

URBANISME SOSTENIBLE I CLASSIFICACIÓ DEL SÒL: LEGISLACIÓ ESTATAL I AUTONÒMICA

Ángel Menéndez Rexach*

Sumari

1. El desenvolupament sostenible en la Constitució i en la legislació ambiental
2. El principi de desenvolupament sostenible territorial i urbà en la nova legislació estatal del sòl
3. Criteris bàsics d'utilització del sòl per al desenvolupament sostenible
4. El desenvolupament sostenible del medi rural
5. Garantia de la disponibilitat d'aigua
6. Situacions bàsiques de sòl i classificació del sòl: sòl urbà i nuclis rurals
7. Reflexió final

*Ángel Menéndez Rexach, catedràtic de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Madrid, Departament de Dret Públic i Filosofia Jurídica Campus de Cantoblanco, c/ Kelsen, 1, 28049 Madrid, menendez.rexach@uam.es.
Article rebut el 8.10.2008. Avaluació: 17.12.2008. Data d'acceptació de la versió final: 9.01.2009.

1. El desenvolupament sostenible en la Constitució i en la legislació ambiental

L'expressió «desenvolupament sostenible» no és a la Constitució de 1978, però es pot considerar implícita en el contingut de l'article 45, en particular en el mandat d'utilització racional dels recursos naturals. El Tribunal Constitucional, des de les seves primeres sentències, va posar èmfasi en la necessitat de compatibilitzar i harmonitzar el desenvolupament amb el medi ambient, afirmant que «l'article 45 recull la preocupació ecològica sorgida en les últimes dècades en amplis sectors d'opinió que ha plasmat també en nombrosos documents internacionals». En virtut d'això, «no es pot considerar com a objectiu primordial i exclouent l'explotació al màxim dels recursos naturals, l'augment de la producció costi el que costi, sinó que s'ha d'harmonitzar la “utilització racional” d'aquests recursos amb la protecció de la naturalesa, tot això per al millor desenvolupament de la persona i per assegurar una millor qualitat de la vida» (STC 64/1982, FJ 2). La sentència recorda que la Constitució també imposa haver d'atendre el desenvolupament de tots els sectors econòmics (art. 130.1), la qual cosa «porta a la necessitat de compaginar en la forma que en cada cas decideixi el legislador competent la protecció d'ambdós béns constitucionals: el medi ambient i el desenvolupament econòmic» (ibídem).

En la dècada següent apareix la referència al «desenvolupament sostenible» en la primera sentència que aborda frontalment el significat juridicoconstitucional del medi ambient, quan insisteix en la necessitat d'harmonitzar desenvolupament i medi ambient, per aconseguir un «desenvolupament sostenible, equilibrat i racional», citant l'informe Brundtland, que, com és sabut, havia encunyat el 1987 aquesta expressió (STC 102/1995, FJ 4).¹ En aquesta sentència s'intenta una aproximació al concepte de medi ambient, posant en relleu la seva connexió íntima amb l'ordenació del territori i urbanística i, en definitiva, amb la millora de la qualitat de vida de les persones, per a la qual és indispensable no només una protecció adequada dels recursos naturals, sinó també «altres elements que no són naturalesa sinó història, els monuments, així com el paisatge, que no és només una realitat objectiva sinó una manera de mirar, diferent en cada època i cada cultura» (FJ 6). Es reconeix així que la protecció del patrimoni històric forma part de la protecció del medi ambient, la qual cosa vincula indissolublement els articles 45 i 46 de la Constitució.²

1. Per a més detall, es pot veure A. Menéndez Rexach, «Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y consecuencias indemnizatorias. Estado de la cuestión y algunas propuestas», RDUyMA, núm. 200, 2003, pàg. 135-198.

2. La sentència resumeix així la «dimensió substantiva» del concepte de medi ambient: «En suma, es configura un dret de tots a gaudir-ne i un deure de conservació que pesa sobre tothom, més un mandat als poders públics per a la protecció (article 45 CE). De seguida, la connexió indicada es fa explícita quan s'encomana als poders públics la funció d'impulsar i desenvolupar, es diu, l'activitat econòmica i millorar així el nivell de vida, ingredient de la qualitat si no sinònim, amb una referència directa a certs recursos (l'agricultura, la ramaderia, la pesca) i a alguns espais naturals (zones de muntanya) (article 130 CE), la qual cosa ens ha portat a ressaltar la necessitat de compatibilitzar i harmonitzar ambdós, el desenvolupament amb el medi ambient (STC 64/1982). Es tracta en definitiva del “desenvolupament sostenible”, equilibrat i racional, que no oblida les generacions futures, encunyat

La Llei 4/89, de conservació dels espais naturals i de la flora i la fauna silvestres, contra la qual s'havien interposat els recurs d'inconstitucionalitat resolts per la sentència que comentem, va incloure entre els seus principis inspiradors les exigències del desenvolupament sostenible, encara que sense esmentar aquesta expressió.³ Així ho va reconèixer la sentència, en assenyalar (FJ 10) que a l'article 2 de la Llei:

«S'enuncien uns principis generals on s'admet explícitament el concepte de “desenvolupament sostenible” però sense donar-li aquest nom i s'al·ludeix en tots els llocs pertinents a les administracions públiques en l'àmbit de les seves competències respectives, a les quals s'encomanen missions de garantia, vigilància i promoció educativa, investigadora i divulgadora amb un contingut que pretén inequívocament, sense cap distracció, la protecció i el manteniment dels recursos naturals, com també el coneixement de la naturalesa i la necessitat de la seva conservació, el caràcter genèric i abstracte del qual a l'hora de configurar tot això és un factor formal coadjuvant o afegit per comprovar la idoneïtat de la seva qualificació».

La recepció del concepte de desenvolupament sostenible en la legislació d'ordenació territorial i urbanística s'ha produït en dues fases.⁴ Primer, als territoris insulars, els més afectats pel procés urbanitzador lligat al turisme i la segona residència, per controlar-hi els creixements i reconsiderar previsions de desenvolupament manifestament sobredimensionades. Segon, amb caràcter gairebé general, com a reacció davant la presumpció favorable al sòl urbanitzable establerta a la Llei 6/1998, de règim del sòl i valoracions (LS98). La generació de lleis autonòmiques posteriors a aquesta llei inclou entre els seus objectius prioritaris la consecució d'un desenvolupament sostenible i proclama com un dels fins de l'activitat urbanística (entesa sempre com a funció pública) l'efectivitat dels principis continguts als articles 45, 46 i 47 de la Constitució. Una de les conseqüències més importants és que les exigències d'un desenvolupament urbanístic sostenible poden justificar la classificació del sòl com a no urbanitzable, amb els matisos establerts a les lleis esmentades, en els quals aquí no podem entrar. En els darrers anys, el desenvolupament sostenible està servint de cobertura a l'establiment de moratòries i l'adopció de mesures de suspensió de nous desenvolupaments urbanístics (típicament al litoral), mentre no s'adapti el planejament general o s'aprovi un instrument d'ordenació del territori que serveixi de referència al planejament urbanístic.⁵

l'any 1987 en l'anomenat Informe Brundtland, amb el títol “El nostre futur comú”, encarregat per l'Assemblea General de les Nacions Unides».

3. L'article 2 esmentava entre aquests principis «la utilització ordenada dels recursos, garantint l'aprofitament sostingut de les espècies i dels ecosistemes, la seva restauració i millora». El mateix article, en l'apartat 2, recollia gairebé literalment la formulació de l'informe Brundtland, en establir que «les administracions competents han de garantir que la gestió dels recursos naturals es produeixi amb els majors beneficis per a les generacions actuals, sense minva de la seva potencialitat per satisfer les necessitats i aspiracions de les generacions futures».

4. Per a més detall, vegeu A. Menéndez Rexach, 2003, citat a la nota 1.

5. A part dels casos més coneguts dels territoris insulars, val la pena citar la Llei 6/2007, d'11 de maig, de mesures urgents en matèria d'ordenació del territori i del litoral de Galícia. El preàmbul considera incompatible amb el desenvolupament equilibrat i sostenible la «manera d'ocupació indiscriminada del territori» que s'està produint durant les darreres dècades, la qual cosa obliga a «adoptar amb urgència les mesures necessàries per impedir accions de transformació del sòl, a l'empara de plans obsolets i disconformes amb la legislació vigent».

Referent a això, la STC 164/2001, que va resoldre els recursos interposats contra la LS98, va declarar que la legislació autonòmica i, en virtut d'aquesta, la planificació territorial i urbanística han de tenir sempre un marge per definir els criteris de classificació del sòl no urbanitzable i, en fer-ho, condicionar no solament el «quantum» de sòl urbanitzable, com a classe residual, sinó també el ritme de la seva incorporació al procés urbanitzador i les intensitats d'usos admissibles. Segons la sentència, «la classificació residual del sòl com a urbanitzable només actua en absència de la classificació expressa com a sòl no urbanitzable, opció aquesta última que correspon substancialment a cada Comunitat Autònoma» (FJ 15). Més encara, «la classificació residual del sòl com a urbanitzable, en la manera com ho fa l'art. 10 LRSV, no imposa ni el com ni el quan de la transformació del sòl». Només partint de la premissa que el «quantum» de sòl no urbanitzable depèn del legislador autonòmic i del planificador territorial i urbanístic es pot entendre la sorprenent afirmació que «de cap manera es pot identificar a l'art. 10 LRSV una preterició dels valors ambientals a favor del desenvolupament econòmic» (ibídem). Perquè, en vista del tenor literal de la LS98, amb la seva presumpció favorable al sòl urbanitzable (la transformació del qual, per tant, no s'ha de justificar), la conclusió hauria de ser la contrària.

2. El principi de desenvolupament sostenible territorial i urbà en la nova legislació estatal de sòl

Els antecedents ressenyats poden ajudar a comprendre el significat de la recepció del principi de desenvolupament sostenible territorial i urbà en la Llei estatal 8/2007, de sòl (d'ara endavant, LS07), i en el text refós vigent, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny (d'ara endavant, LS08). Mitjançant aquest es pretén desplaçar la tradicional concepció *desarrollista* impulsora d'un creixement urbà il·limitat per una altra que el controla, insistint en la regeneració de la ciutat existent, davant les noves transformacions de sòl, si bé partint de la premissa que des de la legislació estatal no es pot imposar un determinat model urbanístic.⁶ El preàmbul de la Llei s'inspira expressament en l'Estratègia Territorial Europea i en la Comunicació de la Comissió sobre una estratègia temàtica per al medi ambient urbà, que «proposa un model de ciutat compacta i adverteix dels greus inconvenients de la urbanització dispersa i desordenada».

L'afirmació del principi de desenvolupament sostenible, que ha d'informar les polítiques públiques relatives a la regulació i la utilització del sòl, implica un canvi substancial de perspectiva davant la Llei 6/1998, que va establir una presumpció favorable al caràcter urbanitzable del sòl. El principi esmentat entronca ara directament amb l'article 45 CE i altres preceptes constitucionals, seguint la pauta de la legislació autonòmica d'ordenació territorial i urbanística. En virtut d'això, les polítiques públiques han de propiciar «l'ús racional dels

6. No entrem aquí en la distinció entre «desenvolupament sostenible» i «sostenibilitat». Cfr. sobre això J. Fariña Tojo, «Las nuevas bases ambientales de la sostenibilidad en la ordenación y utilización del suelo», a CyTET, núm. 152-153, monogràfic sobre la «Llei de sòl», 2007, pàg. 291 i seg., si bé, segons el meu parer, no és gaire clara la diferència. La LS07 sembla utilitzar totes dues expressions com a sinònimes, ja que es refereix al principi de desenvolupament sostenible (art. 2), però també a la «sostenibilitat del desenvolupament urbà» (art. 15). Aquest darrer article empra també les expressions «sostenibilitat ambiental» i «econòmica».

recursos naturals harmonitzant els requeriments de l'economia, l'ocupació, la cohesió social, la igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i homes, la salut i la seguretat de les persones i la protecció del medi ambient, contribuint a la prevenció i reducció de la contaminació». Aquest mandat es tradueix en la definició d'un conjunt d'objectius molt generals,⁷ la persecució dels quals s'ha d'adaptar «a les peculiaritats que resultin del model territorial adoptat en cada cas pels poders públics competents en matèria d'ordenació territorial i urbanística» (art. 2.2). La definició d'aquest model correspon, doncs, a l'ordenació territorial i urbanística, que la Llei configura com a funcions públiques (article 3). La seva regulació no pertoca al legislador estatal, ja que són matèries de competència autonòmica exclusiva, però la LS08 (art. 3) les caracteritza mitjançant cinc notes: *a)* no són «susceptibles de transacció»; *b)* determinen les facultats i els deures del dret de propietat, però sense que aquesta determinació confereixi dret a indemnització; *c)* el seu exercici «ha de ser motivat»; *d)* la legislació autonòmica que les reguli ha de satisfer una sèrie de garanties mínimes;⁸ *e)* s'ha de fomentar la participació privada en la gestió pública urbanística.

L'obligació de motivar l'exercici d'aquestes potestats és una exigència del principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics. En connexió amb la garantia de participació procedimental, l'obligació de motivar té el seu correlat en el dret a obtenir una resposta motivada a les al·legacions, propostes, reclamacions, etc., que els interessats presentin. Aquest dret forma part de les garanties procedimentals bàsiques, d'acord amb el que estableix l'article 86.3, paràgraf segon, de la LRJPAC, la qual només el refereix a la informació pública. El contingut ambiental del principi de desenvolupament sostenible determina l'aplicació del que estableix la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, i s'incorporen al dret intern les directives 2003/4/CE, de 28 de gener de 2003, sobre accés a la informació mediambiental, i 2003/35/CE, de 26 de maig, sobre participació del públic en l'elaboració de plans i programes relacionats amb el medi ambient.⁹ La Llei explica, en l'exposició de motius,

7. Són els següents: *a)* L'eficàcia de les mesures de conservació i millora de la naturalesa, la flora i la fauna i de la protecció del patrimoni cultural i del paisatge.

b) La protecció, adequada al seu caràcter, del medi rural i la preservació dels valors del sòl innecessari o no idoni per atendre les necessitats de transformació urbanística.

c) Un medi urbà en el qual l'ocupació del sòl sigui eficient, que estigui prou dotat per les infraestructures i els serveis que li són propis i en el qual els usos es combinin de manera funcional i s'implantin efectivament, quan compleixin una funció social.

8. Les garanties mínimes que ha de respectar la legislació autonòmica són les següents (art. 3.2): *a)* la direcció i el control per les administracions públiques competents del procés urbanístic en totes les seves fases; *b)* la participació de la comunitat en les plusvàlues generades per l'acció dels ens públics; *c)* el dret a la informació dels ciutadans i de les entitats representatives dels interessos afectats pels processos urbanístics, com també la participació ciutadana en l'ordenació i la gestió urbanístiques.

9. La Declaració de Rio de Janeiro sobre medi ambient i desenvolupament de 1992 va consagrar, entre altres principis, el d'accés a la informació ambiental, a la participació del públic i a la justícia ambiental (principi 10è). El dia 25 de juny de 1998 es va firmar a Aarhus (Dinamarca) el Conveni de la Comissió Econòmica per a Europa de les Nacions Unides sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient. El Conveni va ser ratificat per Espanya el 15 de desembre de 2004 (BOE de 16 de febrer de 2005) i per la Unió Europea l'11 de febrer de 2005. L'aplicació del seu contingut a les institucions de la Unió va ser objecte del Reglament 1367/2006, de 6 de setembre. En relació amb l'aplicació pels estats membres, fins i tot abans de la ratificació es van aprovar les dues directives esmentades al text.

que l'efectivitat del dret al medi ambient reconegut a l'article 45 de la Constitució requereix la participació, individual i col·lectiva, dels ciutadans, «cobrant avui especial significació la participació en el procés de presa de decisions públiques». La Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, ha fet un gran pas en aquesta direcció en reforçar el dret dels ciutadans a la utilització de les noves tecnologies de la informació i la comunicació.

En algunes sentències recents i ressonants el TS ha anul·lat reclassificacions de sòl per manca de motivació, invocant expressament el principi de desenvolupament sostenible.¹⁰ Referent a això, per la seva incidència sobre la classificació del sòl, cal destacar la prohibició d'alterar les delimitacions dels espais naturals protegits o dels espais inclosos a la Xarxa Natura 2000, reduint la seva superfície total o exclouent terrenys del seu àmbit (art. 13.4, paràgraf segon, LS08). La seva delimitació només es podrà modificar (per reduir-la, no per ampliar-la, ja que per a això últim no hi ha cap obstacle) quan així ho justifiquin els canvis que hi provoqui la seva evolució natural, demostrada científicament. L'alteració s'haurà de sotmetre a informació pública, que en el cas de la Xarxa Natura 2000 es farà de manera prèvia a la remissió de la proposta de descatalogació a la Comissió Europea i a l'acceptació per aquesta de tal descatalogació. No es tracta, doncs, d'una prohibició absoluta. La delimitació d'aquests espais es pot alterar, per reduir-ne la superfície, però només per degradació «natural» i seguint el procediment que s'estableix. Lògicament, se'n podrà ampliar sense cap límit. Per tant, per

10. Així, la STS de 3 de juliol de 2007, que estima parcialment els recursos de cassació interposats per la Comunitat i l'Ajuntament de Madrid, confirma, en allò substancial, la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, per la palsea manca de motivació de les noves classificacions de sòl. Rebutjant el motiu de cassació consistent en la infracció de les normes jurídiques relatives al contingut de la Memòria del Pla i la seva interpretació jurisprudencial, l'alt Tribunal declara que, si bé és cert que la memòria no necessita contenir una especificació detallada de totes les variacions introduïdes, no ho és menys que d'aquesta

«han de fluir [...] les circumstàncies, les raons mínimes però suficients per poder percebre, no ja o no només la necessitat o la conveniència d'ordenar uns àmbits determinats, sinó, més en concret, que l'ordenació que se'n fa descansa també en aquella justificació específica requerida en l'última de les sentències que hem transcrit en el fonament de dret anterior: és a dir que descansa també en unes raons que posen en relleu que els sòls que abans es classificaven com a protegits no urbanitzables han de rebre ara una altra classificació, i que han de rebre-la, precisament, perquè els valors que abans es preni en consideració, o no existien realment, o són ja inexistents, o no poden continuar sent protegits, allà, en aquells àmbits, per causes jurídicament atendes, aptes per poder prevaler en aquell moment i en aquest lloc sobre els dits valors» (FD 11è, subratllat original).

En la mateixa línia, la Sentència de 5 de febrer de 2008 (JUR 2008\80061), que remet a una altra de 25 de octubre de 2006 (RJ 2007, 764), que reproduïx la consideració següent (FD 2n):

«[...] una vegada que el planejament urbanístic va detectar en un sòl algun o alguns dels valors que llavors preveia l'article 80.b del text refós de la Llei del sòl de 1976, i que avui preveu l'article 9.2a de la Llei 6/1998, com era, en el cas present, el seu valor paisatgístic, atorgant-li, per tant, la classificació de sòl no urbanitzable, no serà possible per al planificador modificar aquesta classificació per una altra que permeti, ara o en el futur, incloure'l en el desenvolupament urbà, sense justificar abans, de manera raonada i suficient, que aquell o aquells valors, o no existien realment, o són ja inexistents, o no poden continuar sent protegits, allà, en aquell sòl, per causes jurídicament atendes. En un cas així, la potestat de planejament deixa de ser discrecional per convertir-se en reglada, ja que és l'ordenament jurídic, i en concret els preceptes esmentats, el fonament dels quals es pot trobar en l'article 45 de la Constitució i en el principi de desenvolupament sostenible, els que imposen la classificació de "sòl no urbanitzable" per als terrenys on es presentin els valors que s'hi preveuen; en conseqüència, esdevindrà il·lícita una reclassificació com l'esmentada que no compti amb el suport d'aquesta justificació raonada i suficient» (subratllat no original).

exigències de l'art. 45 CE la classificació del sòl (com a no urbanitzable) pot ser reglada, no discrecional.

El mateix pot succeir amb la protecció del paisatge, que és una altra exigència del principi del desenvolupament sostenible, segons l'art. 2.2.a de la LS08,¹¹ però que té les seves arrels en la legislació estatal preconstitucional. La LS56 va disposar que «les construccions de tota classe en terrenys urbans i rústics s'han d'adaptar en allò bàsic a l'ambient estètic de la localitat o sector perquè no desentonin del conjunt mitjà on estiguin situades», i va establir regles específiques sobre això (art. 60). El mateix mandat d'adaptació al paisatge i a l'ambient va passar a la LS76 (art. 73) i es va mantenir a la LS92 (art. 138), en ambdós casos com a norma d'aplicació directa, que ha servit en ocasions de suport als tribunals per anul·lar llicències que la contradien. La vinculació entre paisatge i medi ambient ja havia estat subratllada pel TC en la Sentència 102/1995, esmentada més amunt, segons la qual:

«D'altra banda, lligat a tot el ja s'ha inventariat hi ha el paisatge, noció estètica, els ingredients del qual són naturals —la terra, el camp, la vall, la serra, el mar— i culturals, històrics, amb una referència visual, el panorama o la vista, que a finals del segle passat obté la consideració de recurs, apreciat abans com a tal per les aristocràcies, generalitzat avui com a bé col·lectiu, democratitzat en suma, i que, per això, s'ha d'incorporar al concepte constitucional del medi ambient com reflecteixen molts dels estatuts d'autonomia que després es dirà. En definitiva, la terra, el sòl, l'espai natural, com a patrimoni de la Humanitat, produeix uns rendiments o “rendes”, els recursos, que són els seus elements i el conjunt dels quals forma un sistema, dins del qual es poden aïllar intel·lectualment, per abstracció, altres subsistemes en disminució gradual, fins i tot la cèl·lula i l'àtom».

No obstant això, en termes generals i en comparació amb la LS98, la LS08 implica una certa recuperació de la discrecionalitat del planejament davant la concepció estàtica de la classificació del sòl en la LS98.¹² Si els criteris de classificació de la LS98 s'haguessin aplicat en la seva literalitat, la classificació del sòl hauria estat estàtica, com si el territori quedés congelat en una fotografia: el sòl urbà ho seria per sempre, el no urbanitzable també (llevat que perdés les característiques determinants de la seva protecció), i l'únic matís «dinàmic» hauria estat la conversió en urbà de l'urbanitzable, una vegada transformat. Sembla molt més respectuós amb la competència d'ordenació territorial i urbanística i molt més d'acord amb les exigències d'un desenvolupament sostenible que hi hagi una «dinàmica» en la classificació del sòl, en funció dels canvis de circumstàncies, de les possibilitats reals de creixement i, fins i tot, de la voluntat de no créixer, que es pot donar en alguns casos i s'hauria de donar en molts més. La regulació de les situacions bàsiques de sòl en la LS08 s'estableix fonamentalment a efectes de la seva valoració i no prejutja la destinació que pugui atribuir el planejament a determinades superfícies, sinó la seva situació real en el moment d'aprovació d'aquest. No condiona la

11. Sobre el tema, vegeu l'excel·lent monografia de C. Fernández Rodríguez, *La protección del paisaje. Un estudio de Derecho español y comparado*. Marcial Pons, Madrid, 2007.

12. Així ho assenyala J. Tejedor Bielsa, «El planeamiento urbanístico en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Criterios de sostenibilidad urbanística, ambiental, social y financiera», a *El nuevo régimen del suelo*, editat per G. García-Álvarez García, monografies de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Saragossa 2007, pàg. 111 i seg., en especial 123-124.

discrecionalitat del planificador quant a la decisió de dur a terme actuacions de transformació (en ambdues situacions bàsiques de sòl) ni, per tant, la classificació del sòl com a «transformable» (urbanitzable) en virtut de la legislació urbanística, llevat de la dels espais protegits conforme al que disposa l'article 13.4, abans esmentat.

3. Criteris bàsics d'utilització del sòl per al desenvolupament sostenible

Per a la realització efectiva del principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible i els drets i deures enunciats en el títol I, la LS08 estableix uns criteris bàsics d'utilització del sòl (art. 10), que són alhora mandats adreçats a les administracions públiques i, en particular, a les competents en matèria d'ordenació territorial i urbanística. En síntesi:

- a) Davant la presumpció favorable al sòl urbanitzable de la LS98, ara es tracta de controlar els nous desenvolupaments urbans, que hauran d'estar justificats. Únicament s'haurà d'urbanitzar «el sòl necessari per satisfer les necessitats que ho justifiquin», preservant la resta del sòl rural (art. 10.a).
- b) S'ha de destinar sòl adequat i suficient per a usos productius i per al residencial, amb una reserva mínima del 30% de l'edificabilitat residencial a habitatges subjectes a un règim de protecció pública (art. 10.b).
- c) Els usos s'han d'ordenar respectant els principis d'accessibilitat universal, igualtat entre homes i dones, mobilitat, eficiència energètica, garantia del subministrament d'aigua, prevenció de riscos naturals i accidents greus i protecció contra la contaminació (art. 10.c).

Per evitar alteracions encobertes del model territorial per la via de successives modificacions puntuals, la legislació autonòmica d'ordenació territorial i urbanística haurà d'establir «en quins casos l'impacte d'una actuació d'urbanització obliga a exercir de manera plena la potestat d'ordenació del municipi o de l'àmbit territorial superior en què s'integri» (art. 15.6). S'ha de subratllar que en aquests casos la revisió és necessària «perquè els efectes significatius que genera la revisió en el medi ambient transcendeixen l'àmbit concret de l'actuació», la qual cosa implica que pot afectar una part de l'àmbit d'ordenació o la totalitat. En ambdós casos, cal observar el procediment de la revisió i no el de la modificació. La Llei estableix uns criteris mínims de «sostenibilitat» per al cas que la legislació autonòmica no ho faci en el transcurs d'un any des de l'entrada en vigor de la Llei estatal: que l'actuació comporti, per si mateixa o junt amb les aprovades en els dos darrers anys, un increment superior al 20% de la població o de la superfície de sòl urbanitzat del municipi o àmbit territorial (disp. transitòria quarta).

Algunes lleis autonòmiques han incorporat el criteri de la llei estatal, sense establir-hi una regulació pròpia.¹³ D'altres hi han introduït matisos importants. Així, Catalunya, on s'exigeix

13. Així, la Llei de Cantàbria 7/2007, de 27 de desembre, de mesures fiscals i de contingut financer, en què l'article 16, apartat 13, afegeix un apartat 3 a l'article 82 de la Llei d'ordenació territorial i règim urbanístic del sòl (Llei 2/2001, de 25 de juny), que queda redactat de la manera següent:

que l'increment del 20% es computi sobre les superfícies de sòl urbà i urbanitzable amb obres d'urbanització ja executades.¹⁴ A la Comunitat Valenciana s'ha eludit el problema, ja que, en cas d'incorporació de nous terrenys al procés d'urbanització, s'exigeix la revisió quan aquella impliqui «la modificació substancial o global de les directrius definitòries de l'estratègia d'evolució urbana i ocupació del territori».¹⁵ Però això ja era així abans de la LS07, per la qual cosa cal preguntar-se si aquesta previsió és suficient per complir el mandat de la llei estatal o si s'aplicarà la regulació supletòria establerta a la disposició transitòria quarta, abans esmentada.

En canvi, altres disposicions autonòmiques dictades per adaptar la Llei estatal no diuen res sobre aquesta qüestió. En general, la normativa autonòmica d'adaptació està més preocupada per l'aplicació de les reserves de sòl per a habitatge protegit que per la implantació dels criteris de sostenibilitat, en uns casos potser perquè aquests criteris ja s'havien introduït en la legislació

«3. Les modificacions de planejament urbanístic que comportin, per si mateixes o en unió de les aprovades en els dos darrers anys, un increment superior al 20 per cent de la població o de la superfície de sòl urbà o urbanitzable del municipi comportaran, en tot cas, la revisió del planejament.

Així mateix, comportarà revisió de planejament urbanístic el desenvolupament de sectors de sòl urbanitzable residual quan es presentin les circumstàncies que especifica el paràgraf anterior.»

En la mateixa línia se situa el Decret basc 105/2008, de 3 de juny, de mesures urgents en desenvolupament de la Llei 2/2006, de 30 de juny, de sòl i urbanisme d'aquesta Comunitat, que després es comentarà, així com la Llei de Castella i Lleó 4/2008, de 15 de setembre, de mesures sobre urbanisme i sòl. Catalunya: art. 13 DL 1/2007, d'1 d'octubre.

14. Nou apartat 5 de l'art. 93 de la Llei d'urbanisme afegit pel Decret Llei 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística (art. 13), segons el qual: «En tot cas, constitueix revisió del planejament general l'adopció de nous criteris respecte a l'estructura general i orgànica o el model d'ordenació o de classificació del sòl preestablerts, i també l'alteració del planejament general vigent que consisteix en la modificació de la classificació del sòl no urbanitzable i que comporta, per si mateixa o conjuntament amb les modificacions aprovades en els tres anys anteriors, un increment superior al 20% de la suma de la superfície del sòl classificat pel planejament general com a sòl urbà i del classificat com a sòl urbanitzable que ja disposi de les obres d'urbanització executades. L'adaptació del planejament general municipal a les determinacions dels plans directors urbanístics de delimitació i ordenació d'àrees residencials estratègiques a què fa referència l'apartat 1.f de l'article 56 no requereix en cap cas la revisió del planejament general municipal». El mateix article exceptua de la revisió l'adaptació del planejament general municipal als plans directors urbanístics de delimitació i ordenació d'àrees residencials estratègiques. Aquestes àrees es defineixen i regulen a l'article 19 d'aquest Decret Llei, que afegeix una disposició addicional (21a) al text refós de la Llei d'urbanisme. No obstant això, l'ordenació detallada d'aquestes àrees ha de preveure, entre altres aspectes, les mesures necessàries per garantir la sostenibilitat del desenvolupament urbà, tant respecte a la integració de l'actuació al medi com pel que fa a la utilització de recursos hidràulics i eficiència energètica. Els plans directors d'ordenació d'aquestes àrees s'han de sotmetre a avaluació ambiental (disposició addicional única, apartat 5, del Decret Llei).

15. Disposició addicional segona del Decret Llei 1/2008, de 27 de juny, de mesures urgents per al foment de l'habitatge i el sòl, que remet a la Llei urbanística de 2005: «Els municipis els plans generals dels quals no estiguen adaptats a la Llei 6/1994, de 15 de novembre, de la Generalitat, reguladora de l'activitat urbanística, o les directrius definitòries de l'Estratègia d'evolució urbana i d'ocupació del territori del qual no continguen els criteris que s'han de tenir en compte davant dels eventuais canvis de planejament, que pretenguen la incorporació de nous terrenys al procés d'urbanització hauran, en el termini d'un any des de l'entrada en vigor d'aquest decret Llei, d'adequar el seu planejament al que estableixen els articles 44.1.c i 45.1.c de la Llei 16/2005, de 30 de desembre, de la Generalitat, urbanística valenciana». Aquest Decret Llei se centra en la regulació de les «àrees residencials prioritàries», que són «les integrants d'àmbits delimitats per a actuacions d'interès general o utilitat pública o social, promogudes per l'Administració de la Generalitat o els seus agents, pels ajuntaments o els seus agents, i per altres administracions públiques, i amb la col·laboració, si és el cas, de la iniciativa privada seleccionada mitjançant l'aplicació de la Llei de contractes del sector públic amb la finalitat de construir habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública i a fi de facilitar l'accés dels ciutadans a un habitatge digne» (article 6 del Decret Llei esmentat, que dona nova redacció a l'art. 262 de la Llei 16/2005, urbanística valenciana).

autonòmica i en d'altres perquè no hi ha interès a passar de formulacions molt generals d'aquests objectius.¹⁶

L'ordenació territorial i la urbanística com a funcions públiques estan condicionades per la legislació bàsica estatal en matèria de medi ambient, que té una projecció territorial inherent, com ja va assenyalar la STC 149/1991 (Llei de costes). Però, alhora, aquestes funcions de competència autonòmica (i municipal) estan vinculades a la consecució d'uns objectius ambientals, perquè la protecció del medi ambient és part del contingut de l'ordenació territorial i urbanística. En altres paraules, la definició del «model» territorial té un component ambiental imprescindible per tal com aquest model ha de ser «sostenible». El respecte a les exigències del principi de desenvolupament sostenible territorial i urbà s'ha d'acreditar en la documentació dels instruments d'ordenació territorial i urbanística, com ja va establir la Llei 9/2006, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient, que va incorporar la Directiva 2001/42/CE. Però aquí no entrarem en l'estudi d'aquesta qüestió.¹⁷

Tenint en compte el curt abast de la competència estatal per incidir sobre la definició del «model territorial», seria exagerat dir que la recepció del principi del desenvolupament territorial i urbà sostenible en la nova legislació estatal de sòl implicarà un canvi de paradigma (de l'urbanisme *desarrollista* a l'urbanisme sostenible). Aquest principi ja apareixia a la major part de les lleis autonòmiques, vinculat directament als articles 45, 46 i 47 de la Constitució. En algun cas es presenta com la panacea.¹⁸ La seva recepció en la recent legislació estatal no comporta cap novetat substancial quant al significat i contingut d'aquest principi. Tanmateix, en establir-se ara vinculat a la competència estatal en matèria de medi ambient i a la garantia de la igualtat de les condicions bàsiques de l'exercici dels drets i deures constitucionals, deixa de ser opcional per als legisladors autonòmics i els planificadors territorials i urbanístics. Uns i altres, a l'hora de definir el «model territorial» respectiu, hauran de respectar els continguts bàsics del principi de desenvolupament sostenible territorial i urbà establerts a la Llei estatal.¹⁹ Òbviament, el marge de maniobra és ampli, ja que no hi ha un «model» de desenvolupament sostenible, sinó que les

16. Com ara la Llei 6/2008, de 19 de juny, de mesures urgents en matèria d'habitatge i sòl, per la qual es modifica la Llei 9/2002, de 30 de desembre, d'ordenació urbanística i protecció del medi rural de Galícia, que ha fet el pas de configurar com a dotacionals públics els terrenys destinats a la construcció d'habitatges de promoció i titularitat pública.

17. Sobre aquesta matèria, és obligat remetre a l'excel·lent llibre de M. M. Cuyás Palazón, *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*, Atelier, Barcelona, 2007.

18. Així, en la Llei basca 6/2006, de 30 de juny, de sòl i urbanisme, l'article de la qual 3 estableix que «el desenvolupament sostenible procura a totes les persones el gaudi de la naturalesa i el paisatge així com del patrimoni cultural, arqueològic, històric, artístic i arquitectònic».

19. En aquesta línia se situava, amb una formulació gens ambigua, l'última de les recomanacions de l'«Informe sobre sòl i urbanisme a Espanya» (MOPTMA, Madrid, 1996), elaborat el 1995 per una comissió d'experts: «El planejament urbanístic, especialment a les àrees metropolitanes, ha de plantejar un model sostenible d'utilització del territori, a través de mesures que vinculin les implantacions d'usos singulars i els nous creixements a la disponibilitat de transport col·lectiu, impedit, de tal manera, la formació d'un model urbà que estigui supeditat al vehicle privat i que, per tant, comporti costos energètics i ambientals inacceptables, i també per mitjà de mesures que limitin l'impacte ambiental de l'ocupació excessiva de sòls rústics [...]» (pàg. 221).

exigències d'aquest principi varien a cada territori. En contrast amb el «tot urbanitzable» de la LS98, el canvi d'orientació és força significatiu.

4. El desenvolupament sostenible del medi rural

Les previsions de la LS08 sobre el desenvolupament sostenible es complementen amb les contingudes a la Llei 45/2007, de 13 de desembre, de desenvolupament sostenible del medi rural.²⁰ El preàmbul, després d'indicar que afecta el 90% del territori i el 20% de la població, declara que «és una llei d'orientació territorial, cosa que implica que serà aplicada prenent en consideració criteris i directrius d'ordenació territorial». Amb aquesta finalitat, determina objectius per a les polítiques de desenvolupament rural sostenible de les administracions públiques, regula el marc normatiu de l'acció de l'Administració General de l'Estat (AGE) i estableix els criteris i instruments de col·laboració amb la resta de les administracions públiques (art. 1.2). L'instrument principal per a la planificació de l'acció de l'AGE en relació amb el medi rural serà el Programa de Desenvolupament Rural Sostenible.²¹

En la protecció ambiental del medi rural està cridat a exercir un paper central el Pla estratègic estatal del patrimoni natural i de la biodiversitat, previst en la Llei 42/2007, de 13 de desembre, que regula aquesta matèria. El Pla té per objecte l'establiment i la definició d'objectius, accions i criteris que promoguin la conservació, l'ús sostenible i, si escau, la restauració del patrimoni, els recursos naturals terrestres i marins i de la biodiversitat i la geodiversitat. La Llei que comentem es remet a aquest Pla com a instrument clau per a la planificació ambiental del medi rural (art. 19). Per la seva banda, les comunitats autònomes hauran d'aprovar directrius

20. Aquesta Llei es proposa regular i establir mesures per afavorir el desenvolupament sostenible del medi esmentat «atès que representen condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els ciutadans en l'exercici de determinats drets constitucionals i perquè tenen el caràcter de bases de l'ordenació general de l'activitat econòmica en el medi esmentat» (art. 1.1). Aquesta definició de l'objecte apunta a un doble fonament competencial (article 149.1.1a i 13a). Tanmateix, en explicitar aquest fonament (disposició final 5a), desapareix la referència a l'art. 149.1.1a, però es manté com a suport bàsic l'apartat 13è d'aquest article, junt amb altres d'abast molt més específic (art. 149.1.18a, 23a, 24a i 29a). La delimitació de l'objecte de la Llei no sembla així gaire coherent amb les seves premisses competencials.

21. El Programa concretarà els objectius i plans i actuacions sectorials que ha de desenvolupar l'AGE i els que siguin concertats amb les administracions de les comunitats autònomes (art. 5.1). El Programa serà elaborat en coordinació amb les comunitats autònomes i aprovat pel Govern, i tindrà caràcter plurianual (art. 5.3). En concret, a fi de perseguir un desenvolupament urbanístic del medi rural adaptat a les seves necessitats, el Programa podrà incloure mesures dirigides als objectius següents (art. 33):

a) fer compatible el desenvolupament urbanístic amb el manteniment del medi ambient, limitant-lo a la disponibilitat d'aigua per a subministrament i a una ordenació territorial prèvia, prestant una atenció especial als municipis que es troben localitzats dins l'àrea delimitada per la Xarxa Natura 2000 i, en general, als municipis rurals de petita dimensió;

b) facilitar l'accés a l'habitatge dels ciutadans del medi rural, adaptant els règims de protecció pública a les singularitats d'aquest medi i concedint una atenció específica als joves, a les dones i a les persones amb discapacitat;

c) fomentar la reutilització d'habitatges ja existents, la rehabilitació d'habitatges i edificis, la preservació de l'arquitectura rural tradicional i la declaració d'àrees de rehabilitació dels municipis rurals, als efectes dels ajuts públics que es determinin, per tal de recuperar i conservar el patrimoni arquitectònic rural;

d) desincentivar l'urbanisme dispers, particularment a les zones rurals periurbanes.

Per aplicar el Programa, les CA han de delimitar i qualificar les zones rurals en algun dels tipus següents: 1) zones per revitalitzar; 2) zones intermèdies; 3) zones periurbanes (art. 10.1).

estratègiques territorials d'ordenació rural, que han d'orientar i, si escau, condicionar la localització territorial de les mesures derivades del Programa, afavorint la compatibilitat dels plans i les actuacions que es duguin a terme a cada zona rural (art. 12). Aquestes directrius, que han de tenir en compte el que estableix el Pla estratègic estatal del patrimoni natural i de la biodiversitat, han de contenir els criteris i objectius del desenvolupament rural sostenible en l'àmbit respectiu. Les comunitats autònomes respectives han d'aprovar un pla per zona rural, en el qual cal recollir les actuacions que les administracions competents en cada cas hagin de dur a terme a la zona (art. 13).

5. Garantia de la disponibilitat d'aigua

La LS08 inclou entre els criteris bàsics d'utilització del sòl la garantia de subministrament d'aigua (art. 10.c). L'existència dels recursos necessaris per satisfer les noves demandes derivades de les actuacions d'urbanització previstes s'ha de comprovar en la fase de consultes sobre els instruments d'ordenació de les actuacions esmentades, d'acord amb el que estableix l'article 15.3.a de la Llei. Aquesta és la funció de l'informe de l'Administració hidrològica (sic, en comptes d'«hidràulica») en la fase esmentada. L'informe és «determinant» per al contingut de la memòria ambiental, que només podrà dissentir-ne de manera expressament motivada. Aquesta regulació s'ha de posar en connexió amb la continguda en la legislació d'aigües respecte dels informes que els organismes de conca han d'emetre sobre els instruments d'ordenació que afectin el domini públic hidràulic (art. 25.4 de la vigent Llei d'aigües, text refós, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2001), que planteja força problemes, en l'anàlisi dels quals no podem entrar.

La preocupació per garantir una gestió eficient dels recursos hidràulics, evitant qualsevol desenvolupament que no compti amb suficients disponibilitats d'aigua, es manifesta també en la Llei de desenvolupament sostenible del medi rural que hem ressenyat a l'epígraf anterior²² i en algunes lleis autonòmiques anteriors a la LS07. Així, la vigent Llei urbanística valenciana (Llei 16/2005, de 30 de desembre) obliga a incloure entre les determinacions d'ordenació estructural les relatives a l'ús eficient dels recursos hídrics i la protecció de la seva qualitat, i estableix el límit potencial de subministrament d'aigua al municipi, els cabals estimats per satisfer les noves demandes i els criteris exigibles a les actuacions urbanístiques per aconseguir la màxima reutilització d'aigües residuals (art. 45.2). El que no s'ha resolt clarament, ni en la legislació autonòmica ni en l'estatal, és qui decideix en última instància. Formalment, sembla clar que l'Administració hidràulica no pot bloquejar (amb un informe negatiu sobre les disponibilitats

22. L'extens article 25, amb el títol «aigua», disposa que «per al foment de l'eficiència, l'estalvi i el bon ús dels recursos hídrics al medi rural, en el marc de la planificació hidràulica corresponent, el Programa [de Desenvolupament Rural Sostenible] podrà contenir mesures orientades a: a) la implantació i execució de plans de gestió integral de recursos hídrics per zones rurals o mancomunitats de municipis, que prevegin la gestió conjunta del cicle integral de l'aigua, les mesures necessàries per a les situacions d'escassetat i sequera i les accions de protecció contra possibles avingudes i inundacions. *Aquests plans constituiran un límit per a les actuacions d'urbanització al medi rural* i hauran de ser tinguts en compte en els programes de millora i modernització de regadius [...]» (cursiva no original).

d'aigua) la decisió de dur a terme noves actuacions d'urbanització. Però, té sentit que s'aprovin en contra d'aquest informe?

6. Situacions bàsiques de sòl i classificació del sòl: sòl urbà i nuclis rurals

Els criteris bàsics d'utilització del sòl derivats del principi de desenvolupament sostenible territorial i urbà impliquen, com ja hem vist, limitar la urbanització «al sòl necessari per satisfer les necessitats que ho justifiquin» i preservar de la urbanització «la resta del sòl rural» (art. 10.1.a LS08). Les dues situacions bàsiques de sòl que la Llei regula, en tant que situacions fàctiques, pretenen reflectir el fet de la transformació (sòl urbanitzat) o la seva absència (sòl rural). En aquest esquema, la classe tradicional del sòl urbanitzable no té substantivitat pròpia, perquè es tracta d'un sòl rural que serà transformat i on el pla ha de justificar la necessitat de la seva urbanització. Ara bé, la legislació estatal no impedeix que aquesta classe de sòl es mantingui en la legislació autonòmica. L'abandonament de la classificació del sòl en la LS08 es deu al fet que es considera una tècnica urbanística, mentre que la regulació de les situacions bàsiques es vincula a les valoracions, «perspectiva que correspon plenament al legislador estatal» (preàmbul I, paràgraf sisè). La diferència entre les lleis estatals anteriors i la nova rau en el fet que aquelles imposaven la classificació del sòl en el marc de les «condicions bàsiques» del dret de propietat, mentre que la nova Llei ni la imposa ni en perjudja l'existència. La legislació autonòmica podia concretar —i així ho ha fet— els criteris de classificació i el règim d'utilització de cada una de les classes, però no li era possible prescindir de la classificació. A partir d'ara, en podrà prescindir, si ho considera convenient, encara que no és previsible que s'abandoni, almenys a curt termini, una tècnica tan arrelada. Continuaran existint les classes de sòl que estableixi la legislació autonòmica, però s'hauran de reconduir a les dues situacions bàsiques que regula la Llei estatal, les quals incideixen en l'estatut bàsic de la propietat i, en especial, són determinants del règim de les valoracions.

L'extensió limitada d'aquest treball impedeix entrar en l'anàlisi detallada de la regulació de les situacions bàsiques de sòl.²³ Però cal assenyalar que el caràcter residual de la situació de sòl rural marca clarament el canvi d'orientació davant la LS98. En efecte, en aquesta situació s'inclouen tres supòsits molt diferents: a) els sòls preservats de la transformació; b) els sòls transformables (urbanitzables) fins que acabi la corresponent actuació urbanitzadora; c) qualsevol altre sòl que no reuneixi els requisits per ser inclòs en la situació de sòl «urbanitzat» (art. 12.2). En aquesta segona situació es troben els terrenys integrats de manera legal i efectiva a la xarxa de dotacions i serveis propis dels nuclis de població, entenen-se que això és el que passa quan les parcel·les, estiguin edificades o no, compten amb les dotacions i els serveis requerits per la legislació urbanística o hi poden arribar a comptar sense altres obres que les de connexió de les parcel·les a les instal·lacions ja en funcionament. La legislació esmentada podrà

23. Sobre això es pot llegir A. Menéndez Rexach, «Las situaciones básicas de suelo», a *El nuevo régimen jurídico del suelo*, Iustel, Madrid, 2008, pàg. 117 i seg., i també «La incidencia de la tipología suelo urbanizado - suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecida por las leyes autonómicas», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 237 (novembre de 2007), pàg. 63 i seg.

tenir en compte les peculiaritats dels nuclis rurals tradicionals per establir-hi les dotacions i els serveis assenyalats (article 12.3).

Per tant, en la situació del sòl urbanitzat es troben les «parcel·les» incloses en una «trama urbana» (xarxa de dotacions i serveis propis dels nuclis de població), estiguin edificades o no, però sempre que comptin amb les dotacions i els serveis exigits per la legislació urbanística o puguin arribar a disposar-ne mitjançant obres de connexió a les instal·lacions ja existents. Vegem amb més detall aquests requisits que són concurrents.²⁴

a) Segons la Llei (art. 17.1.b) s'entén per «parcel·la» la unitat de sòl, tant en el rasant com en el vol o el subsòl, que tingui edificabilitat atribuïda i ús o només ús urbanístic independent. Aquest concepte no equival al de «solar», que no apareix com a tal en aquesta Llei, sinó sota l'expressió «unitat apta per edificar» (art. 6.1.c i 8.1.b).

b) La inclusió en la trama urbana resulta de la «integració» en la xarxa de dotacions i serveis propis dels nuclis de població. La Llei no defineix aquest concepte, però l'exposició de motius (V, paràgraf segon) n'explica el significat en contraposar les dues situacions bàsiques de sòl: «hi ha un sòl rural, és a dir, aquell que no està integrat funcionalment en la trama urbana, i un altre d'urbanitzat, entenent com a tal el que ha estat transformat de manera efectiva i adequada per la urbanització». Òbviament, si el sòl rural no està integrat funcionalment en la trama urbana, l'urbanitzat sí que n'està.

c) La integració en la trama urbana ha de ser, a més, «legal i efectiva». En aquest punt, la Llei no es conforma amb acreditar una realitat, sinó que exigeix que aquesta realitat s'hagi produït de manera legal. No dóna carta de naturalesa legal a fets consumats il·legalment. Aquest pot ser un supòsit típic de sòl amb aparença d'urbanitzat, però que estarà en la situació bàsica de rural per aplicació del criteri residual que defineix aquesta última.

d) A més d'estar integrada en una trama urbana, la parcel·la ha de comptar amb les dotacions i els serveis exigits per la legislació urbanística. Aquesta remissió a la legislació autonòmica contrasta amb l'exigència d'uns determinats serveis urbanístics mínims (accés rodat, subministrament d'aigua, etc.) a les lleis estatals anteriors. Els elements d'urbanització necessaris perquè una parcel·la es pugui considerar inclosa en aquesta situació bàsica no resulten de la Llei estatal, sinó que seran els previstos en l'autonòmica.

e) Finalment, una parcel·la pot estar en la situació de sòl urbanitzat encara que no compti amb les dotacions i els serveis exigits per la legislació urbanística, si pot arribar a comptar-ne mitjançant obres de connexió a les instal·lacions ja existents. Això pressuposa l'existència d'unes xarxes urbanes de serveis a què es pot connectar la parcel·la en qüestió, la qual cosa és coherent amb el requisit de la integració en la trama urbana comentat anteriorment.

Aquesta definició legal de la situació del sòl urbanitzat planteja el problema del seu encaix en la legislació autonòmica, que regula les dues categories del sòl urbà, consolidat i no consolidat,

24. Per a més detall, vegeu M. Razquin Lizárraga, *El régimen jurídico del suelo urbano y del nuevo suelo urbanizado*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2007, i una síntesi en el treball del mateix autor «El suelo urbanizado», a *El nuevo régimen del suelo*, editada per G. García Álvarez, monografies de la *Revista Aragonesa de Administración Pública* IX, Saragossa 2007, pàg. 57 i seg.

d'acord amb el que establia la LS98. La legislació autonòmica ja no està obligada a mantenir aquesta distinció. Podrà fer-ho o bé tornar a una consideració unitària del sòl urbà, ja que regular la classificació del sòl és una competència autonòmica. En qualsevol cas, mentre subsisteixi la distinció en la legislació autonòmica, cal resoldre el problema de si ambdues categories del sòl urbà encaixen o no en la situació bàsica de sòl urbanitzat.

La resposta afirmativa sembla l'única raonable, ja que seria contradictori que un sòl urbà (caracteritzat segons jurisprudència constant per la seva «facticitat») estigués en la situació bàsica de sòl rural. Tanmateix, la lletra de l'article 12.3 dóna peu a entendre que en la definició legal de la situació de sòl urbanitzat únicament encaixa l'actual sòl urbà consolidat, per estar urbanitzat. El no consolidat no podria estar en aquesta situació precisament per no estar urbanitzat. La dicció del precepte legal esmentat és taxativa, en exigir que el sòl estigui ja efectivament urbanitzat (que les parcel·les comptin amb les dotacions i els serveis requerits per la legislació urbanística), encara que flexibiliza aquesta exigència, en admetre la consideració com a «urbanitzades» de parcel·les que puguin arribar a comptar amb aquestes dotacions i serveis sense més obres que les de connexió a les instal·lacions ja en funcionament. Aquesta regulació permet incloure en la situació de sòl urbanitzat parcel·les (edificades o no) que no comptin encara amb les dotacions i els serveis esmentats, per la qual cosa tindran normalment la consideració de sòl urbà no consolidat. Al contrari, no es podrien considerar en la situació de «sòl urbanitzat», tot i que estiguin edificades, si calgués construir noves xarxes de serveis per dotar les parcel·les dels requerits per la legislació urbanística.

Seguint aquesta línia argumental, es podria entendre que la nova llei estatal ha volgut eliminar la categoria del sòl urbà no consolidat o equivalent, ja que en la situació bàsica de sòl urbanitzat únicament encaixaria l'actual sòl urbà consolidat. Si aquest hagués estat el propòsit perseguit, hauria estat raonable incorporar-hi alguna disposició transitòria, en virtut de la qual, indirectament (ja que l'Estat no és competent sobre la classificació del sòl), quedés per extingir aquesta categoria de sòl. Però no sembla que aquest hagi estat l'objectiu de la LS08, sinó, més aviat, recolzar el criteri jurisprudencial de la «trama urbana» com a determinant de la situació de sòl urbanitzat, tancant el pas a una concepció laxa del sòl urbà en la legislació autonòmica, que, a més, majoritàriament, ha donat carta de naturalesa legal a aquesta doctrina jurisprudencial.²⁵ Ara bé, encara que la LS08 no prejutgi (ni impedeixi) la pervivència de totes dues categories de sòl urbà, és evident que obliga a reinterpretar aquestes categories d'acord amb la regulació de la situació bàsica de sòl urbanitzat i no al revés, és a dir que aquesta situació bàsica s'hagi d'entendre a partir de la classificació del sòl establerta en la legislació autonòmica. La regulació

25. En termes generals, no té sentit que un sòl urbà, segons la legislació autonòmica, estigui en la situació bàsica de sòl rural, d'acord amb la legislació estatal. Si la disposició transitòria tercera de la nova Llei manté la valoració conforme a l'anterior LS98 dels sòls urbanitzables delimitats que estiguin en desenvolupament a la seva entrada en vigor, amb més raó s'hauria hagut d'establir un règim transitori de valoració dels sòls urbans no consolidats, per evitar-ne una reducció dràstica del valor, en haver de valorar-se com a sòl rural a l'entrada en vigor de la nova Llei. És raonable que s'hagi establert aquest règim transitori per al sòl urbanitzable, ja que aquesta classe de sòl quedarà ara, inequívocament, en la situació bàsica de sòl rural. La dada que no s'hagi establert un règim similar per a l'urbà no consolidat acredita, segons el meu parer, que no ha estat intenció del legislador eliminar aquesta categoria (no és competent per fer-ho) ni reconduir-la a la situació de sòl rural.

esmentada suposa la consagració del criteri de la integració en la trama urbana, en els termes exposats, i la pèrdua de rellevància del de la consolidació de l'edificació, que era el segon criteri tradicional determinant de la classificació del sòl com a urbà. Pel que fa al sòl urbà consolidat no hi haurà, en general, problemes (si està ben classificat), però en el no consolidat caldrà revisar els criteris legals vigents. En els supòsits en què aquesta categorització obeeixi a la previsió d'operacions de renovació o reforma interior (reurbanització) normalment serà procedent la consideració com a sòl urbanitzat, mentre que aquesta consideració pot ser problemàtica quan no compti amb les dotacions i els serveis exigits, encara que estigui edificat.

El Decret llei de Catalunya 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística, ha seguit el criteri exposat, per la qual cosa de la seva aplicació podria resultar en algun cas que el sòl urbà no consolidat estigui en la situació de sòl rural pel fet de no disposar dels serveis urbanístics bàsics previstos al text refós de la Llei d'urbanisme.²⁶ El mateix succeirà en els supòsits en què no era correcta la classificació del sòl en aquesta categoria. Altres lleis autonòmiques d'adaptació de l'estatal s'han ocupat d'aquesta qüestió important,²⁷ si bé algunes no semblen seguir fidelment el criteri de la integració en la xarxa de dotacions i serveis propis dels nuclis de població establert a la llei estatal.²⁸

Finalment, mereix un comentari específic la previsió que la legislació urbanística pugui «considerar les peculiaritats dels nuclis tradicionals assentats legalment al medi rural», a l'hora d'establir les dotacions i els serveis exigibles perquè el sòl es trobi en la situació d'«urbanitzat». Aquesta previsió ofereix cobertura al tractament específic dels nuclis esmentats, com es fa en algunes lleis autonòmiques, a cavall del sòl urbà i el rústic i que, per això, podrien integrar una classe de sòl amb substantivitat pròpia o una categoria dins de la classe del sòl rústic o no urbanitzable, opció aquesta última que sembla més adequada a les característiques (rurals) d'aquests nuclis, en els quals no s'haurien d'admetre, per tal de no desnaturalitzar-los, tipologies edificatòries pròpies del medi urbà.²⁹ El tractament urbanístic d'aquests nuclis rurals és un problema molt seriós, sobretot a les comunitats del nord peninsular i a les Canàries, que

26. El criteri per a la consideració com a sòl urbanitzat és que els terrenys comptin amb els serveis urbanístics bàsics exigits per l'art. 27.1 de la Llei d'urbanisme (nova disposició addicional 15a d'aquesta Llei, afegida pel Decret llei esmentat).

27. A les Balears, la Llei 4/2008, de 14 de maig, de mesures urgents per a un desenvolupament territorial sostenible, estableix el concepte i les categories del sòl urbà, basat també en l'existència dels serveis urbanístics bàsics, i puntualitza que «el simple fet que el terreny afronti amb carreteres i vies de connexió interlocal i amb vies que delimiten el sòl urbà no comporta que el terreny tingui la condició de sòl urbà» (art. 1r).

28. És el cas de Castella i Lleó, on la Llei 4/2008, de 15 de setembre, de mesures sobre urbanisme i sòl, després d'establir correctament el caràcter residual del sòl rústic (nova redacció de l'article 15, paràgraf primer, de la Llei d'urbanisme), continua utilitzant el criteri de la inclusió o no en una unitat d'execució per determinar la consideració del sòl urbà com a no consolidat i consolidat, respectivament (disposició transitòria tercera).

29. A Galícia el sòl de nucli rural és una classe de sòl amb substantivitat pròpia (articles 10 i 13 de la Llei 9/2002, d'ordenació urbanística i protecció del medi rural). A les Canàries no és una classe sinó una categoria del sòl rústic (sòl rústic d'assentament rural: article 55 del Text refós de les lleis d'ordenació del territori i espais naturals, aprovat pel Decret legislatiu 1/2000, de 8 de maig). El mateix succeeix a Andalusia amb una denominació més afectada: sòl no urbanitzable de l'«hàbitat rural disseminat» (art. 46.2 de la Llei 7/2002, de 17 de desembre, d'ordenació urbanística). També a Astúries s'ha encunyat la categoria de «nucli rural», com a categoria de sòl no urbanitzable objecte d'ocupació residencial (art. 122.1 del Decret legislatiu 1/2004, de 22 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria d'ordenació del territori i urbanisme).

s'han agreujat en els darrers anys per la pressió constant cap al seu creixement i expansió, sobretot a les zones més pròximes al mar, fins al punt que algunes lleis autonòmiques n'han prohibit el desenvolupament en aquesta direcció (Astúries). El legislador autonòmic, a qui correspon la responsabilitat de la regulació d'aquests nuclis, ha de ser prudent i ferm alhora. Prudent per procurar la pervivència d'aquests assentaments tradicionals, sense desnaturalitzar-los, però incorporant-hi les comoditats i els serveis propis de l'època actual. Ferm, per evitar que es privatitzin els beneficis a costa de la comunitat, perquè no és defensable que els «urbanites» es traslladin al medi rural per gaudir de la seva qualitat ambiental, però amb les dotacions i els serveis del medi urbà implantats a compte de la comunitat i no dels propietaris, amb l'argument que aquests no tenen deures urbanístics, en no tractar-se de sòl urbà (ni urbanitzable). El règim urbanístic d'aquests nuclis haurà de conjugar adequadament ambdues facetes.³⁰

7. Reflexió final

L'abandonament de la classificació del sòl en la nova legislació estatal de 2007-08 és degut, com hem vist, al fet que es considera una tècnica urbanística, la regulació de la qual correspon als legisladors autonòmics. És obvi que les classes de sòl establertes en la legislació urbanística s'hauran de reconduir a les situacions bàsiques de la llei estatal, no solament a efectes de valoracions, sinó també de l'aplicació del règim d'utilització del sòl rural (art. 12 LS08) i de les altres regles bàsiques que conté el títol II d'aquesta Llei. Però no és menys cert que s'obre ara per primera vegada la possibilitat que la legislació autonòmica prescindi de la classificació del sòl i es limiti a regular les actuacions de transformació en qualsevol de les «situacions bàsiques», distinció de què, sens dubte, no es podrà prescindir. No sembla probable que això passi a curt termini, atès l'arrelament que ha adquirit aquesta tècnica urbanística des de la seva introducció per la LS56. Però sí que es poden esperar canvis significatius en la regulació de les classes de sòl, en vista que en la nova legislació estatal han desaparegut algunes de les regles més importants que la inspiraven en la LS98, en particular la presumpció favorable al sòl urbanitzable i la distinció dins el sòl urbà de les dues categories, «consolidat» i no consolidat». La primera es considera ara incompatible amb el principi de desenvolupament sostenible territorial i urbà, que obliga a justificar els nous desenvolupaments i, per tant, les actuacions de transformació que es localitzin en sòl «rural». No obstant això, aquest principi ja era utilitzat per la jurisprudència per exigir la justificació de la reclassificació com a urbanitzables de sòls que

30. La Llei 45/2007, de 13 de desembre, de desenvolupament sostenible del medi rural, apunta a la consideració com a sòl rural d'aquests nuclis sens perjudici que hagin de comptar amb les dotacions i els serveis urbans necessaris per garantir la qualitat de vida dels habitants. En aquesta línia, l'art. 2.2, apartat *b*, inclou entre els objectius que han de perseguir les administracions públiques el de «dotar el medi rural, i en particular els seus nuclis de població, de les infraestructures i els equipaments públics bàsics necessaris especialment en matèria de transports, energia, aigua i telecomunicacions», com també (apartat *c*) «potenciar la prestació d'uns serveis públics bàsics de qualitat, adequats a les característiques específiques del medi rural, en particular en els àmbits de l'educació, la sanitat i la seguretat ciutadana». A aquest efecte, s'entén per «medi rural» «l'espai geogràfic format per l'agregació de municipis o entitats locals menors definit per les administracions competents que tinguin una població inferior a 30.000 habitants i una densitat inferior als 100 habitants per km²» (art. 3.a). La Llei basca 2/2006 estableix un règim específic dels nuclis rurals bastant complet (art. 29). El sòl d'aquests nuclis podrà ser classificat pel pla general com a sòl urbà, quan així correspongui d'acord amb aquesta llei, o com a sòl no urbanitzable de nucli rural.

no ho eren, sobretot si estaven protegits. Per la seva banda, la distinció entre les dues categories de sòl urbà «consolidat» i «no consolidat» ara pot ser eliminada sense cap problema per la legislació autonòmica. Aquesta distinció mancava d'arrelament en la legislació estatal anterior, però, sorprenentment, va ser considerada «bàsica» per la STC 164/2001.

En un intent de síntesi, es pot dir que l'afirmació en la LS08 del principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible com a inspirador d'un «model territorial» la definició del qual correspon a les administracions autonòmiques i municipals té, com a mínim, les implicacions següents: *a)* una certa recuperació de la discrecionalitat del planejament davant la concepció estàtica de la classificació del sòl en la LS98; *b)* que la definició d'aquest «model» territorial té un component ambiental imprescindible atès que ha de ser «sostenible»; *c)* que les exigències d'aquest principi seran diferents, en funció de les circumstàncies, però s'han d'acreditar en la documentació dels instruments d'ordenació territorial i urbanística i, per tant, ser debatudes en el procés d'elaboració dels plans amb la participació dels afectats.