

La revisión del suelo no sostenible mediante el
planeamiento supramunicipal: el ejemplo de los planes
directores urbanísticos de revisión de suelos no
sostenibles en Catalunya

10 Congreso Internacional de Ordenación del Territorio

Dr. Josep M. Aguirre i Font, profesor agregado interino de derecho
administrativo en la Universitat de Girona

València, 17 de noviembre de 2021



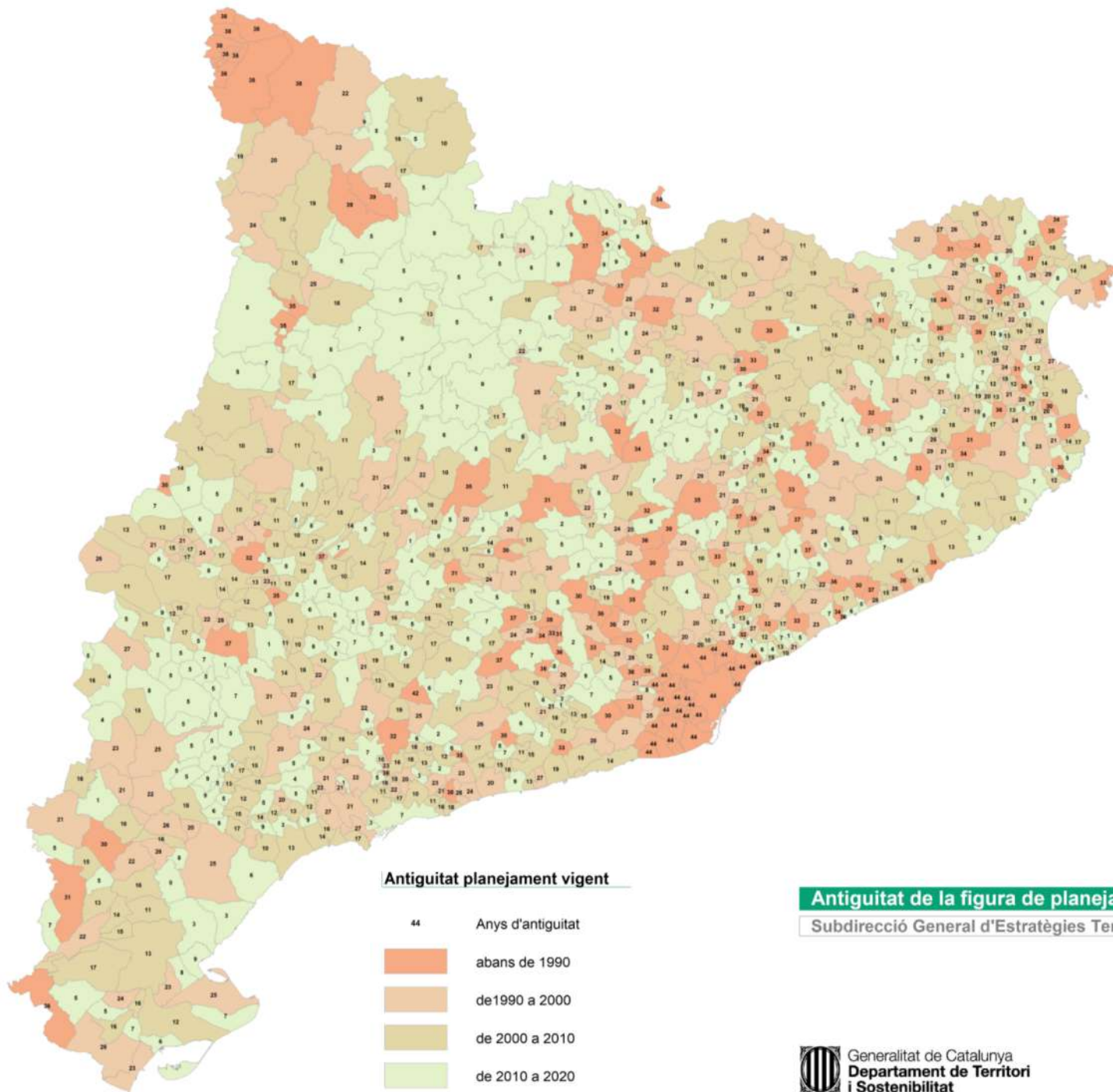
Índice de contenidos

1. La problemática del planeamiento obsoleto
2. La experiencia previa del planeamiento supramunicipal de ordenación del litoral
3. Los planes directores urbanísticos de revisión de los suelos no sostenibles de la Costa Brava y el Pirineo
4. El riesgo indemnizatorio
5. Bibliografía

La problemática del planeamiento obsoleto

Un principio básico de funcionamiento de nuestro ordenamiento jurídico es que las normas son vigentes desde su entrada en vigor hasta su modificación, sustitución o derogación por otras posteriores. Esta premisa de funcionamiento de nuestro sistema normativo comporta que, con carácter general, **los planes urbanísticos —que también son normas jurídicas— tengan una vigencia indefinida con independencia de las previsiones de su programa de desarrollo o de los cambios sociales, ambientales o jurídicos que se produzcan** a lo largo del tiempo.

Esta característica de los planes urbanísticos, sumada al histórico incumplimiento de los plazos máximos de revisión previstos de los mismos, **congela el planeamiento municipal a la realidad normativa de su aprobación, imposibilitando la incorporación de las nuevas determinaciones de la legislación urbanística o ambiental**, pero también convirtiendo en ineficaces las previsiones del planeamiento territorial que requieren de adaptación del planeamiento urbanístico



Antiguitat planejament vigent



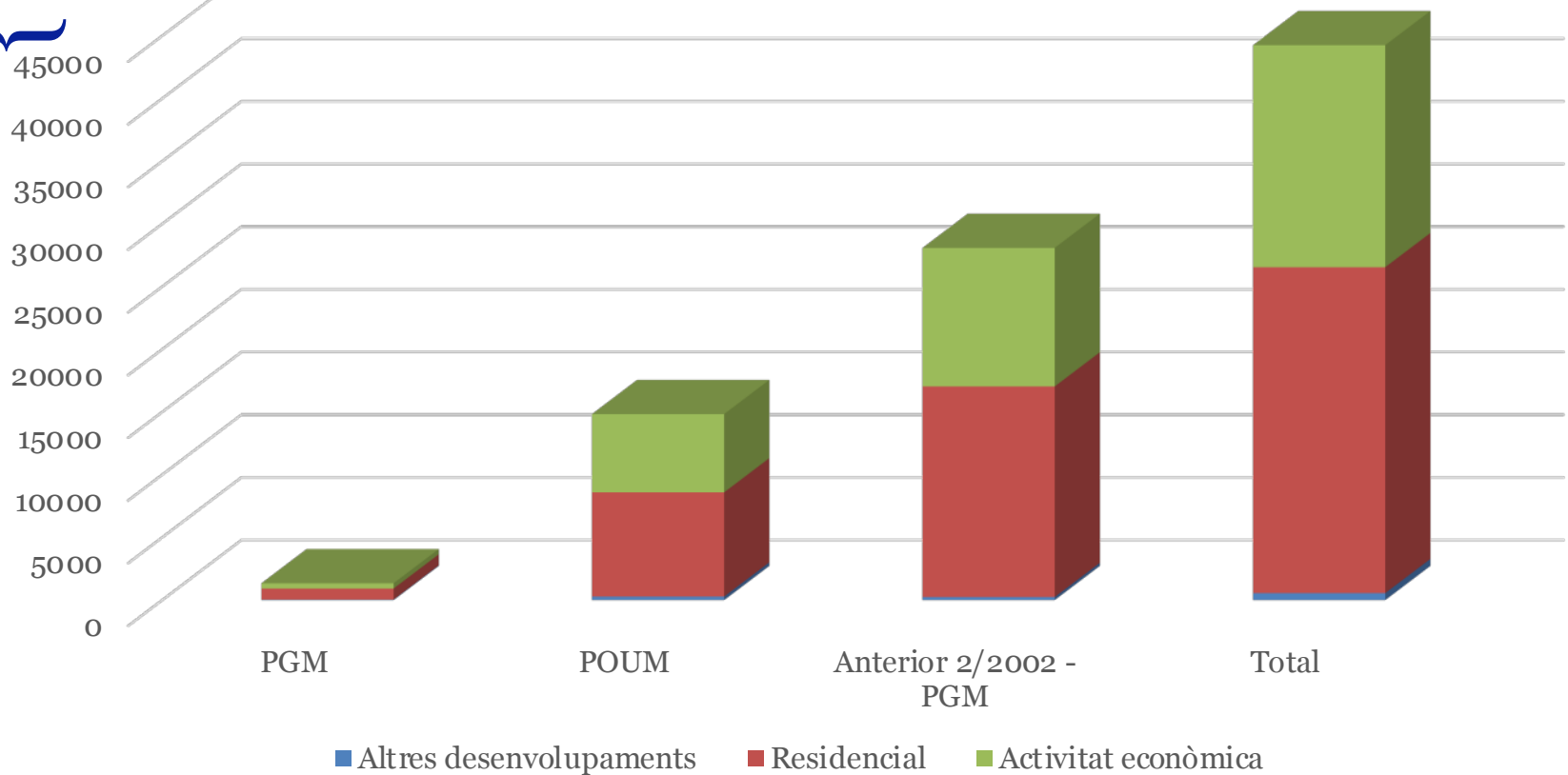
- | | |
|---|-------------------|
| 44 | Anys d'antiguitat |
|  | abans de 1990 |
|  | de 1990 a 2000 |
|  | de 2000 a 2010 |
|  | de 2010 a 2020 |

FIGURA VIGENT

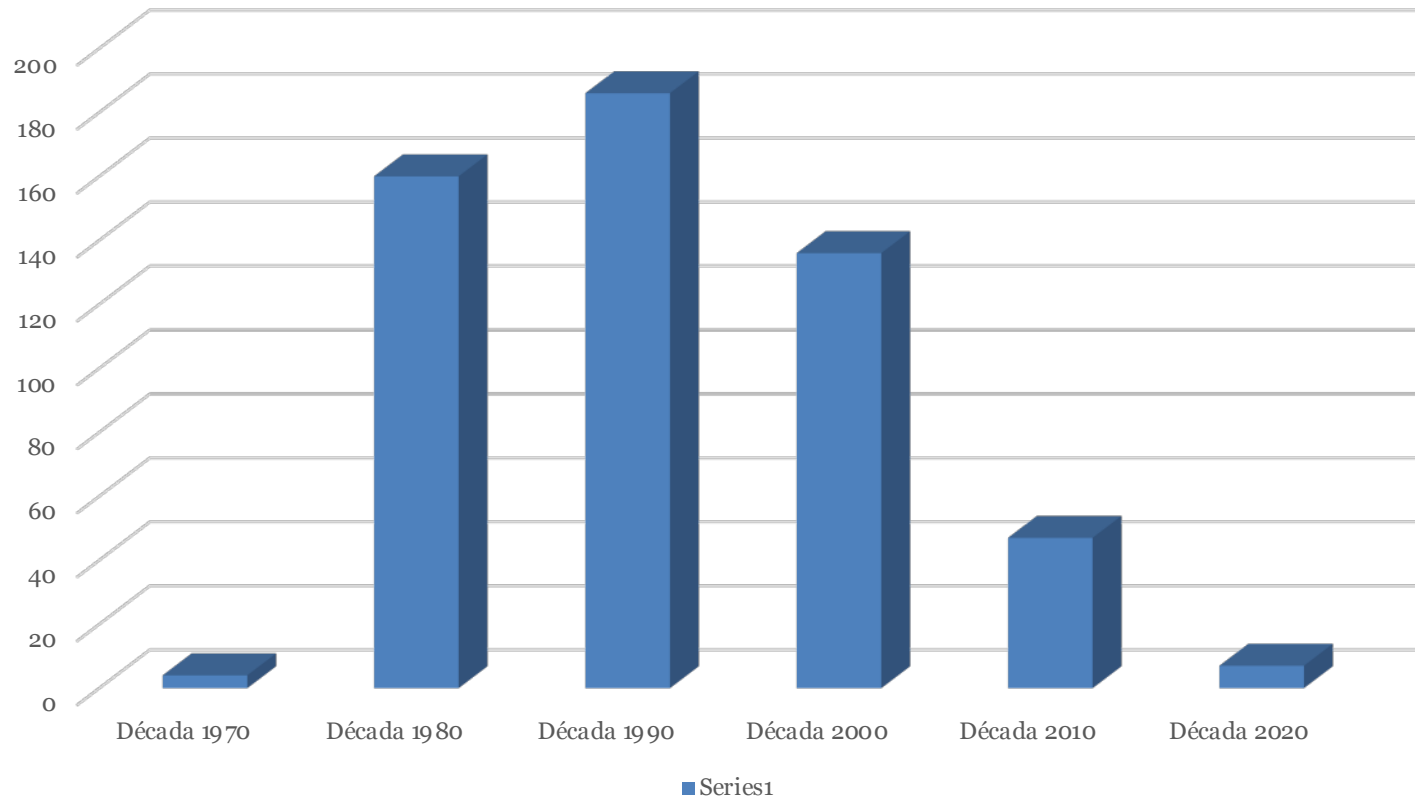
Antiguitat de la figura de planejament general vigent

Subdirecció General d'Estratègies Territorials i Coneixement

Suelo urbanizable delimitado clasificado - Catalunya



Planeamiento general vigente Comunidad Valenciana



No se trata de un problema menor, la necesidad de adaptarnos a un entorno climático cambiante es hoy una obligación improrrogable y el planeamiento urbanístico juega un papel clave para ello. Es urgente buscar soluciones para garantizar la adaptación de un planeamiento excesivamente estático. Pero **¿cómo podemos garantizar la revisión del planeamiento obsoleto?**

- Modificar la legislación ambiental para articular auténticos mecanismos de evaluación ex post del planeamiento con medidas correctivas que favorezcan el equilibrio ambiental y territorial
- Limitar temporalmente la vigencia de la clasificación de suelo en el planeamiento urbanístico mediante instrumentos legislativos como propone el Anteproyecto de Ley de territorio en Catalunya
- Que la administración autonómica se subroge en las competencias municipales para operar directamente la revisión
- Revisar el planeamiento municipal mediante instrumentos de planificación supramunicipal de aplicación directa.

La experiencia previa del planeamiento supramunicipal de ordenación del litoral

El problema litoral en Catalunya, Comunidad Valenciana y Andalucía

- **Catalunya (2004):** En la línea de costa, el 46,5% del suelo ya esté clasificado como urbano, en contraposición al 39,6% que disfruta de alguna forma de protección. Estos datos reflejan que hasta el 13,9% del suelo restante todavía se puede desarrollar, lo que supondría un crecimiento del suelo urbanizado en primera línea de costa de hasta más del 60%.
- **Andalucía (2013):** Del análisis de la evolución de las superficies urbanas y alteradas de la franja costera de 500 metros en el período que va desde el vuelo americano de 1956 a la ortofoto de 2009, la superficie que ha perdido su funcionalidad ecológica y/o natural o productiva agraria ha pasado de 3.099 hectáreas a 17.740 hectáreas, un 472% más de superficie dedicada al uso urbano, que ocupa ya prácticamente el 30% de esta franja litoral.
- **Comunidad Valenciana (2015):** El 50% del suelo ya esté clasificado como urbano o urbanizable, frente al 44% del suelo no urbanizable protegido y el 6% del suelo urbanizable común. En los últimos veinte años, la tasa de urbanización en los primeros 10 kilómetros de costa ha sido 3,5 veces superior al crecimiento de la población en esta zona.

La protección del suelo no urbanizable y urbanizable sin plan parcial vigente

- **Catalunya (2004/2005 - actualidad):** Planes director urbanísticos del sistema costero (PDUSC). Los PDUSC permiten, como figuras de planeamiento urbanístico, la clasificación del suelo, y se imponen así —por una mera cuestión de jerarquía normativa— al resto del planeamiento municipal. Por otro lado, las figuras de planeamiento urbanístico no exigen una adaptación posterior del planeamiento municipal para ser aplicadas y pueden entrar en vigor el día siguiente de su publicación.
- **Andalucía (2015-2017):** Plan de Protección del Corredor del Litoral de Andalucía (PPCLA). El PPCLA es una figura de ordenación territorial de ámbito supramunicipal que contiene Normas, Directrices o Recomendaciones Territoriales.
- **Comunidad Valenciana (2018-2021?):** Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL). El PAVITEL es un instrumento de ordenación del territorio de ámbito supramunicipal. Tiene una naturaleza específicamente urbanística orientada a la definición y preservación de la infraestructura verde del litoral. Puede modificar la ordenación estructural de los planes municipales, así como clasificar y zonificar terrenos directamente y articular la ordenación urbanística

Los riesgos en términos de autonomía municipal y responsabilidad patrimonial:

- **Con respecto a la autonomía municipal en la planificación supramunicipal** la jurisprudencia del Tribunal Supremo, a través de la STS de 28 de diciembre de 2012 (ROJ STS 9026/2012), valida la adecuación de los PDUSC al principio de autonomía municipal (para desclasificar suelo), incluso el TS justifica reducir la autonomía municipal: *“Debemos destacar la existencia de un dato sociológico que pudiera haber influido en la potenciación de un mayor control sobre la autonomía local por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas, cual ha sido la estrecha relación entre las amplias interpretaciones jurisprudenciales del concepto de autonomía local y el evidente incremento de corrupción urbanística municipal.*
- **En materia de responsabilidad patrimonial** por modificación de planeamiento la jurisprudencia exige, como premisa, que los terrenos tengan planeamiento derivado definitivamente aprobado, cuando éste es necesario. De ahí que los instrumentos analizados no protegen suelos con planeamiento derivado aprobado.

Los planes directores urbanísticos de revisión de los suelos no sostenibles de la Costa Brava y el Pirineo

Pasados más de 10 años de la experiencia exitosa de los PDUSC la Generalitat constató la necesidad de ampliar el uso del instrumento de los planes directores más allá del litoral, para limitar la transformación de suelo no sostenible, al conjunto del planeamiento urbanístico municipal obsoleto por su falta de adaptación a la legislación urbanística o al planeamiento territorial

La nueva generación de planes directores, sin embargo, no se limitarían al suelo no urbanizable o urbanizable sin plan parcial vigente sino que:

- **Incorporarían a todo el suelo de desarrollo que se encuentra físicamente en la situación básica de suelo rural:** sectores de suelo urbanizable, delimitado y no delimitado, sectores en suelo urbano, ámbitos de gestión en suelo urbano y aquellos suelos urbanos en los que no hay definido un ámbito de actuación urbanística pero que, objetivamente, no tienen los requisitos legales correspondientes a este régimen de suelo (“**falsos urbanos**”).

Tras una tramitación larga, finalmente en julio de 2020 y enero de 2021 se aprobaron respectivamente los dos primeros planes directores urbanísticos de revisión de los suelos no sostenibles (PDURSNS) del Pirineo y la Costa Brava centrados en revisar, en sus respectivos ámbitos territoriales, el suelo de crecimiento no adaptado al planeamiento territorial —fuese urbanizable o urbano no transformado—.

Los objetivos de los dos documentos son similares:

- Adaptar los planeamientos afectados al planeamiento territorial;
- Incorporar los principios del urbanismo sostenible —continuidad, compacidad, complejidad y preservación de los suelos con pendiente superior al 20 %—;
- Minimizar las afectaciones ambientales y de cambio climático;
- Incorporar determinaciones en materia de riesgos naturales y tecnológicos, y
- Garantizar la conservación, la protección y la valorización del paisaje.

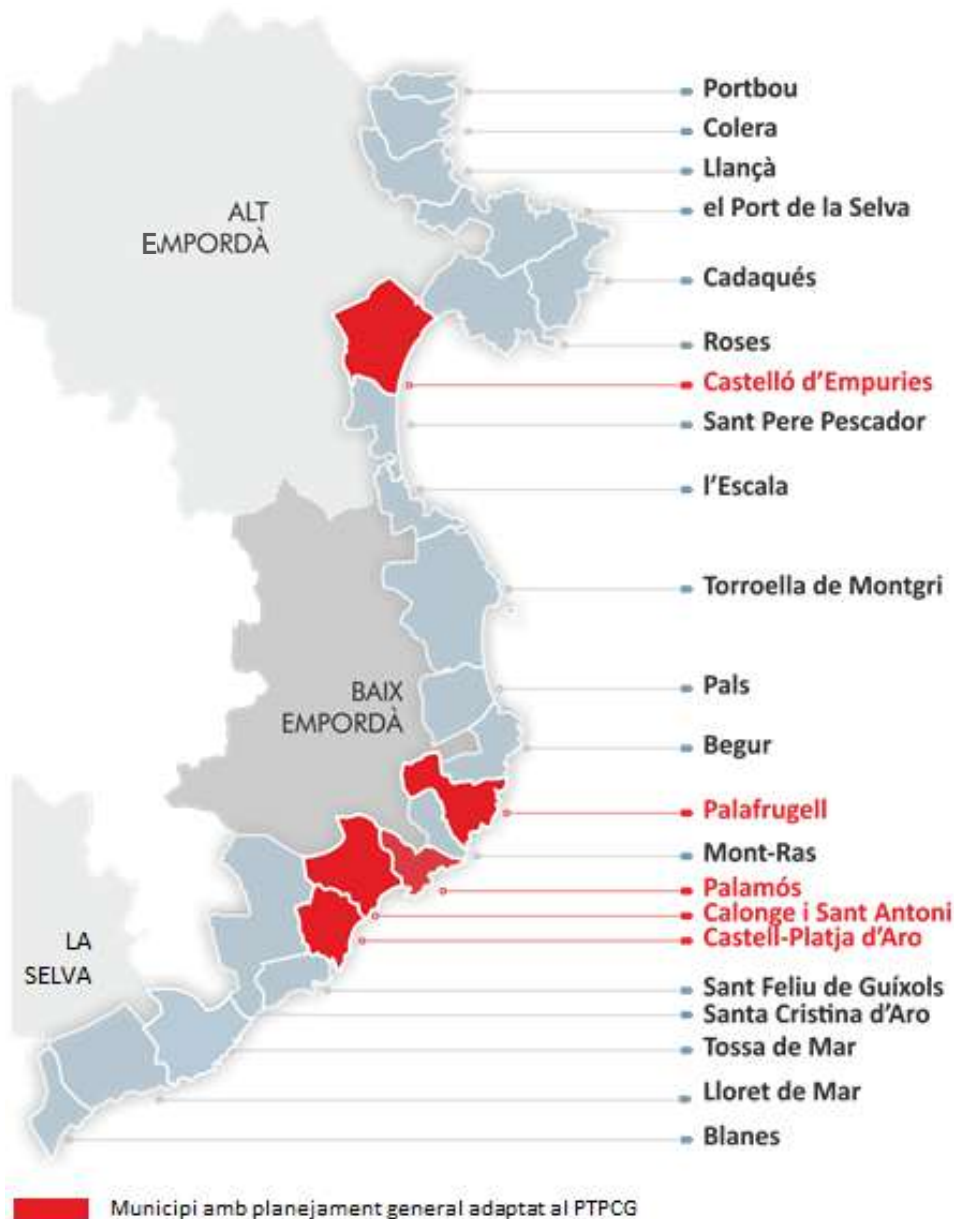
Se trata, en definitiva, de **identificar el suelo rural susceptible de ser transformado** —en terminología de la legislación básica estatal— **e intervenir sobre él en base a tres estrategias: extinción, modificación o mantenimiento.**

- La primera, la de extinción, aplicada sobre suelos urbanizables o urbanos que pasan a ser no urbanizables por entrar en contradicción con los criterios de sostenibilidad.
- La segunda, la de modificación, puede representar el cambio de las condiciones de ordenación, la reducción de un ámbito, la redistribución entre sectores y/o el cambio de programación del desarrollo.
- Finalmente, la de mantenimiento se proyecta sobre suelos que o bien ya han sido urbanizados o bien no tiene afectación en relación con los criterios del Plan.

En paralelo, los dos planes incorporan algunas estrategias singulares para el Pirineo o la Costa Brava. En el caso de la Costa Brava, el Plan incorpora una normativa de edificación e integración paisajística de los suelos con edificación aislada, para garantizar una mejor adaptación de la ordenación y de la edificación al paisaje y también para conseguir una regulación de conjunto que dé homogeneidad.

El objeto de los PDURSNS es la evaluación del principio de desarrollo sostenible en los suelos de crecimiento urbanizables o urbanos no desarrollados previstos por los planeamientos **municipales no adaptados al planeamiento territorial para adaptarlos a los principios y directrices de sostenibilidad establecidos por la legislación y el planeamiento vigentes.**

- **Costa Brava**, la revisión del planeamiento afecta a **17 de sus 22 municipios** con planeamiento general anterior a la aprobación de su plan territorial parcial en 2010. De hecho, en el litoral gerundense solo la mitad del planeamiento fue aprobado con posterioridad a la Ley de urbanismo de 2002 y la otra mitad tienen origen en las décadas de los 80' y 90', con modelos de desarrollo muy alejados del principio de desarrollo sostenible.
- **Pirineo** el ámbito de afectación del PDURSNS es mucho más reducido, pues sólo **26 de sus 68 municipios** cuenta con planeamiento general anterior a la aprobación del plan territorial parcial de 2006 y aproximadamente tres cuartas partes han sido aprobados con posterioridad a la Ley de urbanismo de 2002. Lo que configura un ámbito territorial con un planeamiento mucho más actualizado que la media de la comunidad.

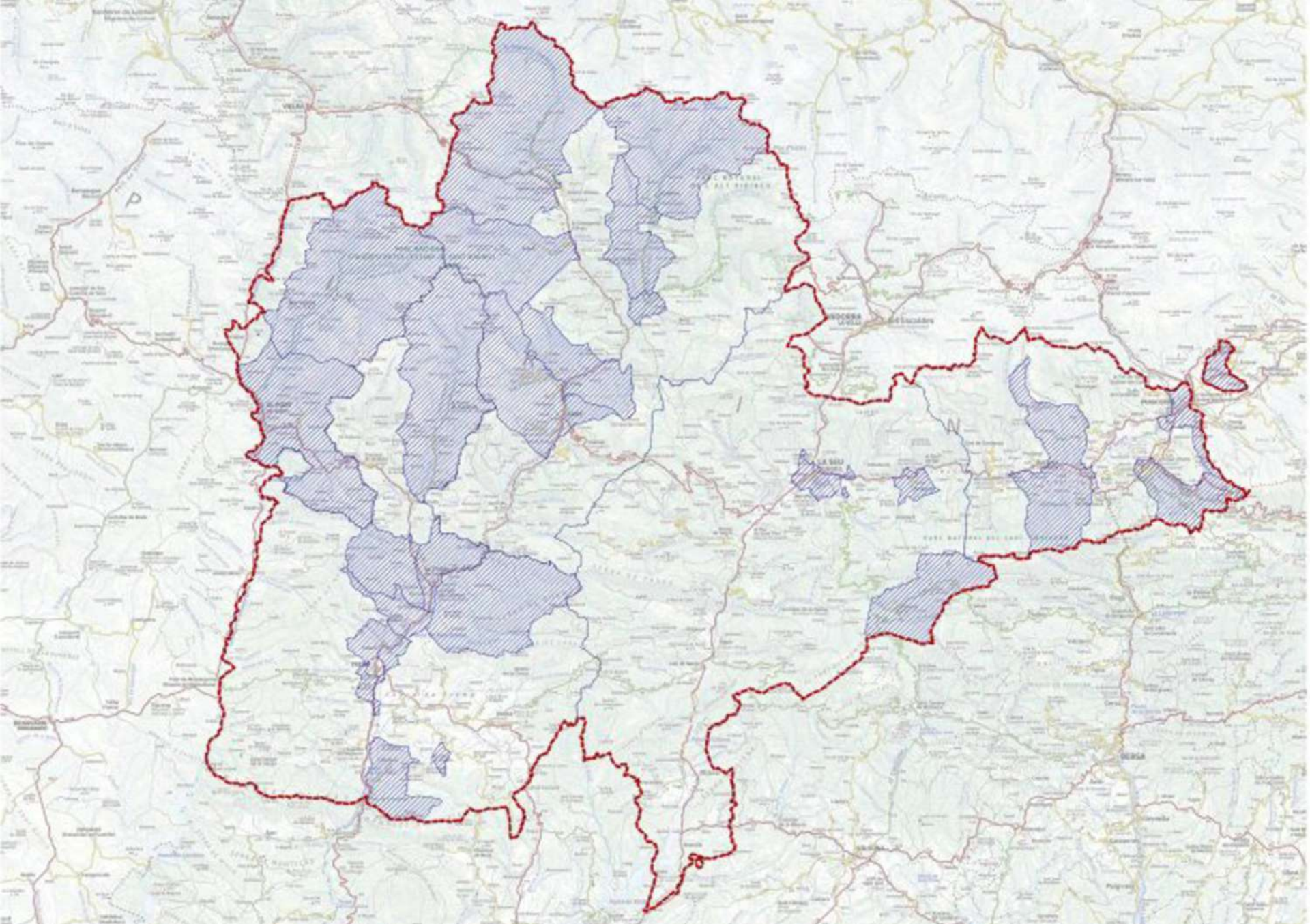


Municipis del litoral gironí: 22
Municipis adaptats al PTP: 5
Municipis no adaptats al PTP: 17

Comarca	Municipi	Planejament General	Data aprovació
Alt Empordà	Portbou	NNSS	25/6/1986
	Colera	PGO	20/3/1985
	Llançà	PGO	6/3/2002
	el Port de la Selva	PGO	4/11/2003
	Cadaqués	POUM	17/7/1986
	Roses	POUM	27/7/1993
	Castelló d'Empúries	POUM	17/12/2013
	Sant Pere Pescador	PGO	6/6/2001
	L'Escala	PGO	2/6/1993

Baix Empordà	Torroella de Montgrí	PGO	4/4/2001
	Pals	PGO	14/3/1986
	Begur	POUM	14/5/2003
	Palafrugell	POUM	22/1/2015
	Mont-ras	NNSS	15/7/1987
	Palamós	POUM	26/9/2007
	Calonge i Sant Antoni	POUM	14/2/2013
	Castell-Platja d'Aro	POUM	26/1/2017
	Sant Feliu de Guíxols	POUM	20/4/2006
	Santa Cristina d'Aro	POUM	24/7/2007

La Selva	Tossa de Mar	POUM	24/4/2015
	Lloret de Mar	POUM	21/12/2006
	Blanes	PGO	30/9/1981

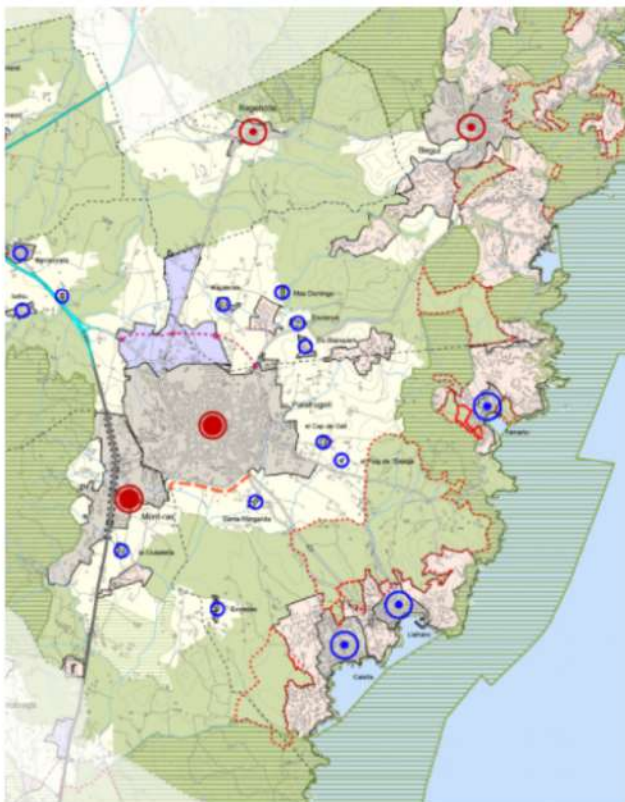









PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN REVISIÓN MUNICIPIOS NO ADAPTADOS

A la hora de evaluar el principio del desarrollo urbanístico sostenible en el planeamiento era necesario, con carácter previo, entrar a precisarlo (el TSJC, admite que “puedan existir diversas apreciaciones igualmente justas y aceptables jurídicamente”). Por ello el planificador, a la hora de redactar los PDURSNS, lo hace a partir de criterios estructurados en cinco categorías: territoriales, urbanísticos, ambientales, sectoriales y paisajísticos.

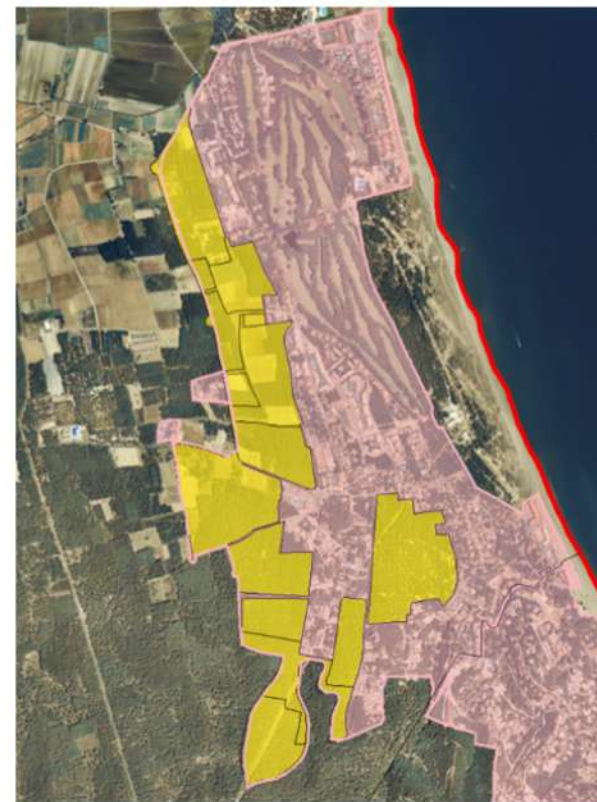
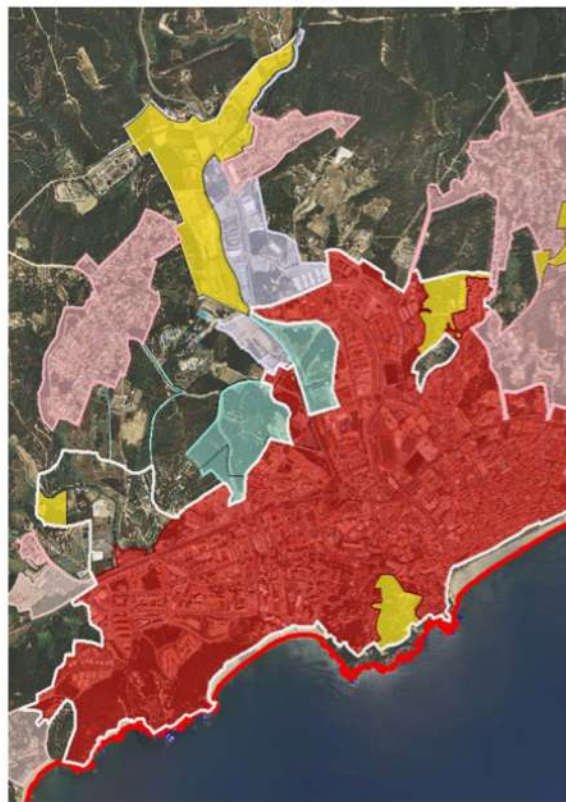
- **a_Territoriales.** Coherencia con la estrategia de desarrollo señalada en los núcleos y áreas urbanas, y en las áreas especializadas que determina el Plan territorial.
- **b_Urbanísticos.** Continuidad, compacidad y complejidad, y pendiente de los suelos.
- **c_Ambientales.** Sistema de espacios naturales protegidos de Cataluña, biodiversidad / Afectaciones ambientales del documento ambiental del PDU: Pendiente funcional, Afectación en el PEIN, Expansión urbana, Barrera ecológica, Afectación litoral, Vulnerabilidad a un mega incendio.
- **d_Sectoriales.** Riesgos (naturales y tecnológicos) y protección de costas.
- **e_Paisajísticos.** Preservación y valorización del paisaje y visibilidad.

Estratègia de desenvolupament dels nuclis








-  Creixement potenciat o estratègic 100 % (cap comarcal) / 80%
-  Creixement mitjà 60%
-  Creixement moderat 30% / factor correcció (nuclis petits)
-  Desenvolupament qualitatiu i reforçament nodal
-  Desenvolupament qualitatiu
-  Millora urbana i completió
-  Manteniment del caràcter rural

Estratègia de desenvolupament d' àrees especialitzades



Càlcul àrea urbana consolidada

2010 data d'aprovació del PTPCG:

-  Sòl urbà i urbanitzable desenvolupat
-  Sòl urbà no edificat
-  Sòl urbanitzable
-  Àrees especialitzades ús residencial
-  Àrees especialitzades ús industrial o terciari

Pendent



Continuïtat



Complexitat



Compacitat

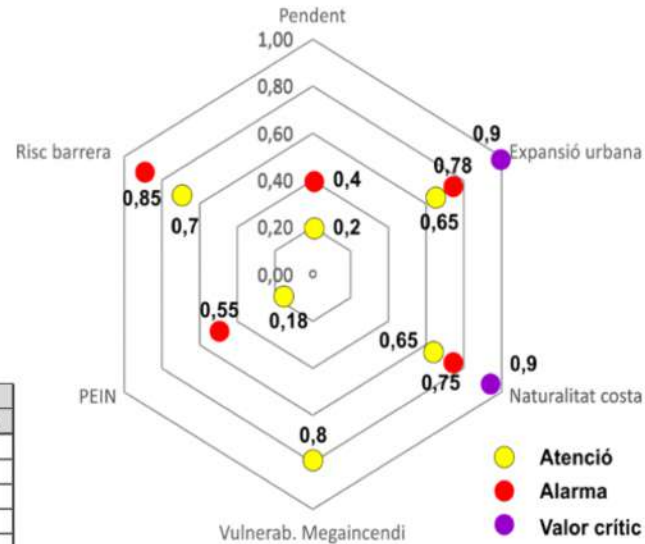


Ambiental

Afectacions ambientals / document ambiental



Indicador	Lindar		
	Atenció	Alarma	Valor critic
Pendent	0,2	0,4	
Expansió urbana	0,65	0,78	0,9
Afect.Franja costanera	0,65	0,75	0,9
Vulnerab. Megaincendi	0,8		
Afecta. PEIN	0,18	0,55	
Barrera ecològica	0,7	0,85	



PEIN



Sectorials

Inundabilitat



Zona servitud protecció DPMT



Paisatgístic

Preservació i valoració del paisatge



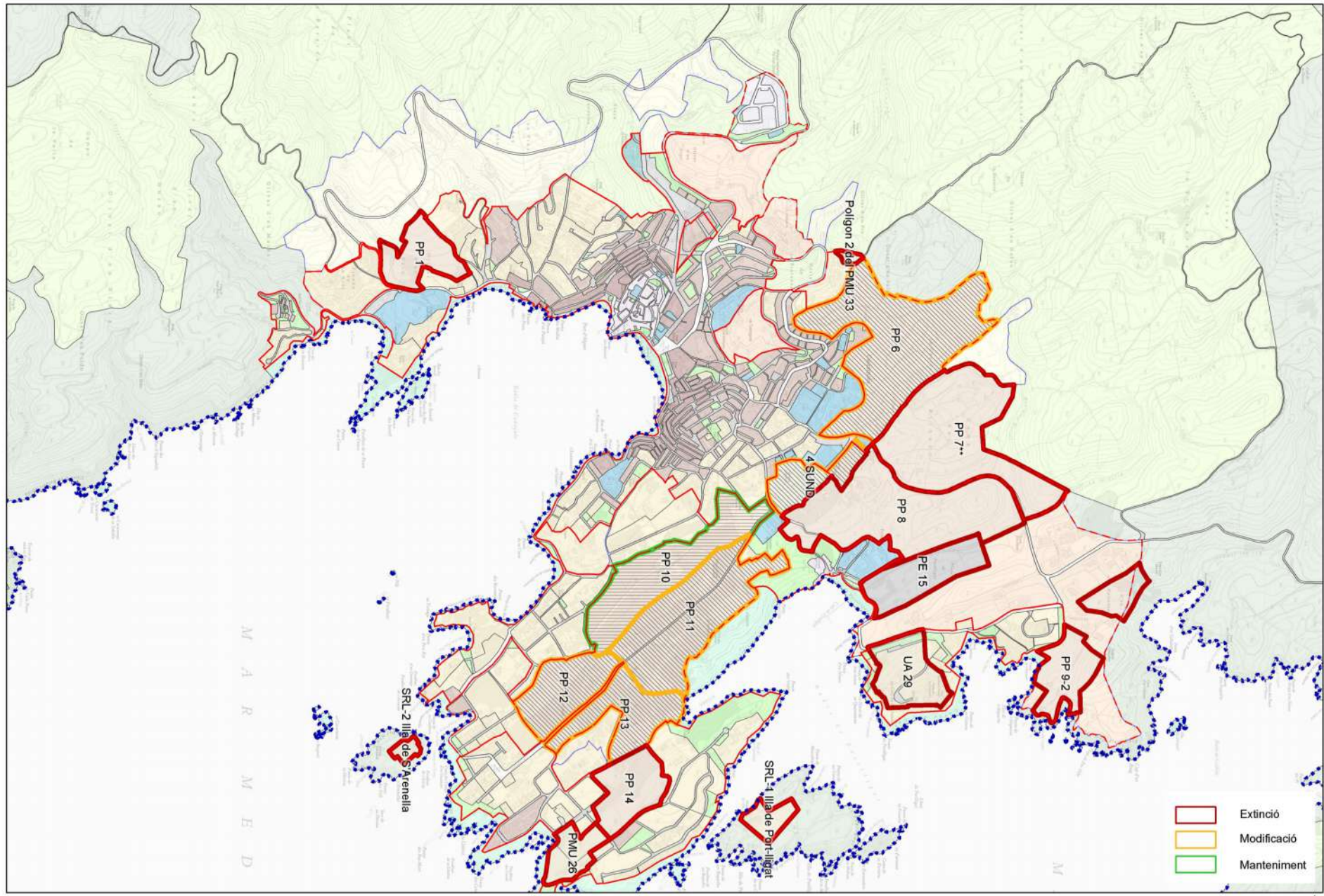
LAS ACTUACIONES LOS PDURSNS EN LOS MUNICIPIOS CON PLANEAMIENTO NO ADAPTADO AL PLAN TERRITORIAL PARCIAL

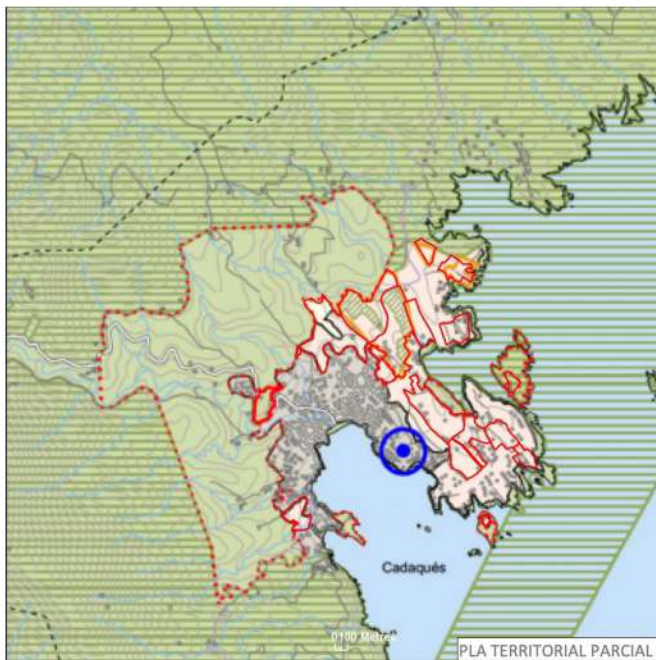
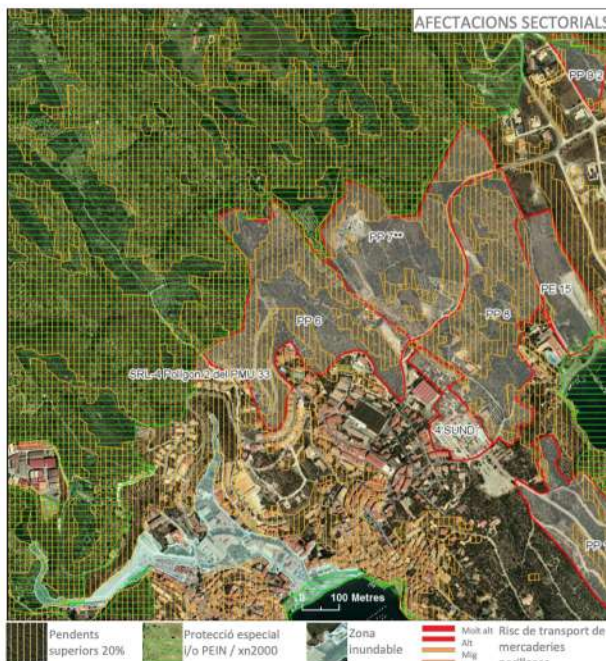
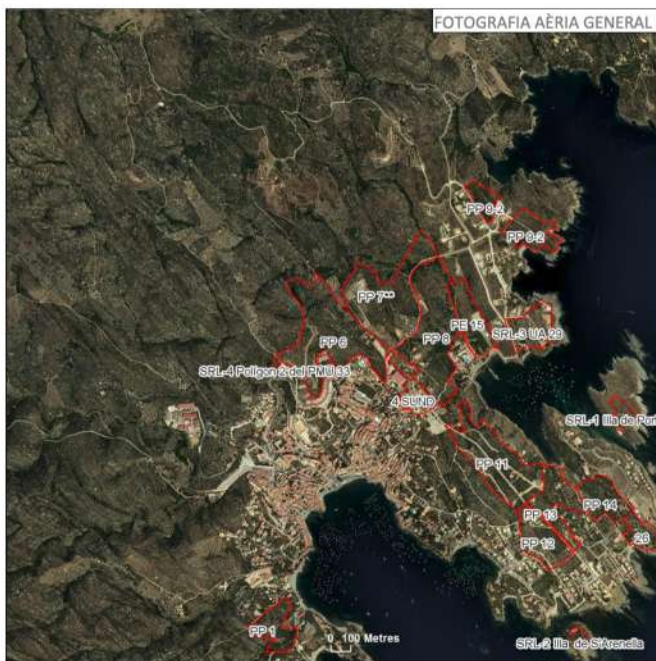
Una vez revisados los suelos de extensión urbana y valorada su idoneidad territorial, urbanística, sectorial y de paisaje, se distinguen los afectados por alguno de los criterios de sostenibilidad y, según el grado de afectación, los PDURSNS propone tres actuaciones: **la extinción, la modificación o el mantenimiento.**

- **Extinción:** La actuación de extinción se señala en los ámbitos donde se verifica una extrema contradicción con los criterios de sostenibilidad que se recogen en este plan director para convertirse en un asentamiento urbano. La extinción conlleva la desclasificación de un ámbito o sector, el cual pasa a integrar el sistema territorial de espacios abiertos de acuerdo con las determinaciones del PTPCG, con el régimen de suelo no urbanizable y con la calificación más coherente con el entorno y características de los suelos según las normas del planeamiento general vigente en cada municipio. La extinción afecta 777 ha y 11.381 viviendas en la Costa Brava y 112 ha y 2.417 viviendas en el Pirineo.

- **Modificación:** La modificación puede conllevar el cambio de las condiciones de ordenación, la reducción de un ámbito, la redistribución entre sectores y / o el cambio de programación del desarrollo. modificación afecta a 559 ha y 6.833 viviendas de la Costa Brava y 312 ha y 6.810 viviendas en el Pirineo.
 - **La modificación de las condiciones de ordenación** establece en aquellos ámbitos donde la planificación territorial lo indica, o para ajustarlos a los criterios urbanísticos y paisajísticos revisados. Puede suponer un cambio de uso o ampliación de usos, cambio de la tipología edificatoria, o de densidad de viviendas.
 - **La reducción del sector** se fija en aquellos ámbitos donde hay que hacer la adaptación a la estrategia de crecimiento de un núcleo fijada por PTPCG. También puede resultar de una suma de afectaciones de otros criterios o tan sólo de un criterio que la motiva. Se considera que debe ser el planeamiento municipal que debe terminar de ajustar la superficie de los suelos de extensión.
 - **La redistribución entre sectores** se establece para mejorar las condiciones de ordenación en un determinado suelo de extensión que afecta 2 o más sectores de planeamiento.
 - **La modificación de la programación del desarrollo** se fija teniendo en cuenta la planificación territorial que establece que el crecimiento por extensión debe producirse de manera gradual y continua respecto al asentamiento existente y, también, que se mantenga una proporcionalidad entre el extensión de las áreas en proceso de urbanización y el área urbana consolidada.

- **Mantenimiento:** Del resto de los ámbitos de extensión urbana que se mantienen, hay algunos que ya están urbanizados y otros que, una vez revisados, no tienen ninguna afectación según los criterios establecidos por los los PDURSNS. Esto no exime que, en el desarrollo posterior de estos 61 ámbitos no afectados, se haga una valoración ambiental particularizada que incluya, con detalle, todos los aspectos, tanto los valorados por este documento como los que no lo, de resultados de la cual se puede concluir que hay que aplicar criterios más restrictivos. Estos ámbitos que mantienen la clasificación y calificación vigentes representan 387 ha y 6.205 viviendas en la Costa Brava y 167 ha y 5.504 viviendas en el Pirineo, que hay que sumar a los potenciales remanentes en suelos ya desarrollados y pendientes de edificación.





Dades generals		Mapa de Catalunya	
Comarca:	Alt Empordà		
Municipi:	Cadaqués		
Planejament:	Pla general d'ordenació		
Data aprovació:	25/03/1987		
Codi municipal:	PP 6 Sa guarda		
Tipus de desenvolupament:	Residencial		
Classificació del sòl:	Surbanitzable		
Id. sector:		17032-6PPU	
Superfície (ha):		15,00	
Activitat econòmica (ha):			
Residencial (ha):			
Índex d'edificabilitat bruta:		0.15	
Densitat:		7	
Nombre d'habitatges:		105	
Sostre activitat econòmica:			
Sostre residencial:		22.500	
Pla parcial:	modificació del Pla parcial 6.2 Sa Guarda	Data:	18/06/13
		(DOGC)	
Data de termini d'execució:			
Estat de desenvolupament:	<i>Edificació(%)</i>		
Pla territorial parcial de les Comarques Gironines		Data:	15/10/2010
Estratègies de desenvolupament, nuclis històrics i les seves extensions			
Estratègies de les àrees especialitzades			Oliver d'en Baró
Directrius dels plans directors			
Nom:		Data:	
Determinacions:			
Observacions:			
Model urbanístic			
- Compacitat (htg/ha):	<20	<input checked="" type="checkbox"/> 20 a 50	> 50
- Discontinuitat:	% fora de la zona d'influència del sòl urbà consolidat.		0
- Percentatge dins de zona amb pendent superior al 20%:			58
Dades d'affectacions sectorials			
- Criteris ambientals			
Percentatge dins de protecció especial dels plans territorials parcials i/o zona PEIN / XN2000			1,0
- Riscos naturals			
Percentatge dins de zona inundable (PR100 anys)			0,0
- Riscos tecnològics			
Risc de transport de mercaderies perilloses (infraestructures)			
Risc químic			
Sector lliure d'affectacions (percentatge)			42
FITXA INFORMATIVA			
17032-02 PP 6 Sa guarda			

17032-02 Sector PP 6 sa Guarda

El sector PP6 sa Guarda se situa a la part nord del nucli de Cadaqués, en continuïtat amb aquest pels darreres de les edificacions del camí de Portlligat, a l'altre costat del carrer de sa Guarda i, també, als darreres del Polígon d'actuació de sa Guarda 2, desenvolupat en part, que conformarien el límit sud, juntament amb part del darrera dels equipaments. A l'oest, limita amb sòls no urbanitzables i al nord-est, amb el camí de Mas Duran i el sector PPU 7 Quatre camins nord.

Els terrenys, actualment, són camps de conreu d'oliveres, alguns abandonats, i alguns pins, tot i que hi ha un habitatge. El 58% de la superfície del sector presenta un pendent superior al 20%.

Segons el planejament urbanístic vigent, l'objectiu del sector és desenvolupar un àmbit de baixa densitat amb especial cura amb l'alçada i els materials d'acabat de l'edificació. Té una superfície de 15,0 ha i una edificabilitat bruta de 0,15 m²/m²s, que implica un sostre màxim de 22.500 m². La densitat és de 7 htg/ha, amb un nombre màxim de 105 habitatges d'uns 215 m² cadascun.

La modificació del Pla parcial que es va aprovar en 2013 introdueix a l'ordenació l'ús hotelier amb un sostre d'uns 4.000 m², de manera que els habitatges resultants queden més petits.

El sistema de gestió és el de reparcel·lació en la modalitat de compensació.

El PTPCG inclou la part alta de l'àmbit en el sistema territorial d'espais oberts, dins la categoria del sòl de protecció preventiva.

Estat de desenvolupament

D'acord amb el certificat urbanístic emès per l'Ajuntament el 21 de març de 2019, El SUP Pla parcial 6 sa Guarda disposa de Pla parcial aprovat definitivament el 29 de setembre de 2005 i publicat el 14 de març de 2006 i Modificació de Pla parcial aprovada definitivament el 8 d'abril de 2013 i publicada el 18 de juny de 2013, de Projecte de reparcel·lació aprovat definitivament el 14 de juny de 2013 i de Projecte d'urbanització aprovat definitivament el 21 de juny de 2013. Actualment, està afectat per l' Edicte de 17 de gener de 2019, sobre un acord de la Comissió territorial d'urbanisme de Girona referent als municipis del litoral gironí.

En aquest moment, han estat aturades les obres d'urbanització per part de l'Ajuntament per avaluar les possibles mancances del Projecte d'urbanització.

Quan es van aturar, s'havia iniciat el moviment de terres i alguns murs de contenció corresponents als vials previstos.

Criteris territorials i urbanístics

El PTPCG reconeix el sector com a una àrea especialitzada d'ús residencial.

El PTPCG té per finalitat que el desenvolupament sigui sostenible i, en concret, preservar el paisatge i el patrimoni cultural com a valors socials i actius econòmics del territori; moderar el consum de sòl; afavorir la cohesió social del territori i evitar la segregació espacial de les àrees urbanes; propiciar la convivència d'activitats i habitatge a les àrees urbanes i racionalitzar la implantació de polígons industrials o terciaris; aportar mesures de regulació i orientació espacial de la segona residència; vetllar pel caràcter compacte i continu dels nous creixements; i reforçar l'estructura nodal del territori a través del creixement urbà (Normes d'ordenació territorial, article 1.4).

A l'article 3.24 Condicions específiques per als plans i projectes de desenvolupament urbanístic, de les Normes d'ordenació territorial, el PTPCG estableix, literalment, el següent:

- *Ajustar, en la mesura del possible, l'oferta de sòl residencial i industrial a les necessitats estimades al Pla, valorant si escau la possibilitat d'actuar sobre el sòl urbà no consolidat i el sòl urbanitzable sense planejament aprovat definitivament. Cal considerar les conseqüències ambientals de sobredimensionament de l'habitatge i del sòl industrial i els possibles desencaixos amb la planificació sectorial de les infraestructures ambientals.*
- *Afavorir la qualitat paisatgística dels desenvolupaments urbanístics, contenir la proliferació de construccions en el sòl no urbanitzable i vetllar per la seva integració en el paisatge territorial.*
- *Assegurar la funcionalitat dels connectors i la permeabilitat de la matriu.*

El PTPCG proposa evitar que el creixement desproporcionat d'alguns assentaments provoqui fenòmens de desestructuració urbana o de segregació social, impedir el malbaratament de sòl induït per l'aplicació d'unes densitats inadequadament baixes o de models de ciutat difusa i racionalitzar la implantació de noves àrees

residencials potencialment destinades a habitatge secundari (Memòria, capítol 4. Definició del objectius específics).

El PTPCG proposa protegir els espais naturals i definir les xarxes de connectors ecològics en el conjunt del territori, i fomentar la redacció de projectes de paisatge en determinats àmbits periurbans (Memòria, capítol 4. Definició del objectius específics).

A l'article 2.3 Tipus de sòl, de les Normes d'ordenació territorial, el PTPCG estableix que les determinacions dels plans urbanístics que pretenguin una major protecció o restricció de les transformacions de sòl són compatibles amb les pròpies.

Pel que respecta al sistema territorial d'assentaments, el PTPCG té com a principi rector evitar-ne els efectes negatius del desenvolupament sobre els sistemes naturals, la funcionalitat ecològica i el paisatge (Normes d'ordenació territorial, article 3.2).

A l'article 3.12 Estratègies per a les àrees especialitzades, el PTPCG determina, textualment, el següent:

1. *Són objectius del Pla la minimització de les àrees especialitzades aïllades d'ús residencial, l'augment de la integració urbana d'aquelles que estan en contigüitat amb nuclis històrics i les seves extensions i en tot cas la racionalització de les ubicacions d'aquelles àrees especialitzades que per causa del seu ús hagin d'estar aïllades. Són per tant, propostes coherents amb els objectius del pla territorial aquelles que les revisions dels POUM facin en el sentit de disminuir el sòl qualificat per al desenvolupament d'àrees especialitzades aïllades i aquelles altres encaminades a aconseguir una major integració de les àrees especialitzades que són contigües als nuclis històrics i les seves extensions.*
2. *... La supressió d'àrees qualificades que per causa de la seva localització, topografia, falta d'accessibilitat o dificultat de dotació de serveis siguin d'improbable urbanització no pot motivar la creació d'extensions de substitució en els termes establerts en aquest apartat.*

El desenvolupament urbanístic sostenible, atès que el sòl és un recurs limitat, comporta, també, la configuració de models d'ocupació del sòl que evitin la dispersió en el territori, afavoreixin la cohesió social, considerin la rehabilitació i la renovació en el sòl urbà, atenguin la preservació i la millora dels sistemes de vida tradicionals a les àrees rurals, i consolidin un model de territori globalment eficient.

D'acord amb la Llei d'urbanisme, el planejament general urbanístic ha de complir els requisits que, literalment, es transcriuen a continuació:

- a) *No pot alterar la classificació com a sòl no urbanitzable d'aquells terrenys que tinguin un pendent superior al 20%, sempre que això no comporti la impossibilitat absoluta de creixement dels nuclis existents. A aquests efectes, els plans d'ordenació urbanística municipal que prevegin la incorporació al procés de transformació urbanística de terrenys amb pendent superior al 20%, han d'acreditar que el creixement dels nuclis existents no és possible en altres terrenys, bé sigui perquè el municipi no disposa de terrenys amb pendent igual o inferior al 20%, bé sigui perquè els existents han de ser classificats com a sòl no urbanitzable, d'acord amb els criteris legals establerts en l'article 32 de la Llei d'urbanisme.*
- b) *No obstant el què estableix el primer paràgraf de l'apartat 1.a, per raons de racionalitat i coherència de l'ordenació, els plans d'ordenació urbanística municipal poden incorporar terrenys amb pendent superior al 20% a sectors de planejament derivat, sempre que s'estableixi que els referits terrenys no poden acollir cap tipus d'edificació ni d'altres actuacions que alterin la morfologia del relleu. En tot cas aquests terrenys no són computables als efectes del compliment dels estàndards legals mínims d'espais lliures públics i equipaments comunitaris.*

Criteris sectorials

D'acord amb l'informe de l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA) de 30 de maig de 2019, el sector no té afectació per inundabilitat.

D'acord amb l'informe de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya (ICGC) de 26 de setembre de 2019, el sector té risc geològic amb una perillositat potencial baixa.

D'acord amb la documentació ambiental del Pla aquest sector té una afectació ambiental moderada pel que fa al conjunt dels criteris considerats.

Amb la informació disponible, no es detecten altres afectacions sectorials a l'escala de treball del present PDURSNS_LG.

Críteris paisatgístics

El CPCG inclou el municipi totalment dins la unitat de paisatge Cap de Creus.

El PTPCG fixa per als plans i projectes l'aplicació directa i obligatòria de les Directrius del paisatge, que poden ser desenvolupades de manera més precisa mitjançant instruments urbanístics (Directrius del paisatge, article 1.5).

El PTPCG disposa que, en cas de contradicció, les determinacions relatives a elements del paisatge que transcendeixin l'àmbit municipal establertes per plans directors o especials urbanístics que comprenguin, al menys, una unitat de paisatge, prevalen sobre les determinacions d'ordenació del paisatge dels instruments de planejament general urbanístic municipal (Directrius del paisatge, article 1.6).

El PTPCG, a l'article 2.4 Fites visuals i fons escènics, de les Directrius del paisatge, estableix, literalment, el següent:

...
5. *Els plans especials urbanístics amb objectiu d'ordenació del paisatge poden delimitar àrees amb establiment de paràmetres limitatius de l'edificació amb els objectius de preservació que aquesta directriu estableix, com també àrees on és preceptiu l'informe d'impacte i integració paisatgística per a determinades construccions.*

A l'article 3.3 Directrius OQP1, de les Directrius del paisatge, el PTPCG disposa, textualment, el següent:

1. *Promoure una configuració compacta dels nuclis urbans ja consolidats i evitar l'aparició de teixits discontinus que fragmentin el paisatge.*

...
3. *Evitar que les extensions urbanes afectin negativament figures, perfils i escenaris urbans d'interès paisatgístic, particularment en els casos en que puguin contribuir a l'aparició de fenòmens de conurbació, carretera-aparador (definit en l'article 3.4) o continus de la façana litoral (article 3.20). Els principals fenòmens de conurbació es produeixen en els següents espais: ..., Blanes-Lloret de Mar, Sant Feliu de Guixols-Palamós, Platja d'Aro-Santa Cristina d'Aro, Palamós-Palafrugell, ..., Torroella de Montgrí-i'Estartit, ...*

A l'article 3.20 Directrius OQP18, de les Directrius del paisatge, el PTPCG fixa, textualment, el següent:

...
2. *Els POUM han d'evitar la consolidació de nous continus edificats i esponjar els ja existents. Els principals continus urbans de la façana litoral són: Lloret de Mar-Blanes, Canyelles, urbanitzacions al nord de Tossa de Mar, S'Agaró-Sant Feliu de Guixols, Platja d'Aro-S'Agaró, Sant Antoni de Calonge sud, Sant Antoni de Calonge-Palamós, La Fosca- Palamós, Calella sud, Llafranc, Tamariu, Cap de Begur, Sa Punta, L'Escala est, Roses est, Cadaqués-S'Oliguera-Portlligat, Port de la Selva nord, Llançà sud, Llançà nord i Colera nord.*

El Catàleg de paisatge de les comarques gironines, en els objectius de qualitat paisatgística, criteris i accions per a la unitat de paisatge de Cap de Creus, planteja plans especials per a l'ordenació del paisatge dels front marítim, per adaptar l'edificació al lloc, i considera com a prioritari les franges on es planteja un continu urbà tal com Cadaqués-s'Oliguera-Portlligat. També planteja evitar la consolidació de nous continus edificats, en aquest àmbit i evitar que nous elements volumètrics desfigurin els perfils.

Conclusions

Segons les projeccions de població per a 2038 formulades per l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT), la comarca de l'Alt Empordà, on s'incardina el sistema urbà de Mar Amunt, segons l'escenari mitjà, guanyaria el 9,48% respecte de la població de 2018. En concret, Cadaqués passaria de 2.752 a 2.985 habitants, xifra que representa un 8,46%.

Durant el període 2001-2018, el municipi ha registrat un increment de població de 265 habitants (l'11%), i, al mateix temps, un augment més important del nombre d'habitatges de 548 unitats (el 21%) i, per tant, s'ha d'inferir que els nous habitatges que es construeixen són, bàsicament, per a segona residència, a l'igual que en el conjunt del sistema urbà.

La dificultat d'accés al municipi amb una única carretera acabada en cul de sac i l'enorme quantitat de visitants de dia que se sumen als turistes allotjats fan que aquest nucli sigui especialment sensible pel que fa al risc d'incendi i evacuació.

Aquests models de baixa densitat tenen conseqüències econòmiques (increment de costos de provisió de determinats serveis públics locals, increment de la congestió de les carreteres), ambientals (pèrdua d'espais naturals i biodiversitat local, increment de l'índex de contaminació) i socials (reducció de les interaccions socials, segregació social) contràries als principis del desenvolupament urbanístic sostenible. En concret, impliquen un consum de sòl desmesurat i una xarxa de sistemes (vialitat, enllumenat, clavegueram, etc.) i de serveis (neteja, recollida d'escombraries, seguretat) que, difícilment, justifiquen la sostenibilitat municipal posterior.

La sostenibilitat implica la utilització racional del sòl i el model de baixa densitat no s'ajusta a aquest principi. La legislació estableix que s'ha d'evitar la dispersió, és a dir, que s'han de promoure models compactes i complexos que afavoreixin consums de sòl reduïts i que puguin garantir una major diversitat de tipologies d'habitatges i d'usos.

Altament, la transformació de l'entorn de l'àmbit dels nuclis de Portlligat i Cadaqués amb el seguit de sectors de desenvolupament que encara preveu el PGOU vigent, comporta la pèrdua de valors patrimonials i paisatgístics d'aquest indret emblemàtic.

El sector, per la seva posició en el territori i la seva morfologia, comportarà un impacte paisatgístic alt, i el model d'habitatge unifamiliar previst destinat a segona residència implica un consum de sòl i una ocupació del territori va contra la sostenibilitat urbanística i social.

En concret, hi ha dos punts que tenen una major visibilitat i són la part alta del sector, que es veu des de la badia, el Llané i Portlligat, i l'extrem oest, que es veu des de la badia, es Pianc i el Llané.

En resum, atesos la dimensió del creixement, per sobre de l'admissible en aplicació de l'estratègia assenyalada pel PTPCG, el fet que es tracti d'un creixement del teixit residencial especialitzat de baixa densitat, i la posició en el territori que comporta una alta visibilitat i, per tant, impacte paisatgístic, fan concloure que el sector ha de ser repensat per tal de disminuir-ne els impactes. Per tant, cal una actuació de modificació, atenent però que el sector es troba en fase d'urbanització aquesta actuació es redueix a alliberar les cotes més altes i més visibles.

Proposta

Es proposen les directrius següents per al planejament general urbanístic municipal:

- Reduir el sector, tot exclouent de l'àmbit, com a mínim, la part alta que el PTPCG inclou en el sistema territorial d'espais oberts, dins la categoria del sòl de protecció preventiva.
- Reduir, també, l'àmbit en la zona amb més pendent, situada a tocar de l'àmbit del polígon d'actuació de sa Guarda 2 i que conforma la carena de continuació del Puig Ferral.
- Mantenir al màxim possible els paràmetres d'edificabilitat i densitat vigents. Es pot destinar part dels sòls a reduir a sistema d'espais lliures addicional sense que això comporti major sostre ni nombre d'habitatges finals.
- Mantenir els paràmetres del sector aplicats segons l'espai amb la reducció màxima amb façana a l'avinguda de Sant Baldri.
- Preveure edificació només a les cotes més baixes, que no han de generar impacte des de la badia de Cadaqués i, per tant, ubicar l'edificació a l'entorn de l'anomenat carrer de Llevant i en la possible connexió amb el carrer de Ponent, tot limitant a aquests l'obertura de nova vialitat i quedant les cessions d'espais lliures a les cotes més altes.

El desenvolupament del sector queda subjecte a la prèvia revisió o modificació del planejament urbanístic municipal vigent per tal d'adaptar-lo al present PDURSNS_LG.

INTEGRACIÓN PAISAJÍSTICA LOS SUELOS ORDENADOS EN EDIFICACIÓN AISLADA DE LOS 22 MUNICIPIOS DEL LITORAL GIRONÍ PARA MEJORAR LA ADAPTACIÓN AL PAISAJE DE LA ORDENACIÓN Y DE LA EDIFICACIÓN RESULTANTES

A diferencia de las medidas dirigidas a adaptar el planeamiento al principio del desarrollo sostenible, la normativa de integración paisajística para los municipios de la Costa Brava se aplica a los 22 municipios de la Costa Brava con independencia de su adaptación o no a las previsiones del Plan territorial.

Su ámbito de aplicación se limita a las edificaciones aisladas —una tipología edificatoria clásica de las urbanizaciones en la Costa Brava— con un impacto notable en su paisaje por su amplia extensión. Los objetivos de la normativa son:

- Conseguir un marco normativo común en materia de paisaje;
- Mejorar la integración paisajística;
- Conseguir una concepción unitaria de la parcela integrando todos los elementos construidos en las mismas, y
- Mejorar la imagen y las condiciones del paisaje litoral.

La normativa paisajística se estructura en dos escalas de regulación: la de los ambientes edificados y la de los suelos no ordenados y ordenados.

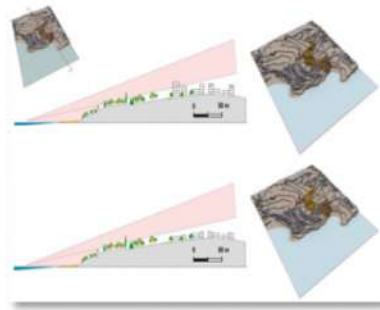
- La primera, los ambientes edificados, centrada en la regulación de las edificaciones aisladas desde la perspectiva de su percepción lejana de las urbanizaciones y de la interfaz entre el medio urbano y el medio natural.
- La segunda, los suelos no ordenados y ordenados, se centra en la percepción desde un punto de vista más cercano a partir del interior de las poblaciones.



Los **ambientes edificados (percepción lejana)** “son ámbitos formados por suelos urbanos y urbanizables con edificación aislada que bien configuran los límites de los asentamientos urbanos con el perfil territorial, con los núcleos tradicionales o con otros ambientes edificados, donde el espacio abierto logra una identidad claramente perceptible”.

En estos espacios el Plan propone llevar a cabo **tratamientos específicos para favorecer el mantenimiento de los valores reconocidos o para minimizar los aspectos negativos de su posible evolución, en especial con respecto a las nuevas edificaciones**, las ampliaciones o las que resulten de una gran rehabilitación.

En este sentido el Plan determina que el planeamiento general de cada municipio debe identificar los ambientes construidos y establecer la regulación urbanística de integración paisajística diferenciada y específica para cada ambiente.



Los **suelos no ordenados** abastan todos los sectores de suelo urbano o urbanizable, algunos polígonos de actuación no ejecutados con condiciones y las parcelas de suelo urbano de que tengan una superficie sea superior al triple de la mínima, tengan una pendiente superior al 20%, con uso bifamiliar o plurifamiliar y donde la edificación se pueda ordenar en más de un volumen y con espacios mancomunados privados. En todos estos casos **será necesario tramitar un instrumento de planeamiento derivado, o la modificación del planeamiento general**, para concretar la normativa paisajística contenida en el PDU mediante un documento que incorpore las exigencias de los estudios e informes de impacto e integración paisajística.

En cambio, **los suelos ordenados**, incluyen los suelos pendientes de edificación con tipología de edificación aislada, ya sea nueva edificación, o bien la resultante de una gran rehabilitación o la ampliación superior al 20% del techo existente. En los suelos ordenados, **el Plan director establece directrices de obligado cumplimiento a través del trámite de licencia de obras**. Se podrá condicionar la ordenación de volúmenes, la adaptación topográfica y movimiento de tierras, la vegetación, el tratamiento de suelo libre de edificación, los parámetros de edificación y del volumen aparente de las edificaciones y también en relación con los materiales y acabados.

El riesgo indemnizatorio

La responsabilidad patrimonial por modificación de planeamiento exige la concurrencia de diversos requisitos legales y jurisprudenciales que sintetizaremos en tres:

- a) que se **alteren las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización**, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística;
- b) que la **modificación de planeamiento se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo** o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración, y
- c) que el propietario haya participado en el proceso urbanizador a través del **cumplimiento de los correspondientes deberes y cargas urbanísticas**.

De acuerdo con los anteriores criterios, **no puede existir indemnización si previamente el propietario no ha cumplido con los deberes y cargas que le exige la legislación urbanística y el planeamiento**. A través de su cumplimiento se patrimonializa el aprovechamiento. Por ello, conforme el artículo 39 TRLSRU, la indemnización se incrementa gradualmente desde la aprobación del planeamiento derivado y los instrumentos de gestión, hasta la urbanización.

En este contexto dos elementos devienen cruciales en el caso que nos ocupa:

1. Determinar si se han cumplido o no los plazos de ejecución previstos en el planeamiento;
2. Determinar si se han cumplido los correspondientes deberes y cargas urbanísticas.

En relación con el plazo de ejecución, éste vendrá fijado por el planeamiento y en ausencia de éste por el fijado en el Reglamento de la Ley de urbanismo que es de un máximo de tres años. Si tenemos en cuenta que los dos PDURSNU revisan solamente planeamientos anteriores a 2006 —en el caso del Pirineo— y a 2010 —en el caso de la Costa Brava—, parece difícil que no se hayan superado los plazos máximos de planeamientos de más de 15 y 11 años de vigencia respectivamente.

El segundo de los condicionantes, y que será el determinante, es concretar si se han cumplido los correspondientes deberes y cargas urbanísticas. En este sentido la revisión de **los PDURSNS solamente afecta a los suelos de crecimiento que no han iniciado la transformación urbanística y también aquellos en que esta transformación se inició, pero no se llegó a consolidar** —artículo 2.3 de la normativa de los PDURSNU—. Con este **criterio se evita incorporar en la revisión a sectores en que se hayan cumplido la totalidad de deberes y cargas urbanísticas** y con ello se haya patrimonializado la edificabilidad.

A la práctica la suma de los criterios, como acredita la documentación del PDURSNS de la Costa Brava, conllevó que los sectores de suelo urbanizable o urbano estudiados tenían ambos los plazos máximos de ejecución superados. En relación con los ámbitos o sectores que habían iniciado la transformación urbanística, sin llegar a finalizarla, la memoria constata que la transformación se encontraba paralizada desde hacía años y en todos los casos se habían superado los plazos máximos de ejecución del planeamiento. Por todo ello se concluye que la modificación de planeamiento operada por los PDURSNS no confiere derecho a exigir indemnizaciones.

Mucho más problemático parece **la extinción de suelos clasificados erróneamente como urbanos consolidados** por el planeamiento municipal y en relación con los cuales el PDURSNS propone su desclasificación, justificándose en el hecho que los suelos afectados no tienen los requisitos legales correspondientes para su clasificación.

Recordemos que la **clasificación de un suelo como urbano es de naturaleza reglada y exige haberse integrado en la malla urbana y tener todos los servicios** urbanísticos básicos —red viaria, redes de agua y saneamiento y suministro de electricidad— o bien encontrarse comprendidos en áreas consolidadas por la edificación de al menos dos terceras partes de su superficie edificable. Por ello, a priori, la decisión sobre si un suelo es o no urbano no depende de la discrecionalidad administrativa sino de sus características físicas.

Partiendo de las anteriores premisas, **el PDURSNS concluye que no pueden considerarse como suelos urbanos los que no reúnen los requisitos legales para esta clase de suelo.** Por este motivo, según el PDURSNS, en relación con los suelos urbanos clasificados erróneamente en anteriores planeamientos “en ningún caso se puede perpetuar esta clasificación bajo el pretexto de su (errónea) consideración en anteriores instrumentos de planeamiento, su desclasificación no otorga derecho indemnizatorio a los propietarios”.

En este sentido, compartimos, como apunta el PDURSNS, que **no es posible exigir una responsabilidad patrimonial por modificación de planeamiento, pues el propietario del “falso urbano” no ha cumplido con los correspondientes deberes y cargas urbanísticas** que le den derecho a la patrimonialización del aprovechamiento urbanístico. Ahora bien, **es más discutible que en un supuesto como éste, eventualmente, no pueda aparecer una responsabilidad patrimonial ordinaria por mal funcionamiento de la administración** que en su día clasificó erróneamente como urbano aquel suelo, si se acredita que el daño se produjo únicamente por actuación de la administración y no por intencionalidad o negligencia del perjudicado o un tercero.

Toda la documentación de los PDURSNS se puede consultar en el Registro de Planeamiento:

Pirineo:

https://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_urbanistics/plans_directors_urbanistics/pdu_aprovats/Lleida-i-Alt-Pirineu-i-Aran/pdu_sns_alt_pirineu/

Costa Brava:

https://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_urbanistics/plans_directors_urbanistics/pdu_aprovats/Girona/pdu_sns_litoral_gironi/

Bibliografía

- Aguirre i Font, Josep M. (2020), “La evaluación ex post del planeamiento urbanístico: el reto de adaptarse a un escenario climático cambiante”, La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos, Madrid: Instituto de Administración Pública, pp. 587-596.
- Aguirre i Font, Josep M. (2019): “La resiliencia del territorio al cambio climático: retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico”, Revista Catalana de Dret Ambiental, núm. 2, 46 pp.
- Aguirre i Font, Josep M. (2017), Avantprojecte de la Llei de territori. Document compresiu, Generalitat de Catalunya, 79 pp.
- Aguirre i Font, Josep M. (2016), «Los límites del planteamiento urbanístico supramunicipal» en la obra colectiva El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés dirigida por Judith Gifreu i Font, Martín Bassols Coma, Ángel Menéndez Rexach, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), pp. 294-309
- Aguirre i Font, Josep M. (2014.a): El régimen jurídico del litoral catalán, Atelier, Barcelona, 443 pp.
- Aguirre i Font, Josep M. (2014.b), "La responsabilidad patrimonial como límite a la ordenación supramunicipal: el ejemplo de los planes directores urbanísticos del sistema costero", Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 31, pp. 167-196
- Gifreu Font, Judith (2018), “Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana”, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 52, pp. 102-158
- Nel·lo i Colom, Oriol (2020), “Els riscos ambientals i la urbanització del litoral català. L'experiència dels Plans Directors Urbanístics del Sistema Costaner”, El temporal Glòria (gener de 2020) vist per la Geografia, Treballs de la Societat Catalana de Geografia, núm. 89, pp. 221-246.

Dr. Josep M. Aguirre i Font, profesor agregado interino de derecho administrativo en la Universitat de Girona

josepmaria.aguirre@udg.edu