que la edificació es trobi, entre d'altres supòsits, dintre d'un parc natural o d'una reserva natural integral o especial o que trobant-se en altres categories d'Espais Naturals Protegits, l'ús estigui prohibit per l'instrument de planejament de l'Espai Natural, o en defecte del mateix, quan s'informi per l'òrgan competent en la gestió de l'espai protegit que la edificació és incompatible amb el valor ambiental a protegir.

Posteriorment el Decret 1/2000 continua exigint la necessitat d'estar en el cens per poder-se regularitzar, mentre que per la seva banda la Llei 4/2006 introdueix la Disposició Transitòria 10ª, per la qual es fixa el procés de regularització de les edificacions que reuneixen les dites condicions, així com es suspèn l'executorietat de determinades ordres de demolició. Concretament obliga a la incorporació dels habitatges regularitzats als mateixos catàlegs previstos per Llei 11/1997 (d'edificacions no emparades per llicència) on també s'han d'incloure els habitatges en "fora d'ordenació" al sobrevindre sobre elles un nou instrument urbanístic.

Posteriorment, la Llei 4/2017, en la seva Disposició addicional cinquena, insisteix novament en el "Catálogo relativo a edificaciones no amparadas por el planeamiento", que ha d'estar contingut en el pla general o en el pla especial d'ordenació que el desenvolupi. Es determina ha de contenir les edificacions censades en el marc del Decret 11/1997, que no queden compreses en sol urbà o rústic d'assentament o que resultin disconformes amb el planejament.

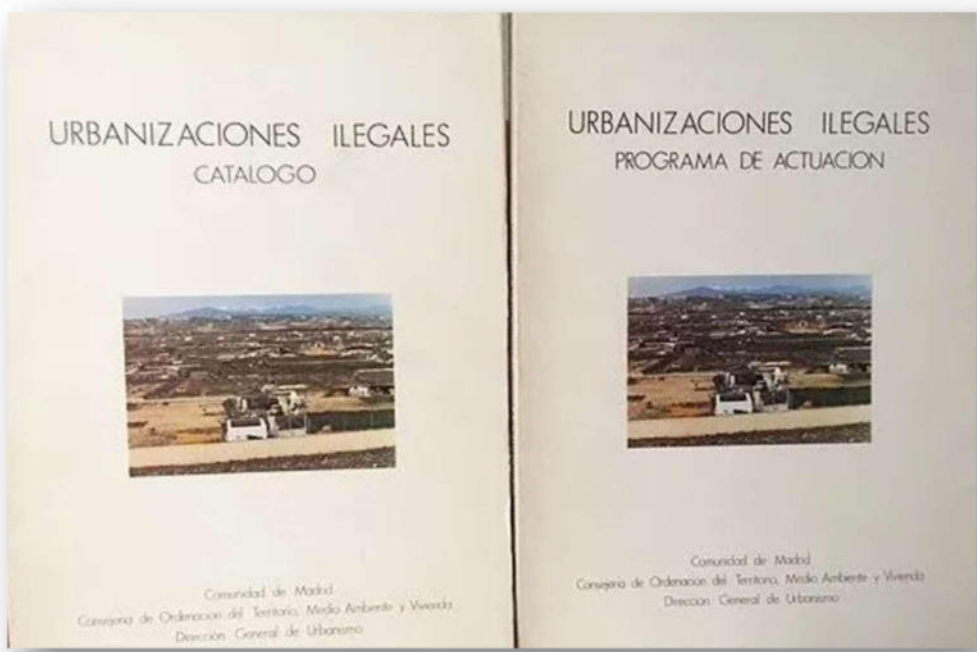
Després doncs d'analitzar l'*"Inventario de parcelaciones urbanísticas en el medio rural (SNU) andaluz"*, i la *"Relación de parcelaciones ilegales de Aragón"*, tots dos de finals dels anys 80, però també després de referir-nos al cas Canari i els seus *"Censos d'edificacions no amparades per llicència (1997) i no amparades pel planejament (2017)"*, arribem al cas de la Comunitat de Madrid, tot i que la informació trobada no és pública i en algun cas, és denunciada com opaca.

La comunitat madrilenya també intenta catalogar les urbanitzacions il·legals a mitjans dels anys 80, per poder definir un programa d'actuació sobre elles. El govern regional va elaborar un catàleg compostat per 137 urbanitzacions il·legals per les que va establir un termini de 2 anys per regularitzar-les. Per fer-ho els ajuntaments les havien de qualificar com nuclis urbans i registrar-les dintre del pla general, i una vegada ordenada la situació, els consistoris tenien la obligació de prestar-los els serveis municipals bàsics. Per les que no era pertinent la regularització, però, calia el desmantellament i la restauració del medi físic alterat.

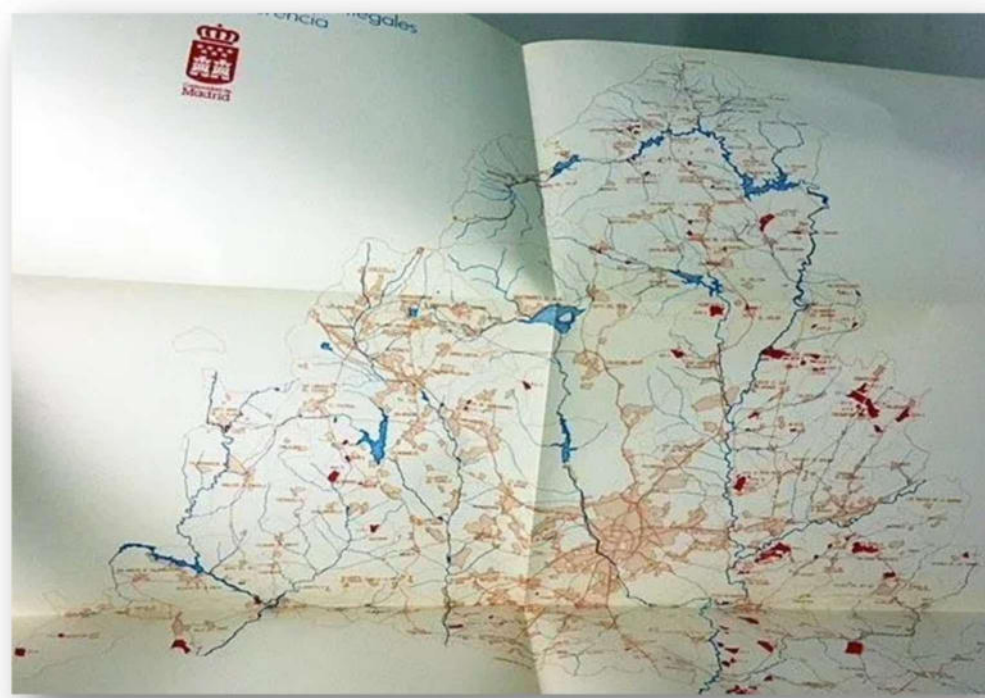
Alguns ajuntaments van començar a regularitzar les catalogades urbanitzacions il·legals, modificant les seves normatives urbanístiques per declarar-les nuclis urbans. Malgrat tot, només una trentena es van regularitzar, restant un centenar d'urbanitzacions en situació d'il·legalitat.

Es detecta un nou esforç catalogador el 2014 (actualitzat en 2016), resultat d'un Pla d'inspecció, que conclou que 783 edificacions construïdes il·legalment sobre SNU. Aquest estudi més pretén una revisió de l'estat de les 137 urbanitzacions il·legals catalogades al 1985, amb el fi de poder verificar el compliment dels processos engegats en els 3 anys de vigència de la llei d'aquell any. Però amb la informació consultada a internet, es denuncia en diverses fonts que aquest catàleg mai es va fer públic.

Sembla que el 2019 s'elabora una nova catalogació dels assentaments irregulars a escala autonòmica, de la que no hem trobat més informació de detall, alhora que la nova regulació (en tràmit) procurarà que tots els municipis elaborin un inventari d'edificacions en SNU municipal, generant una fitxa particularitzada.



Catàleg d'urbanitzacions il·legals de la Comunitat de Madrid del 1985
Font: <https://www.todocoleccion.net/libros-segunda-mano-arquitectura/urbanizaciones-ilegales-libro-blanco-comunidad-madrid-2-vol-urbanismo-planos-fotos~x126315715>



Catàleg d'urbanitzacions il·legals de la Comunitat de Madrid del 1985
Font: <https://www.todocoleccion.net/libros-segunda-mano-arquitectura/urbanizaciones-ilegales-libro-blanco-comunidad-madrid-2-vol-urbanismo-planos-fotos~x126315715>

Per la seva banda, detectem 5 comunitats que sense haver fet cap esforç catalogador equiparable als que acabem d'exposar, proposen altres vies amb el mateix objectiu. És el cas de Galícia, Extremadura, Castella la Manxa, Euskadi i Astúries.

- És el cas d'Extremadura es preveu que el planejament delimiti els àmbits territorials (no parla de catàleg ni d'inventari) on poden plantejar-se actuacions de regularització, tot requerint la justificació de la necessitat, viabilitat i compatibilitat ambiental així com la seva integració en el model d'evolució urbana i territorial assumit pel propi planejament.
- Euskadi, prescriu inventariar per part de les Diputacions Forals els Nuclis Rurals Existents, concepte que no equival exactament a una urbanització en SNU. Aquests inventaris hauran de preveure audiència dels municipis afectats, i poden acompanyar-se en cas d'estimar-se necessari d'una proposta de delimitació.
- Per la seva banda, Astúries, també cataloga de manera semblant a Euskadi, els Nuclis Rurals del principat, mereixedors d'una especial necessitat de preservació territorial i urbanística. El recent "*Documento de Avance de la Revision de las Directrices Regionales de Ordenació del Territorio de Asturias*", insisteix en aquesta necessària catalogació prescrivint que haurà de diferenciar els àmbits en els que s'inserten aquests Nuclis Rurals (*periferias y áreas de segunda residencia, zonas con cierto dinamismo vinculado a producciones primarias y residencial de activos no agrarios, zonas en riesgo o situación de despoblamiento*) la qual cosa permetrà identificar els Nuclis Rurals propers a la nostra idea de UDU.

A destacar

En definitiva i a mode de resum, 9 de les 16 comunitats autònomes estudiades, aborden el tema amb l'elaboració de censos i catalogació de les urbanitzacions, amb l'objectiu de conèixer la dimensió i magnitud de la problemàtica i disposar d'una quantificació prèvia que permeti plantejar diagnòstics i/o estratègies acurades i adaptades a la realitat autonòmica. Ho fan d'una manera ferma, clara i decidida, les comunitats d'Andalusia, Aragó, Canàries i Madrid.

Per la seva banda, detectem 5 comunitats que sense disposar de catàlegs precisos, proposen altres vies amb el mateix objectiu. És el cas de Galícia, Extremadura, Castella la Manxa, Euskadi i Astúries, que proposen delimitar àmbits susceptibles de rebre actuacions de regularització, però també nuclis rurals, concepte no tant proper a la nostra idea d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics.

9.2.3. Comparativa sobre la nomenclatura específica que li dona cada comunitat

Els intents d'Andalusia i Extremadura i més recent Astúries són els més evidents en la cerca d'una nomenclatura específica per referir-se a aquestes situacions, ara bé, cap normativa incorpora una definició tant clara com la nostra en relació als requisits que han de complir aquests àmbits per ser categoritzats com a tal, segons l'article de la nostra LLRMUDU, en relació al seu àmbit d'aplicació.

Andalusia al seu Decret 2/2012 ens aproxima als anomenats assentaments urbanístics, definits com àmbits territorials consolidats per edificacions pròximes entre sí, generadores d'activitats pròpiament urbanes, amb entitat suficient com per necessitar infraestructures, dotacions i els serveis urbanístics bàsics. Serveis urbanístics bàsics aquests que segons la Ley 7/2002, de 17

de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía es defineixen com accés rodat per via urbana, abastament d'aigua, sanejament i subministrament d'energia elèctrica en baixa tensió. L'esmentat decret, que regula les diverses situacions jurídiques que podem observar respecte edificacions i construccions en SNU, diferencia aquests assentaments urbanístics, de les edificacions aïllades (aquelles que no arriben a constituir un assentament) i dels hàbitats rurals disseminats, definits com àmbits territorials sobre els que se ubiquen un conjunt d'edificacions sense estructura urbana i lligades en origen a l'activitat agropecuària i del medi rural, que posseeixen característiques pròpies que s'hagin de preservar i que poden demandar algunes infraestructures, dotacions o serveis comuns, per a la execució dels quals no sigui precís una actuació urbanitzadora.

Per la seva banda, Extremadura defineix al 2015 les urbanitzacions residencials de caràcter autònom i aïllades, amb habitatges destinats principalment a la seva ocupació temporal o estacional (URCA), que podent ser regularitzades són diferents de les "actuacions urbanitzadores i edificatòries clandestines o il·legals. El 2018 ja bateja el concepte de assentaments en sòl rústic, siguin d'ús residencial o productiu, deixant en mans del planejament general la identificació dels assentaments irregulars (*"generados por actos carentes de legitimación, sobre los que no cabe la actuación disciplinaria de restauración"*) que són viables i per tant es poden regularitzar (amb plans especials d'assentament) i els que per ser inviables s'han d'extingir (els que es troben en zones d'especial protecció ambiental o es trobin immersos en procediments judicials).

Recentment, 2018, s'intenta definir a Astúries, un concepte no aparegut en cap de les altres regulacions autonòmiques. Les defineix com "*otras areas de poblamiento*", com aquelles zones identificades pel pla general de manera motivada, on s'admeten els usos residencials no vinculats a explotacions agràries, sempre que es garanteixi que no existeix la possibilitat de formació de nuclis de població. Les dotacions de serveis d'abastament d'aigua, sanejament, energia elèctrica i accés a l'habitatge hauran de ser resolts pels propietaris de forma autònoma e individualitzada a partir de les infraestructures existents, i sense alterar els valors que han motivat la protecció del sistema peculiar de poblament del territori asturià i respectant les normes de protecció del SNU d'interès.

Malgrat són poques les comunitats que no fan cap intent de posar-li nom, la majoria s'esforcen per concretar una nomenclatura, la qual cosa desenvolupem a continuació. Els grans blocs són:

- Molt poques comunitats autònomes fan l'esforç de batejar la problemàtica amb un nom específic i diferenciat, (Andalucía, Extremadura i Astúries) però cap d'elles arriben a una definició tan clara i tan concreta com la que defineix la nostra Llei 3/2009.
- És més habitual la tendència d'abordar la definició remarcant la seva clandestinitat, il·legalitat o irregularitat: assentaments sense control de Cantàbria, actuacions clandestines il·legals manegues i basques, assentaments no regularitzats madrilenys, entre d'altres.
- També és remarcable però el nombre de comunitats que cerquen l'encaix dintre de les fórmules de denominació pròpies del SNU, com és el cas de Canàries, Galícia i Illes Balears, però també el cas de Extremadura, Castella Lleó i Astúries.

Sòl No Urbanitzable (SNU) o Sòl Rústic (SR). Implicacions.

Aquestes nomenclatures tenen molt a veure amb la qualificació de SNU o SR que se li atorga. Amb grans trets, podem afirmar que totes les comunitats disposen del nostre equivalent a SNU d'especial protecció tot i que amb categories, subcategories o nomenclatures més o menys diferències. La proposta de màxims la fa Canàries (també Extremadura, Galícia), diferenciant alguns tipus d'especial protecció (ambiental, econòmica, ...).

Cal afegir per últim en aquest aparat que amb caràcter general la nomenclatura escollida per la realitat que ens ocupa, es troba estretament lligada al nom que se li dona al sòl que no es urbà ni urbanitzable. Es parla en algunes comunitats de sòl rústic i en altres de sòl no urbanitzable. I aquesta nomenclatura té molt a veure amb el plantejament que després s'adopta per la cerca de solucions per les UDUs.

És a dir, n'hi ha comunitats que l'anomenen SNU mentre que d'altres l'anomenen SR. Les primeres cerquen la regularització i millora de les UDU, a través de la seva incorporació al sòl urbà. Mentre que les segones, cerquen la regularització mitjançant el seu manteniment en aquesta categoria de sòl (rústic), solventant les mancances i els dèficits, però mantenint el seu caràcter rural (més aviat "semiurbà") i limitant el seu creixement, a més d'establir altres limitacions i condicionants detallades en el capítol específic de cadascuna de les comunitats.

Es comptabilitzen doncs de les 16, 6 comunitats autònomes que opten pel nom de SR, i per tant cerquen l'encaix de les realitats que aquí ens ocupen amb nomenclatures del tipus "nucleo rural ordinari" en el cas d'Astúries, País Basc i Balears, o "assentament irregular en SR" com és el cas de Canàries i Castella Lleó, per exemple.

	SNU/SR	Subcategories	
Andalusia	SNU	Especial protecció	Por legislació específica
			Por planificació territorial o urbanística
		De caràcter Natural o Rural	
		Del Hàbitat Rural Diseminado	
Aragó	SNU	SNU especial	
		SNU Genérico	
Principat d'Astúries	SNU	Régimen de Especial Protección	
		De interès	
		Nucleo Rural	
		De infraestructures	
		De Costas	
Illes Balears	SR	SR protegido	
		SR común	
		Núcleos Rurales Tradicionales	
		Núcleos Rurales Ordinarios	
Canàries	SR	SR de protección ambiental (SRPA)	SRP Natural
			SRP Paisajística
			SRP Cultural
			SRP de Entornos
			SRP Costera
		SR de protección económica (SRPE)	SRP Agraria
			SRP Forestal
			SRP Hidrológica
		SR de asentamiento (SRA)	SRA Rural
			SRA Agrícola
SR de protección de infraestructuras (SRPI)			
SR común (SRC)	SRC de Reserva		
	SRC Ordinario		
Cantàbria	SR	SR régimen de Especial Protección	
		SR régimen de Protección Ordinaria	
Castella i Lleó	SR	SR Común	
		SR de Entorno Urbano	
		SR con Asentamiento Tradicional	
		SR con Protección Agropecuaria, de Infraestructuras, Cultural, Natural y Especial	
		SR de Actividades Extractivas	
		SR de Asentamiento Irregular	
Castella La Manxa	SR	SR No Urbanizable de Especial Protección	
		SR de Reserva	
Comunitat Valenciana	SNU	SNU Protegido	
		SNU Común	
Extremadura	SNU	SNU Protegido	Ambiental
			Natural
			Paisajística
			Entorno
			Estructural

			Infraestructuras y Equipamientos
Galícia	SR	SR de Protección Ordinaria	
		SR Especialmente Protegido	Protección Agropecuaria
			Protección Forestal
			Protección de Infraestructuras
			Protección de las Aguas
			Protección de las Costas
			Protección de Espacios Naturales
			Protección Paisajística
Protección Patrimonial			
Comunitat de Madrid	SNU	No se establecen subcategorías	
Regió de Múrcia	SNU	SNU Protección específica	
		SNU Protegido por el planeamiento	
		SNU Inadecuado	
Comunitat Foral de Navarra	SNU	SNU de Protección	Suelo de valor paisajístico
			Suelo de valor ambiental
			Suelo de valor para su explotación natural
			Suelo de valor cultural
	SNU de Preservación	Suelo de salvaguarda del modelo de desarrollo	
		Suelo de prevención de riesgo	
		Suelo destinado a infraestructuras	
		Suelo destinado para actividades especiales	
País Basc	SNU	SNU	
		SNU de Núcleo Rural	
La Rioja	SNU	SNU Genérico	
		SNU Especial	

*Categorías de Sól Rural definidas por les diferents legislacions urbanístiques autonòmiques
 Font: elaboració pròpia a partir de les diferents normatives vigents, en base al document "Legislación Urbanística Estatal y Autonómica, 2019" de Sociedad de Tasación*

A destacar

En definitiva, els intents d'Andalusia i d'Extremadura i més recent d'Astúries són els més evidents en la cerca d'una nomenclatura específica per referir-se a aquestes situacions, ara bé, cap normativa incorpora una definició tant clara com la de la LLRMUDU catalana. El més habitual és la tendència a enfocar la definició remarcant la seva clandestinitat, il·legalitat o irregularitat.

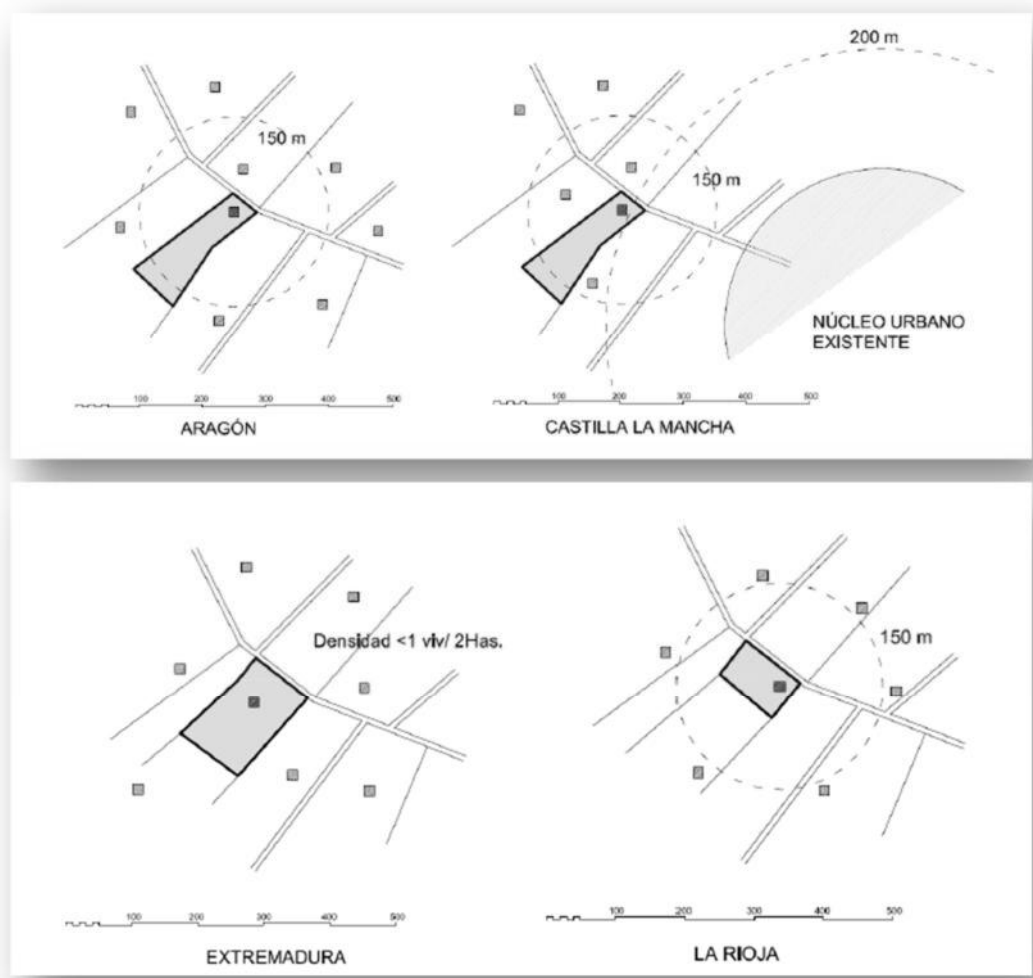
Amb caràcter general la nomenclatura escollida es troba estretament lligada al nom que se li dona al sòl que no és urbà ni urbanitzable. Es parla en algunes comunitats de sòl rústic (SR) i en altres de sòl no urbanitzable (SNU), nomenclatura que té molt a veure amb el plantejament que després s'adopta per la cerca de solucions. 10 comunitats l'anomenen SNU (11 si li sumem Catalunya), mentre que 6 li diuen SR.

9.2.4.- Comparativa sobre el marge de maniobra en SNU genèric / ordinari

Amb caràcter general es permet l'habitatge unifamiliar autònom, de vegades amb exigència de que estigui vinculat a l'activitat agrària pròpia del SNU, de vegades no. Però ja sigui amb aquesta vinculació o sense, sempre s'estableix un límit, que és el **"perill de formació de nucli de població"** concepte heretat de la llei estatal de sòl de 1956.

Sobre el concepte de “nucli de població”, cal aturar-se un moment per aclarir que apareix ja a l'article 94 del Text Refós de la Llei del Sòl estatal de 1976 referit a la prohibició de les parcel·lacions urbanístiques, però també a l'article 85 referit a l'edificació aïllada d'habitatge en SNU. Si bé ja havia sorgit aquest concepte a la Llei del Sol estatal de 1956, el concepte sobreviu però reconvertit en el límit per autoritzar habitatges unifamiliars aïllats en el SNU que no estigués especialment protegit, i adquirirà gran importància en tant en quant el Reial Decret 2159/1978, de 23 de juny, pel que s'aprova el Reglament de Planejament pel desenvolupament i aplicació de la Llei del sòl i ordenació urbana, exigiria definir-lo de forma precisa a totes les figures de planejament municipal.

Pel que fa al conjunt de les comunitats estudiades al present document, totes les normatives defineixen el concepte de parcel·lació il·legal com tota parcel·lació contrària al planejament, alhora que defineixen el nucli de població, com l'agrupació d'edificacions que precisa de serveis i dotacions comunes.



Gràfics extrets de la publicació “Condiciones de la edificación de vivienda aislada en SNU. Estudio de regulación normativa” relatiu al concepte de Nucli de Població de 4 Comunitats Autònomes. Autors: Eduardo de Santiago Rodríguez i Isabel Gonzalez García, doctors arquitectes.

Aquest Nucli de població es defineix concretament a Catalunya com una “concentració aïllada de població, amb usos urbans, dintre d'un municipi, que requereix la existència de serveis urbanístics i assistencials”, però la definició és heterogènia a les diferents comunitats autònomes. Apuntem només 5 a tall d'exemple:

- Aragó el defineix quan dintre de l'àrea definida per un cercle de 150 metres de radi amb origen al centre de la edificació projectada, existeixin 2 o més edificacions residencials.

Tanmateix amb caràcter general, exigeix que existeixi una sola edificació per parcel·la, que l'edifici no superi els 300 m2 de superfície construïda, així com que la parcel·la o parcel·les tinguin, al menys, 10.000m2 de superfície i que quedin adscrites a la edificació, mantenint-se l'ús agrari o vinculat al medi natural de les mateixes.

- Castella la Manxa considera existeix risc de formació de nucli de població, si la edificació es troba a una distància de menys de 200 metres del límit del sòl urbà.
- La Rioja afegeix que aquest nucli no es trobi a una distancia inferior a 150 metres, d'una altra edificació, qualsevol que sigui el seu ús. Pero també que la parcel·la sobre la que es construeixi no sigui inferior a 5.000m2 en sòls de regadiu o 20.000m2 en secà.
- El País Basc entén aquest risc, quan la pretensió de construcció d'una edificació residencial vagi a donar lloc a la coexistència d'almenys 4 edificacions amb ús residencial dintre dels paràmetres determinats pel planejament urbanístic.
- Extremadura, per la seva banda, considera existeix aquest risc quan es concentrin més de 3 edificacions amb destí residencial en unitats rústiques aptes per la edificació, la densitat de les quals superi la d'1 habitatge per cada 2 hectàrees.

Algunes de les publicacions consultades són molt crítiques amb el concepte de Nucli de població i la seva imprecisa definició tècnica. Però també s'ha criticat la seva artificiositat: *“se han elaborado barrocas teorías geométricas, a base de círculos de diámetros variables que iban englobando a un numero creciente de edificaciones según aumentaba su diámetro”* (redactat literal extret de la publicació *“Condiciones de la edificación de vivienda aislada en SNU. Estudio de regulación normativa”*). El criteri geomètric dels cercles indueix a l'arbitrarietat, doncs en lloc de dependre de la naturalesa de les transformacions, depèn de la posició de l'edificació en la parcel·la. La geometria desvia l'atenció sobre la naturalesa de les transformacions i fa confondre mitjans amb finalitats.

Altres models de limitacions que s'estableixen a la implantació d'habitatges unifamiliars aïllats en SNU, a més del risc de formació de nucli de població són:

- L'asturiana, d'edificacions característiques de les zones urbanes.
- La castellana, de construccions residencials col·lectives, urbanitzacions i altres construccions pròpies de l'entorn urbà.
- La valenciana, d'agrupacions d'habitatges en una mateixa parcel·la, així com les que tinguin característiques pròpies dels habitatges col·lectius.
- La manxega d'agrupacions d'habitatges en una mateixa parcel·la, malgrat quan ho siguin sota la fórmula de propietat horitzontal, ordinària o tombada, o es tractés d'una copropietat amb adscripció d'ús,
- La gallega d'habitatges adossats, projectats en sèrie, de característiques similars i emplaçats en continuïtat en més de 3 unitats.

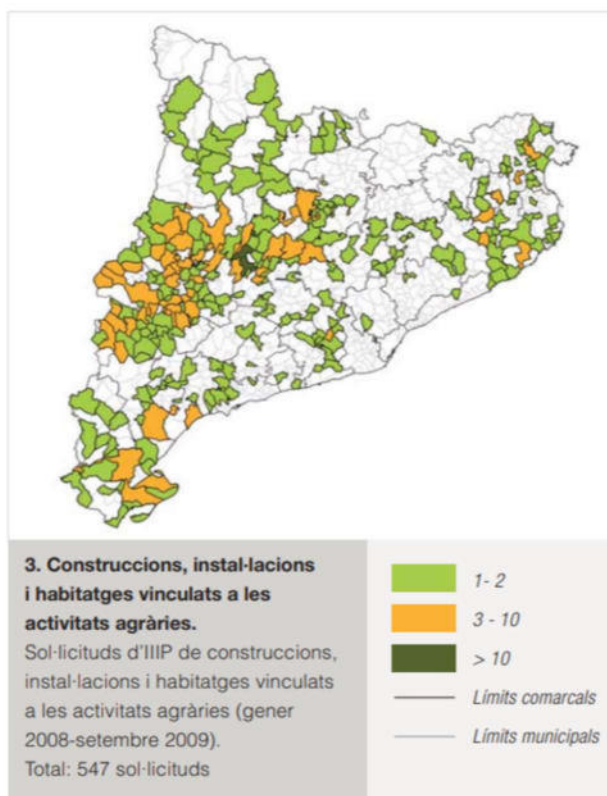
Més enllà d'aquests límits, cal referir-se també a la exigida **vinculació dels habitatges amb l'activitat agrària** per ser admesos en SNU. Exigeixen de manera explícita aquesta vinculació Astúries (amb la explotació agrària o ramadera), Múrcia (amb activitat productiva) i País Basc (amb explotació econòmica hortícola o ramadera). Per la seva banda, la Comunitat Valenciana i Navarra no són tant exigents pel que fa a aquesta vinculació tot i que la tenen present. La Comunitat Valenciana per exemple limita les obres sense vincle amb l'activitat agrària, fixant per aquests casos una parcel·la mínima d'1ha per habitatge i una ocupació màxima del 2% de la superfície de parcel·la, entre d'altres requisits. Mentre que Navarra, autoritza aquests habitatges en SNU amb certs requisits com que la superfície de parcel·la no sigui inferior a 1ha i com a mínim el 50% dels seus usos i activitats siguin agraris, pecuaris o forestals no constructius.

No exigeixen aquesta vinculació altres comunitats com per exemple Cantabria, Illes Balears, Canàries i Galícia, però fixen altres condicionants o requisits com per exemple, el compliment balear d'una ocupació màxima de parcel·la i un volum màxim d'edificació, el compliment de la condició canària d'aïllada, i no excedir una planta, i el compliment galleg d'una superfície mínima

de parcel·la de 2000m2 i una superfície màxima ocupada per la edificació en planta com a màxim del 20% de la superfície de la finca.

Un altre dels límits que estableix la regulació autonòmica en el cas d'ocupació del SNU és no sols el risc de formació de nucli de població si no també que es pugui deixar entreveure o deduir certa finalitat urbanitzadora. Concretament Castella la Manxa i Extremadura, li afegeixen que no pugui presumir-se **finalitat urbanitzadora**, per no existir serveis necessaris per la finalitat d'aprofitament urbanístic (**serveis urbanístics bàsics**).

Algunes publicacions parlen que l'origen de la parcel·lació del rústic sorgeix de la demanda dels usuaris-ciutadans de rendes mitges i baixes, la solvència econòmica dels quals no els permet accedir a la compra d'una parcel·la en una urbanització legalment establerta, donat que els preus de venda han internalitzat els costos de dotació de serveis, equipaments, de gestió i tramitació, superant àmpliament la seva capacitat adquisitiva.



Font: web del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya

Com a conseqüència de tot això, apareix com alternativa la ocupació del SNU al marge del procés legal, obviant despeses de gestió, tramitació, dotacions i serveis, fins i tot els fiscals, al respondre, en la majoria de casos, a actuacions "opaques".

En definitiva, la utilització substitutiva del sòl rústic com una alternativa més barata que la urbana és un dels fenòmens que ocasiona la ocupació del camp per actuacions disperses e incontrolades de segona residència.

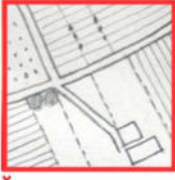

Aquesta alternativa "barata", per tant, no disposa dels serveis urbanístics bàsics (SUB) necessaris per garantir unes mínimes condicions d'habitabilitat amb disponibilitat dels subministraments que permeten l'ús residencial. El problema és que aquests SUB estan regulats i definits de forma molt clara i precisa pels sòls urbans, no tant pels sòls no urbanitzables.

La normativa estatal especifica que a l'hora de construir en sòl rural, SNU, les parcel·les han de quedar "conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística", però per la seva banda la normativa catalana es limita a especificar que aquesta connexió va a càrrec del propietari i que cal l'"assoliment de nivells de sanejament adequats".

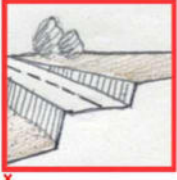

Per una altra banda, la Llei 9/95 i el Decret 166/98 de regulació d'accés motoritzat al medi natural, d'aplicació pels espais naturals protegits i forestals, només permet camins i pistes forestals amb determinades condicions; aclarint que la ordenació i les característiques del que es considera "vial" està regulat per la normativa sectorial de carreteres. Precisament per això, la Generalitat publica criteris d'intervenció en SNU en favor de la integració paisatgística de les actuacions a materialitzar en ell, en els que dona pautes per exemple en relació als "camins i accessos", com

per exemple, l'adaptació del traçat a l'estructura del paisatge, minimitzar i condicionar els talussos, però també de pavimentar només en casos imprescindibles.



CAMINS I ACCESSOS

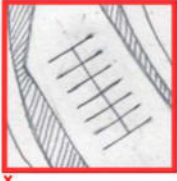
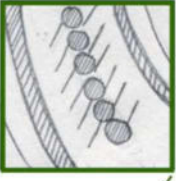
Adaptar el traçat a l'estructura del paisatge.
Basar-se en el parcel·lari, la vegetació i, especialment, la topografia. Minimitzar les obres de nova obertura i eixamplament de camins.

Minimitzar i condicionar els talussos.
Cal minimitzar l'altura dels talussos, arrodonir-ne els caps i els peus i revegetar-los amb espècies integrades a les formacions adjacents.

Pavimentar només en casos imprescindibles.
Evitar paviments de caràcter urbà com l'asfalt. Compactar la terra i pavimentar amb materials tous i permeables com sauló, tot-u o grava quan sigui possible. Quan no, avaluar la possibilitat de pavimentar només les roderes o d'utilitzar formigó acolorit amb tons terrosos o asfalt amb àrid de la zona de granulometria gran.

Dissenyar amb cura els aparcaments.
No sobredimensionar, distribuir en diferents àrees si altera menys la topografia, no impermeabilitzar el sòl, plantar arbrat i limitar la presència de marques i senyals viàries.

També l'accés i els espais funcionals i de circulació.
Definir-los, situar-los i donar-los un tractament adequat i coherent amb les construccions i preexistències. Minimitzar l'ocupació i la pavimentació impermeable.

19

*Críteris per a la correcta integració en el paisatge de les construccions aïllades en sòl no urbanitzable, d'octubre 2013
Font: pàgina web del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya*

D'acord amb la regulació normativa dels serveis urbanístics bàsics que hem pogut estudiar per cadascuna de les comunitats autònomes, podem concloure que hi ha dos enfocaments diferenciats.

Per una banda, trobem un grup de normatives autonòmiques que possibiliten la incorporació dels serveis necessaris pel bon funcionament dels habitatges de les UDU. És el cas d'Andalusia i Castella i Lleó que contempen que sigui el Pla Especial Urbanístic de Regularització (PEUR) la eina que doti de serveis aquests àmbits residencials de baixa densitat.

Pel cas concret d'Andalusia, aquests serveis urbanístics bàsics seran facilitats pels PEUR, essent definits a la Llei 7/2002 com accés rodat per via urbana, abastament d'aigua, sanejament i subministrament d'energia elèctrica en baixa tensió. És a dir, uns requeriments quasi idèntics al que trobem a la normativa catalana, si no fos per què enlloc de la regulació andalusa trobem cap exigència i vinculació al concepte de "xarxa". Afegeix també la normativa andalusa que una vegada reconeguda la situació de Assimilat de Fora d'Ordenació (AFO), les persones propietàries podran accedir als serveis de sanejament, abastament d'aigua i subministrament elèctric, si ja existissin les xarxes, o resoldre els serveis de forma autònoma. És a dir, la declaració del AFO serveix també per autoritzar la prestació de subministraments bàsics.

Contràriament, Castella i Lleó exigeix per obtenir la condició de solar, disposar dels següents serveis, a peu de parcel·la i en condicions de cabal, potència, intensitat i accessibilitat adients per servir a les construccions e instal·lacions existents i a les que permeti el planejament urbanístic, tot incidint en el concepte de "xarxa":

- *Abastecimiento de agua potable mediante red municipal de distribución.*
- *Saneamiento mediante red municipal de evacuación de aguas residuales.*
- *Suministro de energía eléctrica mediante red de baja tensión.*
- *Alumbrado público y telecomunicaciones.*

Madrid, en la mateixa línia que Andalusia i Castella i Lleó, possibilita la regularització de les UDUs sense la necessitat de complir amb el criteri de “xarxa”, és a dir, mitjançant sistemes autònoms i individualitzats. I per últim, Canàries, és un altre exemple destacat, per que possibilita la dotació de serveis, permetent la utilització de la fórmula de les fosses sèptiques però no sols per assentaments rurals sinó que ho fa extensió pel sòl urbà.

A Madrid, els propietaris de terrenys classificats com Urbà d'Assentament No Regularitzat estan obligats a costejar les ampliacions, millores i complementació dels serveis urbanístics necessaris, cedir gratuïtament els terrenys destinats a vials, i quan així ho prevegi justificadament el planejament, a costejar i cedir qualsevol altra estructura de dotació.

Tanmateix es preveu es puguin legalitzar els assentaments no regularitzats madrilenys que disposin d'accés rodat, subministrament d'energia elèctrica i abastament d'aigua, tot i que aquest darrer no és necessari complir-lo si la seva instal·lació té un cost excessiu o no suposa un avantatge pel medi ambient. De la llei es desprèn amb aquesta excepció que puguin legalitzar-se nuclis que segueixen amb fosses sèptiques o pous negres. És a dir, els Plans Especials d'assentaments no regularitzats poden fins i tot exceptuar del compliment de la existència d'una xarxa de sanejament.

Canàries, per la seva banda, defineix l'Assentament Rural com aquell assentament en el que el seu grau de colmatació i característiques no justifica la seva classificació i tractament com a sòl urbà, per això diferencia els requeriments de serveis d'aquesta tipologia respecte als requeriments genèrics de serveis per sòl urbà i per la definició de solar. Per l'assentament rural amb caràcter general caldrà accés rodat, abastament d'aigua, subministrament d'energia elèctrica i evacuació d'aigües residuals incloent fosses sèptiques.

Un segon grup de normatives autonòmiques no es contenten amb el fet de “possibilitar” la dotació de serveis, sinó que opten per “obligar” a recórrer a serveis autònoms e individualitzats a partir d'infraestructures existents. És el cas d'Astúries que aplica a “*otras areas de poblamiento*”, però també el cas de Navarra, La Rioja i València, aplicada però pels habitatges unifamiliars aïllats autoritzats en SNU.

En tercer i darrer lloc ens trobem amb un cas concret, com és el d'Extremadura, que no posa el focus en els sistemes individualitzats i/o autònoms, sinó cap a “*servis alternatius adaptats al medi natural*” per sòl urbà, però també per actuacions de molt baixa densitat en àmbits rurals i de caràcter aïllat.

Per últim, amb motiu del tancament del present apartat en relació al marge de maniobra de les diferents comunitats autònomes per la implantació de l'ús residencial en Sòl No Urbanitzable, i després d'haver-nos referit al risc de formació de nucli de població, la vinculació exigida amb l'activitat agrària i els serveis urbanístics bàsics precisats per aquestes UDUs, creiem convenient aquí fer referència a un darrer requisit exigint per algunes comunitats, com és el pagament d'un **Cànon d'ús i aprofitament del SNU**.

Segons algunes de les publicacions consultades, s'observa als darrers temps la proliferació d'activitats privades de caràcter industrial i terciària en sòl rural, que en ocasions comporten importants inversions econòmiques (per exemple projectes vinculats a la generació d'energies renovables, o desenvolupaments turístics i hotelers). La implantació d'aquest tipus d'activitats sobre sòl rural, al representar un destí diferent als “naturals” d'aquesta classe de sòl (agrícola, forestal, cinegètic, ...), exigeix la prèvia obtenció d'una autorització especial, prèvia a les llicències municipals d'obra i activitat, i l'atorgament de les quals és competència de l'administració autonòmica. Aquesta autorització prèvia, en qualsevol cas, és tradicional en la legislació urbanística espanyola, (article 86.1 del TR de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprovat pel RD 1346/1976, de 9 de abril).

Un dels requeriments que generalment exigeixen les lleis autonòmiques per a l'obtenció d'aquestes autoritzacions especial és precisament l'abonament del que, malgrat la diversa tipologia, podem denominar “cànon d'ús i aprofitament”, però cada comunitat el defineix i concreta a la seva manera, destacant cinc regulacions normatives en concret:

- Extremadura explicita la obligació a l'abonament d'aquest cànon pels promotors solars en instal·lar-se en SNU i no venir la seva activitat inclosa a la Llei. Però pel que fa a les UDUs, tant si poden regularitzar-se com si no, han de satisfer l'esmentat cànon, fins a la seva extinció. Concretament, en el cas d'habitatges no vinculats a explotacions rurals, la quantia es fixa en un 5% de l'import total de la inversió a realitzar per l'execució de les obres.
- Andalusia estableix aquesta prestació compensatòria per l'ús i aprofitament de caràcter excepcional del SNU. L'ha de gestionar el municipi i destinar-se a Patrimoni Municipal del Sol. Té per objecte, com Extremadura, gravar els actes d'edificació, construcció, obres o instal·lacions no vinculats a l'explotació agrícola, pecuària, forestal o anàloga en sols que tinguin el règim de SNU.
- Canàries estableix que tot aprofitament en sòl rústic que habiliti la implantació de construccions, edificacions o instal·lacions la legitimació dels quals requereixi la declaració d'interès públic o social, devengarà un cànon a favor de l'ajuntament. Aquest abonament podrà ser en diners o en espècie, consistint aquesta darrera en la transmissió mitjançant dació en pagament d'immobles el valor dels quals comprovat administrativament, equivalgui a la quantia del cànon calculada.
- A les Illes Balears es regula el procediment extraordinari d'incorporació a la ordenació d'edificacions existents en sòl rústic aplicable a les que a la entrada en vigor d'aquesta llei tinguin la infracció prescrita. Podran incorporar-se a l'ordenació en el termini màxim de 2 anys amb tots els drets i deures inherents a les obres realitzades amb llicència, però se'ls exigeix el pagament d'una prestació econòmica a l'ajuntament a integrar al Patrimoni Municipal de Sòl i Habitatge.
- Per últim cal referir-se de forma especial a la Comunitat Valenciana com una excepció al panorama regulador del cànon, ja que després d'alguns anys del seu funcionament, se l'ha dotat d'un règim jurídic complet, que aborda els diferents dubtes que genera el seu abonament. La normativa valenciana preveu expressament que es produirà l'exempció del pagament d'aquest cànon per aquelles activitats benefico-assistencials i sense ànim de lucre, que quedin suficientment acreditades.

A destacar

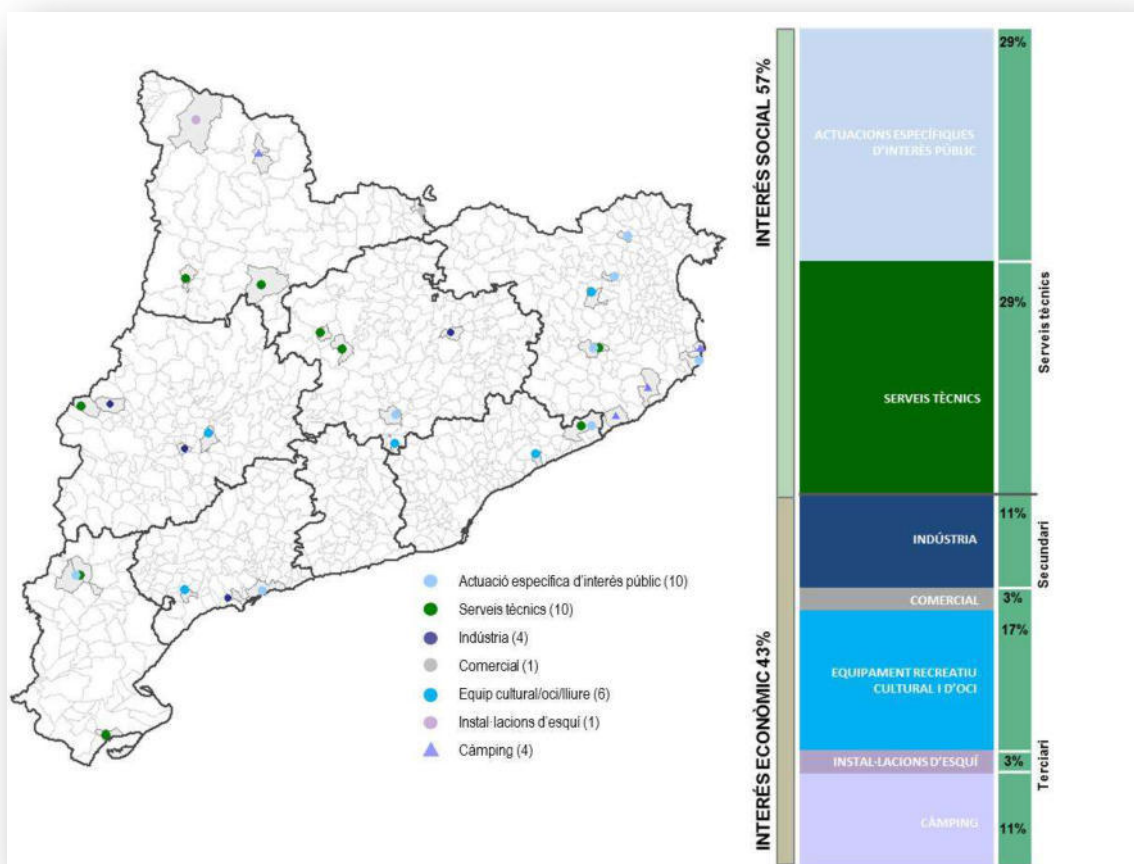
En definitiva, amb caràcter general es permet l'habitatge unifamiliar autònom, de vegades amb exigència que estigui vinculat a l'activitat agrària pròpia del SNU, de vegades no; però sempre s'estableix un límit, que és el "perill de formació de nucli de població" criteri heterogeni que en molts casos és definit amb geometria (no és el cas català).

Pel que fa a l'exigència de vinculació dels habitatges amb l'activitat agrària per poder ser admesos en SNU, algunes comunitats l'exigeixen de manera explícita, altres no, tot i que fixen altres requisits. Tanmateix algunes CCAA introdueixen que no pugui presumir-se finalitat urbanitzadora, per no existir serveis necessaris per la finalitat d'aprofitament urbanístic (serveis urbanístics bàsics, SUB) i d'altres exigeixen el pagament d'un "cànon d'ús i aprofitament" per obtenir l'autorització d'implantació en SNU.

9.2.5.- Comparativa sobre les possibilitats de regularització en SNU en general i en SNU d'especial protecció en particular

Les CCAA que permeten la regularització d'UDUs en SNU, ho fan mitjançant el planejament general, desenvolupant a posteriori planejament derivat, adoptant diferents figures de Pla Especial i amb diferents noms: PE per l'adequació ambiental i territorial de les agrupacions d'edificacions irregulars, PE de regularització, PE d'assentaments no regularitzats, PE d'assentament, etc.

Abans d'aprofundir però en aquestes figures ens aturem però un moment per veure com en el context català les possibilitats de tramitació i aprovació d'un Pla Especial amb aquesta finalitat no és pràctica ni reglada ni habitual tal i com s'aprecia a les següents imatges extretes de l'"Informe sobre el Planejament Derivat de 2019", de l'Observatori del Territori de Març de 2020 de la Subdirecció General d'Estratègies Territorials i Coneixement de la Secretaria de l'Agenda Urbana i Territori, concretament de la seva valoració dels Plans Especials tramitats sobre SNU.



Mapa de l'Informe sobre el Planejament Derivat de 2019

Font: Apartat d'activitat urbanística de la web del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya

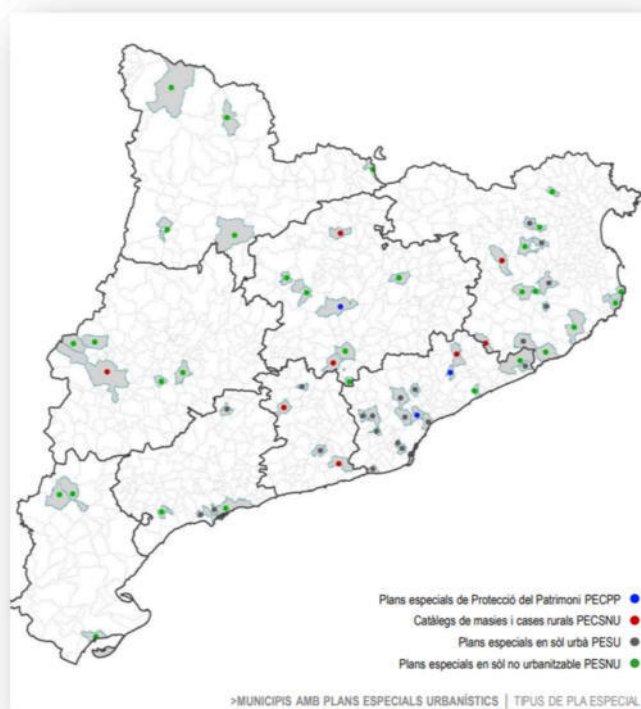
En aquest informe es fa referència a que de la totalitat de Plans Especials tramitats sobre el territori català l'any 2019, el 48% corresponien a Plans Especials sobre SNU, concentrant-se quantitativament de manera més nombrosa a les Comarques Gironines (26% del total).

Es destaca que els Plans especials referits al SNU tenen diferents objectius que agrupa l'esmentat informe en 20 plans d'interès social i 15 d'interès econòmic, però en cap cas per la regularització de les situacions que al present estudi ens ocupen. Els d'interès social (10 casos) sí que es refereixen però a serveis tècnics: xarxa elèctrica, planta fotovoltaica, tractament de residus, tractament de l'aigua potable i estació de servei. Ara bé, dels 15 plans tramitats al 2019 amb l'objectiu de dinamitzar l'economia, 6 fan referència a nous equipaments recreatius i d'oci

com un canvi d'ús d'hoteler a comercial, 2 nuclis zoològics (una hípica i un centre caní), 2 esportius dels quals un és un camp de golf i un aparcament privat, 4 plans especials fan referència a còmputos, 4 responen a indústries i per últim, un pla s'ha aprovat per la fabricació de neu artificial a Naut Aran.

Fet aquest aclariment doncs sobre les limitacions de l'aplicabilitat d'aquesta figura de Pla Especial pel context català, enunciem a continuació els aspectes més destacables de la comparativa de les regulacions autonòmiques que sí ho permeten.

En primer lloc, esmentem Galicia ja que possibilita la regularització en SNU genèric, sempre i quan els àmbits a tractar, estiguin prèviament identificats pel Pla Bàsic Autonòmic, (planejament general). En la mateixa línia, les següents comunitats possibiliten la regularització de les UDUs en SNU genèric, també a través del planejament general però afegint posteriors figures de planejament derivat o de desenvolupament, sota diferents fórmules de detall.



Mapa de l'Informe sobre el Planejament Derivat de 2019
 Font: Apartat d'activitat urbanística de la web del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya

- Aragó, possibilita la regularització des del planejament general (redacció o revisió total o parcial) incorporant la possibilitat de la seva modificació puntual. Una vegada feta la classificació, planteja aprovar i executar Plans de desenvolupament destinats a adequar les condicions urbanístiques a les previsions del planejament general.
- Andalusia, planteja el mateix en relació al planejament general però concreta que la figura de desenvolupament sigui un Pla Especial. Fins i tot, la darrera novetat normativa de Andalusia, *Decreto-ley 3/2019*, introdueix la possibilitat de formular-los, sense necessitat de que aquests PE's estiguin previstos pel planejament general o territorial, fins i tot, en la seva absència. En aquest cas, concreta la naturalesa d'aquest pla com "*Planes Especiales para la adecuación ambiental y territorial de las agrupaciones de edificaciones irregulares*". Possibilita per tant la comunitat andalusa agilitzar el procés de regularització, aclarint però que l'aprovació del PE no modifica la classificació del sòl, però permet, en aquestes edificacions, l'accés als serveis bàsics, i la execució d'obres de conservació i reforma.
- Canàries, en la mateixa línia, afegeix la redacció d'un Pla Especial que incorpori un Catàleg amb les edificacions censades objecte de regularització. Aquests PE hauran de concretar la compatibilitat o incompatibilitat de la edificació amb la més adient ordenació i protecció del territori però també la necessitat d'adoptar mesures correctores per garantir-ho.
- Altres comunitats concreten la naturalesa d'aquest Pla Especial, com un Pla Especial de Regularització, com és el cas de Castella Lleó, que posteriorment executarà les seves determinacions mitjançant "actuacions aïllades o integrades". Mentre que per la seva banda, Madrid va un pas més enllà, i els anomena Plans Especials d'Assentaments No Regularitzats, els quals hauran d'establir totes les gestions urbanístiques necessàries

per la regularització de la situació, que pot fins i tot exceptuar del compliment de la existència d'una xarxa sanejament.

- Per la seva banda, Extremadura, possibilita la regularització mitjançant la delimitació de sectors pels assentaments irregulars que es considerin viables, a través de la figura dels Plans Especials d'Assentament, seguits de la preceptiva autorització o comunicació municipal, i amb simultaneïtat amb el projecte de reparcel·lació.
- Per últim, el País Valencià, possibilita la regularització a través del "Pla General Estructural" (PGE) o la modificació d'aquest, o un Pla Especial, que contenint la ordenació detallada s'acompanyi d'un Programa d'Actuació que inclogui el Projecte d'Urbanització i totes les mesures pertinents de minimització de l'impacte territorial causat per aquests nuclis d'habitatges en SNU. Cal tenir en compte que el PGE és una figura intermèdia entre el que a Catalunya seria un POUM i un PDU, estableix l'ordenació estructural d'un o més municipis complets i ha d'ajustar-se a les previsions de l'Estratègia Territorial Valenciana i a les dels plans supramunicipals.

Cal però destacar separadament les comunitats d'Astúries i Illes Balears en el sentit de que la primera no articula cap procediment específic de regularització de les UDUs com a tal, més enllà de la seva incorporació com assentament tradicional asturià o Nucli Rural, amb els requisits i en els termes definits pel planejament general (o revisió).

Les Illes Balears per la seva banda, per totes dues categories (genèric i de protecció) no articula una regulació expressa, però desenvolupa de forma flexible la possibilitat d'incorporar a la ordenació urbanística, com a nou sòl urbà, els assentaments existents en SNU, mitjançant el planejament general. D'una forma una mica atípica, cap delimitar conjunts d'habitatges com assentaments en medi rural, i a la vegada incloure-los en la classe de sòl urbà, tot i que amb un cert règim especial que possibilita el que no s'apliqui de forma completa el règim estàndar de sòl Urbà. Inclús excepcionalment el planejament urbanístic general podrà preveure àmbits de sòl urbà on no resulti exigible la existència de xarxa de sanejament (establint sistemes de depuració d'aigües residuals autònoms, com depuradores d'aigua o fosses sèptiques estanques i homologades).

Es regula a les Illes doncs un procediment extraordinari d'incorporació a la ordenació d'edificacions existents en sòl rústic, aplicable a les que a la entrada en vigor d'aquesta llei tinguin la infracció prescrita. Podrán incorporar-se a la ordenació en el termini màxim de 3 anys, amb tots els drets i deures inherents a les obres realitzades amb llicència. S'exigeix però el pagament d'una prestació econòmica a l'ajuntament.

Tanmateix, cal fer esment a la possibilitat que ofereix Canàries de no possibilitar cap procediment de regularització, al contrari, s'estableix facilitat expropiatòria per vulneració de la funció social de la propietat. Tanmateix, Castella La Manxa, amb caràcter general, no proposa cap eina de legalització, procedint l'enderroc sense més tràmit, podent-se acordar mesures cautelars. No es planteja cap eina de regularització, més enllà d'una hipotètica modificació de planejament municipal que justifiqui la pèrdua de valors que en el seu dia el van fer mereixedor de protecció.

En definitiva, per UDUs en SNU d'especial protecció, no permeten cap tipus de regularització, 8 de les 16 normatives analitzades, són les comunitats d'Andalusia, Aragó, Castella Lleó, Cantàbria, Navarra, La Rioja, Euskadi i Astúries. No poden ser regularitzades en cap cas. Per contra, només alguns marcs legals autonòmics permeten la regularització en SNU d'especial protecció amb certs límits/restriccions.

Les comunitats que SI possibiliten en SNU d'especial protecció la eventual regularització d'UDUs són només 5: Madrid, País Valencià, Galícia i Illes Balears, a més del cas concret d'Extremadura. Les quatre primeres proposen fer servir el mateix procediment per SNU genèric i d'especial protecció. Pel cas valencià i gallec però cal afegir la necessitat d'informe favorable de l'administració amb competències afectades, pel cas de la regularització en SNU d'especial protecció.

En el cas de Galícia i les Illes Balears, es proposa fer mitjançant el planejament general, mentre que en el cas de Madrid i València, es proposa fer-se mitjançant la tramitació de Plans Especials. A Madrid es tramitaran Plans Especials d'Assentaments No Regularitzats, mentre que en el cas del País Valencià, es farà mitjançant el Pla General Estructural (o modificació d'aquest) o amb un Pla Especial, que contenint la ordenació detallada s'acompanyi d'un Programa d'Actuació que inclogui el Projecte d'Urbanització i totes les mesures pertinents de minimització de l'impacte). Cas apart, és Extremadura, que ha modificat la seva legislació urbanística, mitjançant la Llei 9/2011 de 29 de març per facilitar la construcció en sòl rústic. La nova redacció permet que els SNU inclosos en Xarxa Natura 2000 puguin ser objecte de transformació urbanística. Es a dir, que malgrat comptar amb declaracions específiques de protecció ambiental, s'admeten projectes urbanitzadors i grans transformacions de terrenys protegits.

Cal destacar també que:

- Aragó, proposa la delimitació d'àrees de tempteig i retracte com a eina per erradicar parcel·lacions il·legals o UDUs en SNU. Al temps que l'administració de la comunitat autònoma de Canàries ostenta els drets de tanteig i retracte sobre bens situats en espais naturals protegits.
- A Castella La Manxa, s'incorpora com eina facilitadora de la regularització però en sentit invers, la figura de la "Reversió de la reparcel·lació" per aquelles urbanitzacions inacabades, en la que es possibilita la desprogramació de l'actuació urbanitzadora i la desclassificació dels terrenys quan la completa urbanització no ha tingut lloc.
- Navarra possibilita la "normalització de finques" per autoritzar habitatges unifamiliars aïllats en SNU de preservació sempre que no arribin a configurar nucli de població

En definitiva: Navarra, Euskadi, i Múrcia, són les més taxatives. NO plantegen cap possibilitat ni eina de regularització ni per UDUs en SNU genèric ni en SNU d'especial protecció. Però destaquen pel posicionament contrari Madrid, País Valencià, Galícia i Illes Balears, com a màxims representants de la tendència a "suavitzar" les normes per permetre un major aprofitament residencial del sòl rústic, el que s'anomena per algunes publicacions la inclinació per la "**desregularització del sòl rústic**".

Segons la publicació "*El urbanismo ilegal en suelo rural, tratamiento legal y regularización*", de Luis Mariano Reula Sanz i José Gavilán López de maig de 2011, avui en dia es produeix una clara aposta per la legalització de tota edificació quebrantadora de l'ordenament, bé cercant refugi en els plans o figures com la de fora d'ordenació, ocasionant així un notable desús de la disciplina urbanística.

Confirma aquesta tendència una publicació 6 anys posterior, del 2017, titulada "*Desregulación urbanística del suelo rústico en España. Cantabria i Extremadura como casos de estudio*" de la Revista de Geografía Norte Grande, 67 i dels autors: Víctor Jiménez Barrado, Carmen Delgado Viñas y Antonio-José Campesino Fernandez.

Aquest darrer estudi, mitjançant dos casos concrets de dos regions espanyoles, Cantàbria i Extremadura, revela les diferents particularitats que mostra el fenomen de proliferació d'habitatges en sòl rústic, contrastant amb les dispars formes d'afrontar-lo. Les tendències compartides cap a la desregulació d'aquesta classe de sòl queden evidenciades en l'estudi realitzat sobre les modificacions legislatives de tall "flexibilitzador" i els processos de legalització de dues comunitats autònomes concretes (Extremadura i Cantàbria).

Precisament els marcs normatius en matèria d'urbanisme i ordenació territorial d'Extremadura i Cantàbria, pràcticament coetanis, han estat modificats en varies ocasions en un intent clar de flexibilitzar els usos permesos en SNU i sòl rústic.

Aquestes temptatives han xocat en repetides ocasions amb cossos normatius de rang superior i/o prevalents, com aquells destinats a la protecció del medi ambient, i en conseqüència, amb els tribunals superiors de justícia d'ambdues comunitats, inclús amb el tribunal suprem de l'estat espanyol.

Les darreres modificacions de la LSOTEX (Llei 10/2015 de 8 d'abril) i la LOTRUSCA (Llei 3/2012 de 21 de juny) han vingut a consolidar una política de flexibilització del SNU o rústic que ja

s'apuntava des del primer canvi dels textos legals. A més tant el govern de Cantabria com el d'Extremadura han justificat aquesta major laxitud al·ludint al Reial Decret Legislatiu 2/2008 de 20 de juny pel que s'aprova el TRLS estatal. No obstant, el text legal bàsic defineix el sol com "un recurs no sols econòmic, sinó sobretot natural, escàs i no renovable per la qual cosa tot el sol rural té un valor ambiental digne de ser ponderat i la seva liberalització no pot emparar-se en una classificació indiscriminada del sol.

Malgrat tot en ambdós canvis normatiu s'al·ludeix a la necessitat d'ampliar els usos permesos en aquesta classe de sol, com a manera de preservar i desenvolupar el medi rural. Amb tot aquesta tendència cada cop més consolidada d'urbanitzar i edificar el medi rural, es recolça en la hipòtesis de que la transformació d'aquestes entorns alimentarà la seva economia, però moltes veus afirmen que malgrat tot, l'impacte econòmic es demostra no ha compensat el paisatgístic.

Aquest posicionament, s'intueix també a la regulació normativa d'altres comunitats autònomes, com són Astúries i Euskadi, que per disposar d'un significatiu percentatge de sol protegit en els seus territoris, són més permissives en quant a l'admissió d'habitatges o edificacions en SNU i d'especial protecció. Tot i així, limiten les possibles intervencions a arquitectura tradicional vinculada a explotacions agràries.

Amb caràcter general en SNU d'Euskadi, resta prohibida la construcció de noves edificacions destinades a habitatge, però permet l'autorització de l'ús d'habitatge vinculat funcional i permanentment a una explotació econòmica hortícola o ramadera per a residencial del titular i gestor de la explotació així com de la seva unitat familiar. Tanmateix, de forma molt excepcional també, possibilita la regularització de les UDUs sobre SNU d'especial protecció, mitjançant modificació o revisió de planejament, requerint en tot cas d'informe favorable del Consell de Govern.

Per la seva banda, Astúries, recordem estableix la categoria de *Núcleo rural, como categoría de SNU objeto de ocupación residencial*. Concreta, que fora dels NR, no es permetrà la construcció d'edificacions destinades a habitatge, tret de les zones del SNU d'interès en que el planejament urbanístic així ho disposi per permetre el manteniment del "*peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano*". En aquestes zones, el planejament podrà autoritzar construccions d'edificis aïllats destinats a habitatge unifamiliar, en llocs en que no existeixi la possibilitat de formació d'un nucli de població, restant prohibides les edificacions característiques de les zones urbanes.

Fins i tot, la normativa asturiana més recent, 2018, intenta definir les UDUs amb un concepte no aparegut en cap de les altres regulacions autonòmiques. Les defineix com "*otras areas de poblamiento*" (2018), com aquelles zones identificades pel pla general de manera motivada, on s'admeten els usos residencials no vinculats a explotacions agràries, sempre que es garanteixi que no existeix la possibilitat de formació de nuclis de població. Les dotacions de serveis d'abastament d'aigua, sanejament, energia elèctrica i accés a l'habitatge hauran de ser resolts pels propietaris de forma autònoma e individualitzada a partir de les infraestructures existents, i sense alterar els valors que han motivat la protecció del sistema peculiar de poblament del territori asturià i respectant les normes de protecció del SNU d'interès.

A destacar

En definitiva, les CCAA que permeten la regularització d'UDUs en SNU, ho fan mitjançant el planejament general, desenvolupant a posteriori Plans Especials amb nomenclatures disparees (PE de regularització, PE d'assentaments no regularitzats, PE d'assentament, etc), pràctica que no té encaix a la normativa catalana.

La meitat de les normatives analitzades no permeten però cap tipus de regularització per UDUs en SNU d'especial protecció, i les que ho fan (només 5) fixen certs límits/restriccions. Es detecta

una tendència generalitzada de “suavitzar” les normes per permetre un major aprofitament residencial del sòl rústic, desregularitzant el sòl rústic, molt especialment en aquelles comunitats amb una elevada proporció de sòl protegit.

9.2.6.- Comparativa sobre les conseqüències autonòmiques de la impossibilitat de regularització

172

Una de les situacions més importants de l'urbanisme i amb més influència a l'hora de parlar del reconeixement de situacions irregulars és la institució jurídica del fora d'ordenació i les seves variants segons les diferents normativa autonòmiques.

En general s'entén que una edificació està FO quan aquesta es troba en un d'aquests supòsits:

1. Quan una edificació va ésser executada amb llicència i es troba en una zona en la que un canvi de planejament modifica els paràmetres urbanístics d'ocupació, edificació o qualsevol altre circumstància (com per exemple ubicació d'un vial, espai lliure o zona verda..) que provocaria la inviabilitat d'atorgar novament la llicència que va la autoritzar.
2. Quan una edificació s'executa sense el corresponent títol administratiu habilitant i transcorren els terminis per a que l'administració puguin exercir les potestats de disciplina urbanística.

L'objectiu que persegueix aquesta especial regulació, recollida en totes les normatives autonòmiques, és que l'edificació desaparegui, tant en el cas de la modificació dels paràmetres urbanístics per un canvi d'ordenació, que sotmet a l'edificació a una incompatibilitat total o parcial, com en el cas de la prescripció de l'acció de l'administració per tal de procedir a la reposició de la legalitat urbanística, per inactivitat d'aquesta durant el termini legalment establert.

No obstant, amb el règim de fora d'ordenació s'estableix un peculiar règim transitori, en el que es permet la subsistència de l'edificació fins que aquesta s'esgoti pel transcurs del temps, és a dir, es permet la continuïtat de la seva utilització fins la finalització de la vida útil de la construcció, provocant la seva desaparició per eliminació natural del mon real a la vegada que desapareix la desavinença també del mon jurídic.

Per a que aquesta eliminació es produeixi, es determinen clares limitacions, en les normatives i en els planejaments, sobre les actuacions que es poden realitzar en aquests tipus de construccions. L'efecte mes immediat que pretenen aquestes limitacions es que no permetin obres que puguin allargar la seva vida útil. Es per això, que les úniques obres que s'autoritzaran seran les de mera conservació i ornat, consistents en petites actuacions que no afectin ni a l'estructura, ni permetin la seva consolidació.

A continuació podem veure el tractament que reben les situacions de disconformitat per part de les diferents comunitats autònomes, entre les que destaca la comunitat d'Andalusia, com esmentarem a continuació més en detall en comparació amb la regulació catalana.

CCAA	Tipus de disconformitat
Andalusia	FO Totalmente incompatibles (dotacional público, viales, zonas verdes, espacios libres, SNU especial protección, zonas influencia litoral, etc)
	FO parcialmente compatibles (edificaciones disconformes no incluidas en el apartado anterior)
	Asimilado a FO (infracciones prescritas)
Aragó	FO (alineaciones, viales, zonas verdes, espacios libres, usos incompatibles, etc)
	Edificaciones con infracción prescrita
Principat d'Astúries	FO (edificaciones que resultan disconformes con el planeamiento)
	FO parcialmente compatibles (edificaciones disconformes en las que el planeamiento establezca un régimen menos restrictivo)
	FO por infracciones prescritas
Illes Balears	FO por expropiación, cesión obligatoria o derribo

	FO por prescripción de infracción (ejecutadas sin licencia)
	FO por prescripción de infracción (ampliaciones sin licencia en edificaciones legales)
	Situación de inadecuación (edificacions disconformes, no incluidas en los apartados anteriores)
Canàries	Situación legal de consolidación. Edificaciones disconformes, aunque no incompatibles con las nuevas determinaciones de aplicación, entre los que se consideraran la alteración de los parámetros urbanísticos básicos de uso o edificabilidad.
	Situación legal de afectación por actuación pública. Edificaciones incompatibles con las nuevas determinaciones de planeamiento por viales, espacios libres u otros sistemas generales o dotaciones así como equipamientos públicos. Podrá ser parcial cuando la afectación quede circunscrita a una parte diferenciada y autónoma del inmueble, quedando la restante en situación legal de consolidación
	Situación legal de FO (infracción prescrita)
Cantàbria	FO
	FO por infracción prescrita
Castella i Lleó	Usos y edificaciones FO (Declarados expresamente por el planeamiento, por estar prevista su cesión, expropiación o demolición)
	Usos y edificaciones disconformes con el planeamiento
	Edificaciones con infracción prescrita
Castella la Manxa	FO por total disconformidad
	FO por disconformidad parcial
	FO por infracción prescrita
Comunitat Valenciana	FO (edificaciones que ocupen viales y espacios libres; y las recogidas como tales en el planeamiento)
	Edificios no compatibles (los no incluidos en la categoría anterior)
	Edificaciones con infracción prescrita
Extremadura	FO por incompatibilidad total (señalados por el planeamiento)
	FO por incompatibilidad parcial (disconformes no señalados por el planeamiento)
	Edificaciones con infracción prescrita
Galicia	FO legal (edificacions afectades por viales, zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos, así como edificaciones incluidas en ámbitos pendientes de desarrollo)
	FO reglamentario (las que no estén incluidas en el régimen de FO legal)
	Edificaciones con infracción prescrita (con el régimen que corresponda)
Comunitat de Madrid	FO total (obres que ocupan suelo dotacional o impidan la efectividad de su destino)
	FO parcial (discrepancias con el planeamiento que no estén en el caso anterior)
	Edificaciones con infracción prescrita
Regió de Múrcia	FO (edificaciones que impidan la ejecución de viales y dotaciones, y las señaladas en el planeamiento como incompatibles)
	Fuera de norma (incumplen alguna condición normativa pero no son sustancialmente disconformes con el plan)
	Edificaciones con infracción prescrita
C. Foral de Navarra	FO (discrepancias con el planeamiento, que además se recojan en el planeamiento expresamente como tales)
	Edificaciones con infracción prescrita
País Basc	FO (edificaciones totalmente incompatibles, por estar prevista su desaparición; actuaciones aisladas, integradas o de ejecución de sistemas generales y locales).
	Disconformes con el planeamiento (edificaciones disconformes en las que el planeamiento no prevee su desaparición).
	Edificaciones preexistentes en ámbitos pendientes de desarrollo (situación transitòria hasta la aprobación del planeamiento de desarrollo).

Quadre resum del tractament de la disconformitat i del fora d'ordenació en les diferents legislacions autonòmiques
 Font: Elaboració pròpia en base al document "Legislación Urbanística Estatal y Autonómica, 2019" de Sociedad de Tasación

En el cas d'Andalusia el Decret 2/2012, de 10 de gener, pel que es regula el règim de les edificacions i assentaments en SNU, clarifica el règim aplicable a les diferents situacions en la que es troben les edificacions existents, per al seu reconeixement per part de les administracions locals i el seu tractament pel planejament urbanístic. S'obre així una nova via per la regularització d'edificacions que presenten algun incompliment de la normativa urbanística per mitjà del reconeixement AFO, és a dir, assimilat al fora d'ordenació i que té la gran diferència amb el fora d'ordenació que no té caràcter automàtic, sinó que requereix d'un reconeixement formal per part de l'administració.

AFO és un règim jurídic especial, el qual consisteix en la regularització administrativa i jurídica de les construccions edificades sense llicència municipal de les quals es troben legalment prescrites les accions que ostenta l'administració sobre protecció de la legalitat urbanística, amb l'objectiu de resoldre un problema social, ambiental i urbanístic.

AFO significa assimilat al règim de fora d'ordenació, definit a l'article 53 del Decret 60/2010, de 16 de març de la Junta d'Andalusia, com la situació en la que queden les obres, instal·lacions, construccions i edificacions realitzades amb infracció de la normativa urbanística, respecte de les qual ja no es poden adoptar les mesures de protecció i restauració de la legalitat per haver transcorregut el termini legal de sis anys, segons el que s'estableix a l'article 185.1 de la Llei 7/2002, de 17 de desembre, d'Ordenació Urbanística d'Andalusia.

Des de l'entrada en vigor del decret 2/2012, es permet el reconeixement d'edificacions existents en sol no urbanitzable per a regularitzar la seva situació assimilant-les al règim de fora d'ordenació. Aquest reconeixement el realitzen els ajuntaments per mitjà d'una resolució administrativa, malgrat prèviament ha d'haver elaborat i aprovat una ordenança específica o bé un avanç de pla general.

Per accedir a aquest règim es requereix que l'edificació pugui ser utilitzada ja que reuneix les condicions de seguretat, habitabilitat i salubritat adequades per l'ús al que es destina, i en la pròpia resolució de l'Ajuntament s'especificarà de forma expressa el reconeixement de que l'edificació és apta per la seva utilització i podran obtenir els serveis de subministrament d'electricitat, aigua i clavegueram a l'igual que les corresponents escriptures de propietat.

Els avantatges d'aquesta regulació AFO, són principalment els següents:

- Tramitar les corresponents escriptures de propietat de l'edificació.
- Permetre la inscripció les esmenades escriptures al Registre de la Propietat.
- Accés als serveis bàsics, com són l'aigua i la llum, amb les companyies subministradores.
- Autorització municipal amb l'oportú títol administratiu habilitant d'obres de reparació i conservació necessàries per al manteniment de l'ús.

Així els propietaris d'edificacions que es trobin totalment acabades, de les quals hagi transcorregut el termini legalment establert per al restabliment de l'ordre jurídic urbanístic infringit, que compleixin amb els requisits establerts a l'ordenança municipal reguladora de l'ordre AFO i de les quals no existeix en tràmit cap tipus de procediment administratiu de protecció de la legalitat urbanística, sancionador o judicial obert, podran promoure el tràmit per seu reconeixement i regularització davant l'Ajuntament.

Tal i com s'ha esmentat, s'ha de tenir en compte que per tal que els Ajuntaments puguin tramitar els expedients administratius referents als reconeixements AFO han hagut d'aprovar una ordenança municipal al respecte o haver aprovat un avanç de Pla General pel que l'aplicació del Decret 2/2012, no està sent uniforme en tots els municipis d'Andalusia.

Establir el procediment de l'esmentat reconeixement AFO corresponent a cada Ajuntament, que establirà, en el seu cas, les taxes que corresponguin. L'import de l'esmentada taxa i l'establiment de la seva base imposable depèn de cada Corporació i de les característiques de cada construcció. L'esmentat import haurà d'esser abonat pel propietari. La sol·licitud del propietari haurà d'anar acompanyada per un certificat d'assimilat a fora d'ordenació, elaborat per tècnic competent.

En el cas de Catalunya, l'Avantprojecte de la Llei de Territori, inclou una nova regulació amb importants novetats respecte de la normativa actual del TRLUC, sobre els conceptes de fora d'ordenació i de volum disconforme.

En primer lloc, diferencia entre usos i obres implantats legalment i il·legalment, aspecte que no està inclòs en la normativa actual. Així l'Avantprojecte de la Llei de Territori, en el cas d'usos i obres implantats legalment determina el següent:

1.- Normativa TRLUC

- Fora d'ordenació: Les construccions i instal·lacions i els usos que, per raó de l'aprovació del planejament urbanístic, quedin subjectes a expropiació, cessió obligatòria i gratuïta, enderrocament o cessament. I les implantades il·legalment e sol no urbanitzable.
- Volum disconforme: Construccions i instal·lacions que tinguin un volum disconforme amb els paràmetres imperatius d'un nou planejament urbanístic, però no que quedin fora d'ordenació.
- Infraccions prescrites. Les construccions i les instal·lacions a les qual no es puguin aplicar les mesures de restauració, seran volum disconforme o fora d'ordenació segons correspongui.

2.- Avantprojecte de la Llei de Territori

- Implantats legalment, distingeix entre:
 - o Usos disconformes: Usos implantats legalment, disconformes amb les prescripcions d'un nou pla, mentre l'execució d'aquest pla no en determini el cessament.
 - o Edificacions afectades.
 - a) Edificacions implantades legalment en terrenys afectats per l'execució aïllada d'un sistema urbanístic o d'una actuació urbanística, que no en requereix l'enderrocament. Obres de conservació que serveixin de suport a l'ús a què es destinen o per a condicionar-les amb la finalitat de destinar-les a un ús provisional admès.
 - b) Edificacions implantades legalment en terrenys afectats per l'execució aïllada d'un sistema urbanístic o d'una actuació urbanística, que en requereix o en pot requerir l'enderrocament – usos i obres provisionals i fora d'ordenació
 - o Edificacions disconformes. Edificacions implantades legalment que, sense estar afectades per l'execució aïllada d'un sistema urbanístic o d'una actuació urbanística, no s'ajustin als paràmetres vigents reguladors de l'edificació - volum disconforme.
- Implantats il·legalment, es diferencia entre:
 - o Fora d'ordenació assimilada: Les edificacions implantades il·legalment respecte de les quals hagi prescrit l'acció de restauració de la realitat física alterada en els supòsits següents:
 - a) En qualsevol classe de sòl, quan els terrenys estiguin afectats per l'execució d'una actuació urbanística o per a l'execució aïllada d'un sistema urbanístic.
 - b) En els espais oberts, quan siguin il·legalitzables o no es legalitzin.
 - o Volum disconforme per assimilació: Les edificacions implantades il·legalment en els assentaments urbans respecte de les quals hagi prescrit l'acció de restauració de la realitat física alterada i que, sense estar en situació de fora

d'ordenació assimilada, no s'ajustin als paràmetres vigents reguladors de l'edificació.

A destacar

176

En definitiva, la diferencia substancial entre la normativa andalusa i la catalana, és que l'*assimilat de volum disconforme i de fora d'ordenació* en aquesta última, actuen de forma automàtica per prescripció legal, és a dir, no es necessita realitzar cap tràmit administratiu pel reconeixement d'aquestes categories i per tant no es necessita el posterior desenvolupament de la normativa per mitja d'ordenança municipal per establir cap regulació del procediment.

S'ha de tenir en compte que les edificacions existent en SNU d'especial protecció no estan incloses en aquestes categories, donat que existeix una imprescriptibilitat de l'acció restauradora de l'administració en aquesta classe de sòl.

Precisament en relació a la **imprescriptibilitat del SNU d'especial protecció**, cal destacar que només l'aborden les regulacions d'Andalusia i Murcia, entenent per tant que en tots dos casos SI prescriu en SNU genèric. A Andalusia però no prescriu la infracció en SNU d'especial protecció, alhora que a Múrcia prescriuen les infraccions en espais naturals especialment protegits als 8 anys, sense perjudici de la imprescriptibilitat de les facultats de l'administració per exigir restauració de la legalitat urbanística infringida i l'acció penal que pogués exercitar-se. Castella Lleó i Madrid per la seva banda limiten aquesta imprescriptibilitat a les infraccions sobre espais lliures públics.

Finalment Catalunya recull totes dues línies (SNU i zones verdes), podent afirmar que el nivell d'exigència de Catalunya és el més gran de totes les CCAA, ja que no prescriuen ni les infraccions urbanístiques sobre terrenys destinats a espais lliures públics o sistema viari ni sobre els terrenys classificats com a SNU.

Cal esmentar que els orígens de la situació de Fora d'Ordenació es troben recollits en la Llei estatal de 12 de maig de 1956, del Règim de Sòl i d'Ordenació Urbana, norma en la que s'establia la primera regulació pormenoritzada d'aquest nou concepte jurídic, i en concret, al seu article 48, punt 1, on s'assenyalava que "*Los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan General o Parcial que resultaron disconformes con el mismo serán calificados como fuera de ordenación*". Alhora, al seu punt 2, s'establia que "*No podrán realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble*". De la mateixa forma, al punt 3, s'establia una excepció per la que "*...en casos excepcionales podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar de la fecha en que se pretendiese realizarlas*".

Caldria destacar, com fan algunes publicacions d'entre les consultades, que la primigènia Llei de Sòl estatal responia a un context social i econòmic diferent a l'actual. En aquest context expansiu de la ciutat, les situacions de FO es constituïen com un fenomen residual, doncs aquest règim, com és obvi, afecta sobretot als canvis de planejament en zones consolidades de les ciutats. Davant d'aquest panorama, la tant limitada regulació d'aquesta figura resultava justificada i

suficient, sense que es necessités d'una especial labor del planificador en aquest camp concret. Malgrat tot, és obvi que en la actualitat, si bé la creació de nou sol segueix constituint-se com un pilar essencial de l'activitat urbanística, les operacions de regeneració urbana de les zones consolidades de les ciutats s'han multiplicat respecte del que passava als anys 50.

Amb tal finalitat, algunes publicacions proposen, que en les legislacions urbanístiques autonòmiques s'haurien d'incloure nous fonaments per caracteritzar al règim de FO, mitjançant mesures de foment de la ponderació de l'ús d'aquesta figura sota un prisma restrictiu. L'esmentada regulació tindria que exigir que entre la documentació del pla general es recollís un apartat específic, a través del qual poder donar una detallada regulació d'aquelles construccions e instal·lacions que han estat declarades FO. No es tractaria sols de referir un llistat extens i detallat dels bens així qualificats, sinó d'establir una adient ponderació, una justificació del per què de la qualificació d'aquest règim, valorant les alternatives que han estat descartades i que testimonien que realment s'han avaluat. Després de tot allò, es deuria finalitzar establint un règim precís i extens en relació del contingut dels drets dels propietaris afectats, i que fos graduable en intensitat segons els casos.

Per últim abans de tancar el present apartat, creiem necessari fer referència a la generalitzada **impossibilitat d'execució de les sentències d'enderroc** que hem deduït de l'anàlisi pormenoritzat de cadascuna de les regulacions autonòmiques.

La llei jurisdiccional vigent (LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso – administrativa), a diferència de la anterior de 1956 (Ley 27 de diciembre de 1956 reguladora de la Jurisdicción contencioso – administrativa), no contempla la possibilitat ni de suspensió ni de inexecució de les sentències. De les sentències firmes emparades pels efectes de la cosa jutjada, es predicable la seva invariabilitat o inmodificabilitat, havent de ser executades en els seus propis termes. Sí contempla, en canvi, la impossibilitat de la seva execució. L'Article 18 de la Llei Orgànica del Poder Judicial (Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio) considera que *“Si la ejecución resultare imposible, el Juez o Tribunal adoptará las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, y fijará en todo caso la indemnización que sea procedente en la parte en que aquella no pueda ser objeto de cumplimiento pleno”*.

De 2009, hem consultat un estudi de la Universitat de Girona sobre *“La execució de les sentències urbanístiques”* (Gemma Geis Carreras), que conté unes conclusions interessants als efectes del que en aquest estudi ens ocupa.

Assenyala l'estudi que la inexecució de les sentències genera un conflicte social, atenent a la injustícia de que la vulneració de la normativa urbanística declarada pels tribunals resti sense enderroc, sense executar-se. Suposa discriminació respecte a la resta de ciutadania que sí compleixen la llei i pot generar un efecte “crida” cap a l'incompliment de la legislació urbanística.

A les sentències urbanístiques se li suma un plus més de sensibilitat sobre els efectes de la ineficàcia del sistema d'execució perquè suposa un trencament respecte al compliment dels valors de la legislació urbanística, com són l'urbanisme sostenible, la protecció al medi ambient i la cohesió social.

La LJCA també prescriu la nul·litat dels actes i disposicions administratives (plans urbanístics) dictats amb la finalitat d'eludir el compliment d'una sentència. Podríem pressuposar que si la modificació o revisió del pla, o la concessió d'una nova llicència és anterior al “fallo”, gaudirà d'una presumpció de legalitat, ara bé, si la modificació o revisió té lloc amb posterioritat a la sentència sembla difícil, negar la concurrència de l'ànim elusiu.

L'estudi intenta cercar i sistematitzar els motius de la inexecució de les sentències urbanístiques a l'estat espanyol:

- La impossibilitat material no té cabuda en l'execució de les sentències urbanístiques. Diu l'estudi que analitzem que aquesta impossibilitat no és un sinònim de dificultat, de cost elevat de demolició, de presència de tercers adquirents de bona fe, de complexitat o de prolongació en el temps. Afegeix que ni el dret espanyol, ni el dret administratiu italià ni

el francès regulen la impossibilitat material com argument per executar la sentència urbanística.

- La impossibilitat legal és una excepció que s'ha d'aplicar restrictivament, però es veu facilitada per la presència de tercers adquirents de bona fe en la fase d'execució i per la modificació o aprovació d'una norma amb rang de llei que interfereix en la execució de la sentència. En aquest darrer cas, la jurisprudència ha estimat la concurrència de la validació legislativa com a causa d'impossibilitat legal. L'estudi conclou que les sentències no s'executaran si concorre una causa d'impossibilitat legal. En aquest sentit, la lentitud de la justícia també facilita que el règim jurídic urbanístic es vegi modificat quan el jutge o tribunal dicti sentència.

Finalment, obrint fronteres, l'estudi recorda que en l'àmbit del dret administratiu francès, a les seves "*Dispositions relatives à la juridiction administrative*" de la *Loi n.º 95-125 du 8 février 1995, Loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*", s'estableix com a única excepció a la execució de sentències la concurrència de l'interès general, concepte que ha estat interpretat molt restrictivament per part dels tribunals. Mentre que per la seva banda, en el context italià també es fa una interpretació més favorable a la execució de les sentències urbanístiques, gràcies a les figures del dret administratiu italià com la *soppravvenienza*, el principi *tempus regis actus* i el *ius superveniens*. A diferència d'aquests països, el dret administratiu espanyol NO ha estat capaç de trobar interpretacions que permetin articular un sistema eficaç d'execució de sentències.

Aquest anàlisi enllaça amb un altre treball del 2014, titulat "*La imposibilidad de ejecución de sentencias de demolición de edificaciones. Medidas legales*" de Maria Rosario Alonso Ibáñez, i que es troba publicat en la obra col·lectiva "*Por el Derecho y la Libertad. Libro homenaje al Profesor Dr. Juan Alfonso Santamaría Pastor*", Iustel, Madrid.

Aquesta publicació parla del gran nombre d'afectats per aquesta problemàtica, ateses les edificacions amb sentències fermes d'enderroc que van obtenir llicència municipal legítimament o que fins i tot posteriorment es venen a tercers, que adquireixen de bona fe. Amb la finalitat de protegir aquests tercers, tant la llei càntabra com la gallega articulen un sistema per tal que no es pugui materialitzar l'enderroc de les edificacions mentre aquests propietaris no siguin indemnitzats per l'ajuntament. Es pretén compensar a aquests veïns acudint al reconeixement de la responsabilitat patrimonial municipal, al ser l'ajuntament l'autor d'una llicència declarada il·legal. Es tracta d'indemnitzar del perjudici patrimonial abans de l'efectiu enderroc de l'immoble.

Mitjançant la Llei 2/2011 s'incorpora a la Llei 2/2001, de 25 de juny, d'ordenació territorial i règim urbanístic del sòl de Cantàbria, una nova Disposició addicional sexta, referida a la "*Tramitación de los expedientes en materia de responsabilidad patrimonial derivada de actuaciones en materia urbanística*", més en concret, a expedients de responsabilitat patrimonial que tinguin per objecte una lesió produïda com a conseqüència d'actuacions administratives declarades il·legals que determinen l'enderroc d'edificacions. L'objectiu, exposat en la exposició de motius de la Llei 2/2011 es dirigia a protegir el patrimoni d'aquells ciutadans que perden el seu habitatge per existir una sentència que confirmés la il·legalitat de la llicència o de la edificació i ordenés la seva demolició. La norma paralitza l'enderroc fins que no es paguin als propietaris dels habitatges a enderrocar. La mateixa solució es reproduceix a Galícia, mitjançant la incorporació a la Disposició Addicional Sisena de la Llei 8/2012 de 29 de juny, d'habitatge.

La recent sentència del tribunal constitucional de 22 d'abril de 2013 suposa un gran cop a la Llei amnistiadora de Cantàbria, i una advertència important a la pretensió d'altres comunitats autònomes que han copiat disposicions similars. Ha vingut a declarar la inconstitucionalitat i nul·litat de l'apartat 4rt de la Disposició addicional sexta de la Llei 2/2001, de 25 de juny, d'ordenació territorial i del règim urbanístic del Sol de Cantàbria, introduïda per l'article 2 de la Llei de Cantàbria 2/2011, de 4 d'abril, on s'establí que "*Solo se podrá proceder a la demolición cuando haya finalizado el procedimiento de determinación de la responsabilidad patrimonial, se haya establecido en su caso el importe de indemnización y se haya puesto éste a disposición del perjudicado*". El tribunal constitucional de Cantàbria s'ha extralimitat en les seves competències ja que la potestat jurisdiccional de execució de sentències és monopoli del legislador estatal.

Recentment, però, en una notícia de 30 de maig de 2020, hem pogut llegir, que la Conselleria d'Obres Públiques de la comunitat càntabra ha presentat un Pla d'enderrocs, dotat de 23 milions d'euros per poder precisament sufragar habitatges de substitució i indemnitzacions, tot i que amb les estimacions prèvies els càlculs situaven el cost de les indemnitzacions pels danys a propietaris d'aquestes situacions, en 54 milions d'euros. S'apunta ja va existir al 2011 un primer Pla d'enderrocs que cercava solucions individualitzades municipi a municipi: enderroc, substitució per altres habitatges, regularització al encaixar-les en nous planejaments generals, ... així fins a resoldre la situació de 621 habitatges.

En nou Pla, finançat al 50% entre govern de la comunitat i els ajuntaments, afecta a 511 (respecte les 621 del primer, més del 80% segueixen en peu) i preveu finalitzar el 2023. La nova proposta que afecta als ajuntaments de Argoños, Arnuero, Escalante, Piélagos i San Vicente de la Barquera, pretén impulsar l'aprovació de plans generals que contribueixin a evitar enderrocs, i l'inici de les obres de demolició allí on no sigui possible cap altra opció.



Enderrocament d'una urbanització a Cantàbria

Font: <https://www.elfaradio.com/2020/05/28/mas-del-80-de-las-viviendas-con-sentencia-de-derribo-siguen-intactas-diez-anos-de-despues/>

Recentment, aquest mateix mes d'agost de 2020, publicava el diari El País una notícia vinculada a aquesta conclusió, sota el titular de *“Edificios ilegales que escapan a las sentencias de derribo. Las enormes dificultades para hacer cumplir las demoliciones dictadas desde los tribunales mantienen en pie múltiples construcciones fuera de la ley, en algunos casos desde hace más de 25 años”*.

S'hi referia l'article a una urbanització de luxe a Càceres, construïda en SNU, sobre un espai natural protegit (XN 2000) que després de 13 anys de litigis, el Tribunal Superior de Justícia de Extremadura ha declarat recentment la impossibilitat material parcial de complir amb les sentències de demolició i ha resolt salvar un hotel i 185 habitatges.

Esmenta també l'article el cas d'una altra urbanització a Vigo, Galícia, sobre la que passats més de 25 anys des de la seva sentència d'enderrocament de 1994 pel seu impacte paisatgístic, el Suprem acaba de fallar de forma definitiva que no sigui enderrocat, donant per bo l'argument de que en tot aquest temps l'entorn ha canviat i està molt més urbanitzat.

Amb aquests dos exemples, argumenta l'article la dificultat d'executar l'enderroc d'una construcció contrària a la llei a Espanya i de restituir l'entorn al seu estat anterior. La justificació sol ser que aquesta és una mesura d'un important cost econòmic i social. Però precisament per això, afegeix, existeixen les mesures cautelars, que permeten aturar un projecte mentre arriba la resolució ferma. Tot i això, a Espanya no s'utilitzen o quan s'utilitzen es demanen fiances milionàries, la qual cosa suposa un nou obstacle.

Suposa un problema afegit en el compliment de les sentències urbanístiques, el fet que sigui l'administració a la que correspon executar la sentència. En moltes ocasions, aquesta mateixa

administració ha tractat de reformar el planejament amb efectes retroactius per legalitzar el que abans va ser il·legal. A Valdecañas, Càceres (Extremadura) per exemple, es va declarar inconstitucional la reforma expressa de la llei de sòl extremeña per donar cabuda a la urbanització de luxe referida anteriorment.

Si trobem alguns casos en els que s'ha aconseguit tornar enrere. És difícil, però no impossible enderrocar una urbanització il·legal. Va ser l'exemple, la urbanització "Alto del Cuco, a Pièlagos (Cantabria), amb 214 habitatges en SNU. El Tribunal Suprem va confirmar la sentència de demolició en 2011 i la urbanització va ser enderrocada en 2016.

A Cantabria però trobem un cas inaudit. És el poble de Argoños, que amb 1711 habitants disposa del major nombre de sentències d'enderroc per població de tota la comunitat, en relació a habitatges edificats sobre "las Marismas de Santoña" i sobre SNU de protecció forestal. Executar l'enderroc suposaria que l'administració hauria d'indemnitzar i segons hem pogut llegir, en no disposar de recursos per fer-ho, pretén i prefereix canviar les regles de joc per legalitzar el màxim possible i poder així evitar-ho.

"Lo paradójico de este caso, el de la urbanización La Llana (Aegoños) es que, en el caso de que finalmente las cien viviendas sean demolidas, sobre sus escombros podrían construirse casas nuevas -estas sí, legales- gracias al nuevo planeamiento urbanístico que ahora reconoce esta zona como terreno urbano consolidado".



*Urbanització amb sentència d'enderroc a Argoños, Cantabria
Font: <https://www.ballenablanca.es/el-pueblo-con-255-sentencias-de-derribo-2/>*

Finalment, a més de Galícia, Cantabria i Extremadura, ens remetrem també a la comunitat de Castella i Lleó, com un altre exemple, en el que es tracta d'eludir la execució de sentències i acollir grans urbanitzacions en sol protegit. Aquesta darrera intenta donar sortida a un projecte d'urbanització (Ciutat del Medi ambient) mitjançant la modificació de la llei d'ordenació del territori autonòmica, tot evitant, el control que podria exercir la jurisdicció contenciós administrativa si el projecte s'aprovés per Decret. Es modifica la Llei d'Ordenació del Territori per permetre que per motius d'excepcional interès econòmic o social els Projectes d'Interès Regional poguessin ser aprovats per llei.

Mitjançant la *Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del Proyecto Regional "Ciudad del Medio Ambiente"* s'aprova un projecte urbanístic sobre el paratge Soto de Garray al nord-oest de la ciutat de Soria, en una zona inclosa en LIC (Lugar d'Interès Comunitario), declarat per la Comissió Europea, a proposta del Govern Autonòmic, en 2006. L'aprovació del Projecte Regional comporta la directa modificació de les Normes Subsidiàries de Planejament municipal de Garray i del PGOU de Soria, de manera que en el àmbit del projecte regional les determinacions urbanístiques aplicables seran les previstes en el propi Projecte Regional.

10.- Principals conclusions

1.- La difusió del model d'ocupació del sòl amb urbanitzacions residencials de baixa densitat en general, fins i tot implantades en SNU d'Especial Protecció, és un problema compartit arreu del món, d'Europa i d'Espanya, tot i que cada context territorial l'anomena d'una manera diferent.

2.- La UE recomana el seu monitoratge i seguiment per tenir més garanties de resolució. Tot i les diferents iniciatives iniciades arreu d'Espanya amb aquest objectiu, i sense oblidar les dificultats de la seva quantificació real, destaca l'experiència de la Diputació de Barcelona amb el seu projecte de Catalogació de les UDU's de la demarcació com una de les iniciatives més ambicioses.

3.- Habitualment es planteja la solució a la problemàtica de les UDU's en SNU per dues vies diferenciades: amb un procediment específic o amb instruments ja existents a la regulació autonòmica urbanística. Totes dues però s'han demostrat insuficients i no prou eficaces, fins i tot la LLMRUDUs catalana, molt especialment per la resolució de les UDU's en SNU d'especial protecció. El problema lluny d'apropar-se a una solució, continua existint amb l'agreujant de permanència futura.

4.- Les normatives autonòmiques que plantegen un procediment específic, es basen normalment en el planejament general, desenvolupant a posteriori Plans Especials amb nomenclatures diverses (PE de regularització, PE d'assentaments no regularitzats, etc), pràctica que no té encaix a la normativa catalana.

5.- És evident la dificultat d'apropar dues aspiracions tant distants: per una banda, els particulars intentant evitar la sanció i/o demolició del seus habitatges i per una altra banda, l'administració que cerca complir la llei sense recórrer a accions severes i excessivament lesives per l'infractor. El primer ha actuat contravenint la llei, alhora que el segon ha omès les seves obligacions d'execució de disciplina urbanística. Per tot plegat, cal cercar solucions justes amb l'interès general però també conciliadores amb amb la casuística individual.

6.- L'avantprojecte de la Llei de Territori sembla introduir un règim ja explorat en alguna altra comunitat autònoma: el de Fora d'Ordenació Assimilada, per la regularització administrativa i jurídica de les construccions edificades sense llicència municipal. Atès però que a Catalunya no prescriuen mai ni les infraccions urbanístiques sobre terrenys destinats a espais lliures públics o sistema viari ni sobre els terrenys classificats com a SNU (i d'especial protecció) aquesta figura no aporta llum als efectes del que en aquest estudi ens ocupa.

7.- En l'àmbit de la regularització, es considera amb caràcter general que l'administració sempre ha d'estar present. El que sembla més convenient és un grau de participació pública el més equitatiu possible, a mig camí entre la posició majoritària de les societats locals de gestió directa i la participació minoritària de l'entitat local de la gestió indirecta. Algunes publicacions proposen com a eina de cooperació en favor de la regularització de les situacions irregulars i/o il·legals, la creació d'una societat mixta formada per l'entitat local corresponent i el sector privat

8.- Es fa palesa la dificultat a Espanya d'executar l'enderroc d'una construcció contrària a la llei i de restituir l'entorn al seu estat anterior, atenent l'important cost econòmic i social.

9.- Es detecta una tendència generalitzada a la desregularització del SNU. Diverses Comunitats Autònomes han suavitzat o estan suavitzant les seves normes per permetre un major aprofitament residencial del sòl rústic, argumentat en la necessitat d'ampliar els usos permesos en aquesta classe de sol, com a manera de preservar i desenvolupar el medi rural.

10.- Per garantir que aquesta desregularització es faci en condicions òptimes, cal garantir una coexistència reglada (amb serveis autosuficients, no connectats amb xarxa, no contaminants, etc), que vagi més enllà del simple règim de tolerància que introdueix l'Avantprojecte de la Llei de Territori, especialment pensat per aquelles urbanitzacions que no poden integrar-se als assentaments urbans.

Annex. Glossari de sigles.

ACA	Agència Catalana de l'Aigua
AFO	Assimilat de Fora d'Ordenació
ALLT	Avantprojecte de la Llei de Territori
AMB	Àrea Metropolitana de Barcelona
APE	Àrea de Protecció Especial
ARE	Àrea Residencial Estratègica
ATE	Àrea de Tractament Específic
BSing	Bosc Singulars
CBP	Catàleg de Bosc Protectors de Catalunya
CCAA	Comunitat Autònoma
CE	Comunitat Europea
CEE	Consell Europeu
CU	Comissió Territorial d'Urbanisme
CUP	Catàleg de Forests d'Utilitat Pública
D	Decret
DA	Disposició Addicional
DL	Decret Llei
DO	Denominació d'Origen
DOCV	Diari Oficial de la Comunitat Valenciana
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
DOT	Directrius d'Ordenació del Territori
DPTOP	Departament de Política Territorial i Obres públiques
DSNU	Decret pel que es regula el SNU a Andalusia
DT	Disposició Transitòria
Econ	Espai d'Interès Connector
EEE	Agència Europea del Medi Ambient
EFP	Espai Forestal Protegit
EIN	Espai d'Interès Natural
ENPE	Espai Natural de Protecció Especial
EProt	Espai Natural Protegit
ERE	Espai de Regulació Especial
EUD	Expansió Urbana Descontrolada
FN	Fora de Norma
FO	Fora d'Ordenació
FOA	Fora d'Ordenació Assimilada
GOV	Govern
GSHUA	Gerència de Serveis d'Habitatge, Urbanisme i Activitats
IGP	Indicació geogràfica protegida
InPEGs	Terreny forestal estratègic per a la prevenció d'incendis forestals
IOF	Instrument d'Ordenació Forestal
LIC	Lloc d'Importància Comunitària
LJCA	Llei de la Jurisdicció Contenciós Administrativa
LLRMUDU	Llei de Regularització i Millora de les Urbanitzacions amb Dèficits Urbanístics
LOTAU	Llei d'Ordenació del Territori i l'Activitat Urbanística de Castella La Manxa
LOTRUSCA	Llei d'Ordenació Territorial i Règim Urbanístic del Sòl de Cantàbria
LOTUP	Llei d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge de la Comunitat Valenciana
LOTUS	Llei d'Ordenació Territorial i Urbanística Sostenible de Extremadura
LPLU	Llei sobre Protecció de la Legalitat Urbanística
LSOTEX	Llei del Sòl i Ordenació Territorial d'Extremadura
MBas	Terrenys forestals declarats com a Materials de Base
MP	Modificació Puntual
NOTEPA	Norma Tècnica de Planejament d'Aragó
NPU	Normes de Planejament Urbanístic
NR	Nucli Rural
NUR	Normes Urbanístiques Regionals
OFEM	Oficina Federal Suïssa del Medi Ambient
OT	Ordenació Territorial
OTiU	Ordenació del Territori i Urbanisme
P	Parc
PA	Programa d'Adequació
PAE	Projecte d'Actuació Específica

PDU	Pla Director Urbanístic
PDUM	Pla Director Urbanístic Metropolità
PDT	Pla Director Territorial
PE	Pla Especial
PEA	Pla Especial d'Assentament
PEAU	Pla Especial d'Adequació Urbanística
PEF	Planificació dels Espais Fluvials
PEIN	Plans Especials d'Interès Natural
PEO	Pla Especial d'Ordenació
PEP	Pla Especial de Protecció
PEPCo	Pla Especial d'Ordenació i de Protecció del Medi Natural del Parc de Collserola
PEPMAN	Pla Especial de Protecció del Medi Ambient Natural de La Rioja
PEPNat	Pla Especial de Protecció del Medi Natural i del Paisatge del Parc Natural de la Serra de Collserola
PEPSM	Pla Especial de Protecció i Millora del Sector Sud de la Serralada de Marina
PER	Pla Especial de Regularització
PERU	Pla Especial de Regularització Urbanística
PEU	Pla Especial Urbanístic
PEUA	Pla Especial Urbanístic Autònom
PEUD	Pla Especial Urbanístic de Desenvolupament
PEUR	Pla Especial Urbanístic de Regularització
PG	Pla General
PGE	Pla General Estructural
PGM	Pla General Metropolità
PGO	Pla General d'Ordenació
PGOU	Pla General d'Ordenació Urbana
PGPF	Pla General Política Forestal
PHiEr	Protecció Hidrològica i de prevenció de l'Erosió
PIE	Projecte d'Infraestructures de prevenció d'incendis forestals
PMF	Projecte d'ordenació Municipal Forestal
PMU	Pla de Millora Urbana
PN	Parc Nacional
PNIN	Paratges Naturals d'Interès Nacional
PNT	Parc Natural
PONP	Pla d'Ordenació de Nuclis de Població
PORF	Pla d'Ordenació de Recursos Forestals
POUM	Pla d'Ordenació Urbanística Municipal
PPI	Pla de Prevenció d'Incendis forestals
PPP	Perímetre de Protecció Prioritària
PTGC	Pla Territorial General de Catalunya
PTP	Pla Territorial Parcial
PTPCC	Pla Territorial Parcial de les Comarques Centrals
PTPCG	Pla Territorial Parcial de les Comarques de Girona
PTPCT	Pla Territorial Parcial del Camp de Tarragona
PTPMB	Pla Territorial Parcial Metropolità de Barcelona
PTPPE	Pla Territorial Parcial del Penedès
PTPTE	Pla Territorial Parcial de les Terres de l'Ebre
PTS	Pla Territorial Sectorial
R	Rural
RD	Reial Decret
RDUA	Reglament de Disciplina Urbanística de la Comunitat Autònoma d'Andalusia
RLUC	Reglament de la Llei d'urbanisme de Catalunya
RN	Reserva Natural
RPLU	Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística
RU	Règim Urbanístic
SENP	Sistema d'Espais Naturals Protegits
SN	Zona Seminatural
SNU	Sòl No Urbanitzable
SR	Sòl Rústic o Rural
SRA	Sòl Rústic d'Assentament
SRC	Sòl Rústic Comú
SRNU	Sòl Rústic No Urbanitzable
SRP	Sòl Rústic de Protecció
SRPA	Sòl Rústic de Protecció Ambiental

SRPE	Sòl Rústic de Protecció Econòmica
SRPI	Sòl Rústic de Protecció d'Infraestructures
STSJ	Sentència del Tribunal Superior de Justícia
SUB	Serveis Urbanístics Bàsics
SUD	Sòl Urbanitzable Delimitat
SUNC	Sòl Urbà No Consolidat
SUND	Sòl urbanitzable No delimitat
TF	Terrenys Forestals
TFProd	Terrenys Forestals d'interès Productiu
TFRib	Terrenys Forestals de Ribera
TF SC	Terrenys Forestals ordinaris
TR	Text Refós
TRLotc-Lenac	Text Refós de les Lleis d'Ordenació del Territori i d'Espais Naturals de Canàries
TRLS	Text Refós de la Llei de Sòl
TRLSRU	Text Refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana
TRLUC	Text Refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya
TSJC	Tribunal Superior de Justícia de Catalunya
TUsRec	Terrenys forestals d'Ús Recreatiu
TUsSocRec	Terrenys forestals d'Ús Social i Recreatiu
UDU	Urbanització amb Dèficits Urbanístics
UE	Unió Europea
URCA	Urbanitzacions Residencials de Caràcter Autònom
VS	Vegetació Singular
XN	Xarxa Natura
ZEC	Zona Especial de Conservació
ZEPA	Zona d'Especial Protecció per a les Aus
ZN	Zona Natural



**Diputació
Barcelona**

Àrea d'Infraestructures
i Espais Naturals

Gerència de Serveis d'Habitatge, Urbanisme i Activitats

Comte d'Urgell, 187, 2a pl.

Edifici del Relotge

08036 Barcelona

Tel. 934 022 890 · Fax 934 020 653

gs.hua@diba.cat · www.diba.cat/