



EL PLANEJAMENT EN EL SÒL NO URBANITZABLE

CARLES PAREJA

*Jurista. Departament de Dret Administratiu,
Universitat Pompeu Fabra*

SUMARI

1. Introducció

2. Planejament urbanístic sobre el sòl no urbanitzable

2.1. El planejament general

2.2. El planejament especial

3. Els instruments d'ordenació del territori

4. Diversitat i interrelació dels instruments de protecció dels espais naturals

EL PLANEJAMENT EN EL SÒL NO URBANITZABLE

1. Introducció

La intervenció pública sobre el territori, que es posa ordinàriament de manifest a través de les diverses formes de planificació o mitjançant l'execució de projectes sectorials, presenta algunes característiques específiques en el sòl rústec, en tant que aquest sòl constitueix ordinàriament el suport d'importantes actuacions públiques, com ho poden ser l'execució de grans infraestructures, mentre que al mateix temps es localitzen en aquest àmbit els recursos naturals més importants, la qual cosa transcendeix en la doble vessant de la seva explotació i conservació. Per tant, els fenòmens de concurrència propis de tota actuació sobre el territori, inherents a la seva naturalesa o dimensió *horitzontal*, presenten especial rellevància en el sòl exempt d'urbanització, àmbit en el qual sovint es posen de manifest amb més claredat els problemes i qüestions que suscita l'esmentada concurrència.

Aquesta constitueix doncs la dada essencial per a l'anàlisi sobre les diverses perspectives en què es pot produir la intervenció pública sobre aquesta part del territori, tant mitjançant els instruments de planejament com en relació amb aquells altres aspectes que incideixen o afecten l'exercici de la potestat de planificació per part de les diverses instàncies administratives competents al respecte.

2. Planejament urbanístic sobre el sòl no urbanitzable

2.1. El planejament general

La referència al planejament urbanístic sembla del tot obligat efectuar-la en primer lloc, ja que la consideració del sòl no urbanitzable com a tal dependrà fonamentalment de la seva classificació dins d'aquesta categoria per part dels instruments de planejament continguts i regulats en la legislació urbanística.

Des de la respectiva urbanística cal fer menció en primer lloc al planejament general, integrat pels Plans Generals d'Ordenació pròpiament dits i també alternativament per les Normes Subsidiàries de Planeja-

ment, que tenen precisament com a funció primordial la d'establir la classificació del sòl, i per tant determinar els espais que s'inclouen en la categoria de sòl no urbanitzable i queden conseqüentment exempts de processos d'ocupació o desenvolupament urbanístic.

Cal remarcar en aquest sentit que la llei 8/1990 de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo ha vingut a reforçar el lligam teleològic existent entre aquesta classificació i l'exempció d'aquest sòl dels processos d'ocupació urbanística, tal i com és després de la regulació bàsica establerta al respecte en els articles 5 a 7 de l'esmentat text legal.

A més de la funció classificatòria, el planejament general pot jugar un paper rellevant en ordre a establir una ordenació pormenoritzada d'aquest sòl, equivalent a una veritable qualificació urbanística. Aquesta ordenació pormenoritzada o detallada es posa de manifest mitjançant la delimitació d'espais que han de ser objecte d'especial protecció en funció dels seus valors naturals, així com també en relació amb l'anomenat règim ordinari d'aquest sòl, constituït pel règim d'usos i construccions autoritzat amb caràcter general en aquest sòl per l'article 127 del DL 1/1990 (Refosa de la legislació urbanística vigent a Catalunya).

En aquest darrer supòsit, la utilització de la tècnica de determinació de les incompatibilitats d'usos, a la qual es refereix expressament l'apartat primer de l'assenyalat article 127, pot jugar un paper destacat en ordre a superar el tractament residual que en nombroses ocasions s'atorga al sòl no urbanitzable *ordinari* per part del planejament urbanístic.

Pel que fa als espais objecte d'especial protecció, la legislació urbanística (article 128 DL 1/1990) atribueix al planejament urbanístic la doble funció de delimitar aquests espais i establir el seu règim d'usos de tal forma que en cap cas puguin «ser dedicats a utilitzacions que impliquin transformació de la seva destinació o naturalesa o lesionin el valor específic que es vulgui protegir». Cal remarcar que aquesta norma material de protecció apareix limitada en el

seu abast per l'expressió que diu que el règim de protecció a establir pel planejament urbanístic ho és «als efectes d'aquesta Llei», en referència òbviament a la legislació urbanística. Això planteja la qüestió relativa a les possibles limitacions pel que fa a l'abast d'aquest règim de protecció establert pels instruments de planejament urbanístic, qüestió sobre la qual tindrem ocasió de tornar més endavant.

En un altre ordre, la caracterització dels plans generals com a «instruments d'ordenació integral del territori» (article 21 DL 1/1990), així com la previsió que ha d'incloure entre les seves determinacions la *previsió de l'estructura general i orgànica del territori* confereixen també a aquest instrument de planejament una especial incidència en el sòl no urbanitzable en l'aspecte relatiu a la determinació de les grans infraestructures del territori.

2.2. El planejament especial

El caràcter obert i plurivalent amb què els plans especials apareixen configurats en el nostre sistema de planejament els confereix així mateix una gran operativitat sobre el sòl no urbanitzable, sobretot si recordem que entre les finalitats més rellevants pròpies dels plans especials figuren precisament aspectes com l'establiment de mesures de protecció dels valors naturals o l'execució d'obres corresponents a la infraestructura del territori.

És especialment destacable la rellevància que pot tenir el planejament especial en ordre a la delimitació d'espais objecte d'especial protecció i la regulació del règim de preservació dels valors naturals en qüestió. S'ha de recordar en aquest sentit la naturalesa *autònoma* dels plans especials envers algunes de les determinacions establertes prèviament pel Planejament General, sempre dins el marc previ de la classificació del sòl establerta per aquest instrument, però que permet l'establiment directe per part del Pla Especial d'un específic règim de protecció per àrees territorials concretes. Qüestió diferent és la relativa a l'abast i efectes d'aquest règim de protecció, per al qual cal fer comentari anàleg al formulat anteriorment en relació amb el planejament general.

No s'ha d'oblidar d'altra banda la virtualitat que pot tenir també el planejament especial envers el sòl no urbanitzable ordinari en aspectes com la regulació o la preservació de determinats usos, o dels aspectes estètics o constructius de les edificacions autoritzables, l'ordenació dels efectes de la seva implantació, etc.

3. Els instruments d'ordenació del territori

Les característiques abans apuntades que concorren en el sòl no urbanitzable fan palesa la especial rellevància que poden assolir en aquest àmbit les determinacions que s'introdueixin per part dels Instruments d'Ordenació del Territori. Ja en la figura dels Plans Directors Territorials de Coordinació, creada per la Llei del Sòl en la seva versió de 1975, s'atribuïa a aquests instruments l'establiment de determinacions encaminades a la protecció del medi ambient i la conservació de la naturalesa, així com, en un altre ordre, les referents a l'execució de les grans infraestructures del territori o l'aprofitament dels recursos naturals. Anàlogues determinacions correspon establir als instruments d'ordenació del territori regulats en la Llei Catalana de Política Territorial, especialment a través de les figures del Pla Territorial General i els Plans Territorials Parcial, tot això sens perjudici de l'operativitat de determinats plans sectorials, com el Pla d'Espais d'Interès Natural previst en la Llei Catalana 12/1985 d'Espais Naturals Protegits.

Pel que fa a les determinacions contingudes en els instruments d'ordenació del territori en relació amb les mesures de conservació de determinats espais o valors naturals, s'ha de destacar que contenen una nota específica en relació amb l'abast ordinari d'aquests instruments de planificació. Cal observar en aquest sentit que la funció dels instruments d'ordenació del territori té amb caràcter general naturalesa mediata, en tant que el seu destinatari és ordinàriament l'activitat pública bé en la fase de planificació en graons inferiors, bé en la de redacció i posterior execució del projecte. La funció essencialment directiva i coordinadora de l'ordenació del territori fa, doncs, que la seva incidència sobre el territori sigui normalment de caràcter indirecte.

Això no obstant, aquesta funció i incidència tenen un contingut i efectes substancialment diferents quan es tracta de l'aplicació de les mesures de preservació del medi natural contingudes en els instruments que ens ocupen. En aquests casos cal parlar d'eficàcia directa i aplicabilitat immediata sobre el sòl afectat de les mesures de protecció que es puguin establir. De no ser així, si s'atribueix a aquestes mesures de protecció un efecte mediat, solament directiu, de vinculació per a la redacció d'altres figures de planejament, es podrien produir, en absència d'aquestes figures, actuacions contràries a les directrius d'ordenació del territori que desvirtuessin totalment el sentit de les seves previsions.

Pel que fa a l'execució de les grans infraestructures del territori, sembla evident la importància que podria arribar a tenir l'ordenació del territori en ordre a la coordinació de les diverses instàncies administratives implicades, a fi d'evitar la tradicional ignorància mútua que en massa ocasions es detecta entre els instruments de planificació física del territori i la concepció i execució dels projectes sectorials; no sembla en aquest sentit que la via més adequada per solventar les discrepàncies que sovint es produeixen al respecte sigui la d'execució directe del projecte prescindint de les previsions planificadores o, en els casos en què s'acompleixen majors formalitats, la de seguir el procediment previst en l'article 180 de la Llei del Sòl per a les obres públiques que revesteixin especial urgència o interès públic.

4. Diversitat i interrelació dels instruments de protecció dels espais naturals

En l'àmbit concret de la protecció de la naturalesa, cal tenir present que el fenomen de concurrència propi de tota actuació sobre el territori que és degut a la seva dimensió *horitzontal* presenta característiques específiques pel que fa a la determinació d'aquestes mesures de protecció, atès que el règim de protecció pot articular-se a través de diverses formes, a saber: mitjançant els plans urbanístics i l'ordenació del territori, com ja s'ha vist, mitjançant les normes protectores contingudes en diverses lleis sectorials que tenen per objecte elements naturals

(costes, aigües, etc.), així com també mitjançant la configuració del medi natural com una matèria específica, dotada de la seva pròpia legislació específica.

Cal tenir en compte, a més, que la protecció de la naturalesa, en la qual s'integren aspectes com la protecció del sòl i de la seva flora i fauna, la preservació de les zones humides o d'altres ecosistemes, s'inscriu en el concepte més ampli del medi ambient, la necessària conservació del qual es recull expressament com a principi rector de la política econòmica i social en l'article 45 de la Constitució.

Es pot parlar així de l'existència d'una interdependència entre la categoria jurídica del medi ambient, la legislació especial sobre protecció de la naturalesa, les diverses normatives sectorials i els distints instruments de planificació física del territori habilitats legalment per a la determinació de mesures protectores amb la mateixa finalitat. En conseqüència, la consideració jurídica del règim de protecció dels espais naturals s'ha d'efectuar tenint en compte la indicada confluència entre les diverses legislacions específiques i els diversos instruments de planificació física del territori així com la concurrència de competències que se'n deriva entre diverses administracions o bé entre diferents òrgans de la mateixa administració, cadascun dels quals actua amb la seva pròpia habilitació legal.

A partir de l'esmentada confluència normativa, s'ha suscitat en diverses ocasions la qüestió relativa a la major o menor bondat que presenta la instrumentació de la protecció dels valors naturals bé a través de la seva normativa específica, bé mitjançant la seva integració en el marc general de la planificació física del territori, en els àmbits de l'urbanisme i l'ordenació del territori.

La solució més adequada consisteix, al meu parer, en el reconeixement d'una concurrència de competències sobre el mateix objecte, que ha de donar lloc a actuacions complementàries entre elles. Així, mentre que la planificació urbanística i territorial pot jugar un paper molt rellevant en ordre a la generalització d'aquesta protecció, això es produirà sens perjudici

de l'operativitat dels instruments propis de la legislació específica sobre protecció de la naturalesa. La utilització d'aquests instruments resulta especialment adequada per a la protecció específica d'espais singulars que requereixin una actuació especialitzada mitjançant la creació d'organismes *ad hoc*, i en les quals l'adopció de mesures específiques de protecció, inclús de caràcter positiu en els aspectes relatius a les mesures reguladores de l'ús i gestió, poden arribar a tenir major intensitat que no les de caràcter general que es puguin adoptar en el marc de les potestats urbanístiques, que es caracteritza per una gran amplitud de finalitats pel que fa als valors objecte de protecció, però presenta en canvi algunes limitacions quant a l'objecte concret de les seves determinacions.

Cal referir-se finalment a les situacions de conflicte que poden produir-se entre determinats règims de protecció i la previsió de projectes sectorials que puguin resultar contradictoris amb aquesta protecció. En aquests supòsits, i més enllà de l'obligada utilització de la figura de les avaluacions d'impacte ambiental, es pot establir una certa gradació a l'hora de valorar les regles de prevalença davant el conflicte entre

diversos interessos generals. Així, en aquells espais en què s'hagi produït una declaració singular basada en la legislació específica sobre protecció de la naturalesa, aquesta declaració haurà de fruit d'especial prevalença en relació amb l'execució de projectes o activitats que puguin resultar contradictòries amb el règim de protecció establert.

Quan el règim de protecció s'estableixi per mitjà dels instruments d'ordenació del territori, i sens perjudici de l'especial intensitat que cal atribuir-hi, no es pot descartar que en determinats supòsits aquest règim hagi de cedir davant de determinats projectes sectorials en els quals concorrin interessos generals d'especial intensitat, especialment quan es tracti d'actuacions inscrites dins l'òrbita de competències estatals, com ho poden ser la defensa nacional o la planificació econòmica. Finalment, és previsible que les proteccions establertes des de la perspectiva urbanística cedeixin davant l'execució de projectes vinculats a interessos de caràcter general, sense deixar de banda necessitat de modificar o adequar en aquests casos el planejament urbanístic per tal que l'execució del projecte sectorial disposi de plena legitimitat.