

## El urbanismo ilegal en suelo rural, tratamiento legal y regularización

Luis Mariano Reula Sanz

*Técnico de Gestión de la Excma. Diputación Provincial de Zaragoza y Especialista en Urbanismo*

José Gavilán López

*Técnico Jurídico del Excmo. Cabildo Insular de El Hierro y Especialista en Urbanismo*

### SUMARIO

REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO

PROPUESTAS REGULADORAS

- 1.º Una adecuada proyección
- 2.º Valorar la huerta en su doble dimensión: económica y ecológica
- 3.º Revitalizar la vida de los barrios rurales, haciéndolos un poco más urbanos
- 4.º Atención por parte de los municipios a las demandas urbanas de suelo agrícola
- 5.º Impedir la contaminación de acuíferos
- 6.º Contrastar el planeamiento con los municipios colindantes, sobre todo en lo relativo a los espacios con características complejas o metropolitanas
- 7.º Sociedad mixta para la regularización de urbanizaciones ilegales, en especial en Aragón
- 8.º Búsqueda de la mejora y desarrollo de los pueblos más abandonados
- 9.º Crear una ley sobre el tratamiento de parcelaciones ilegales, de carácter autonómico
- 10.º Propuesta de solución de la Unión Europea
- 11.º Reforzar la disciplina urbanística, sin miedo a la demolición

La proliferación de viviendas clandestinas, por su elevado número, el suelo que ocupan y la diversidad de capas sociales que en ellas se han instalado, constituyen hoy uno de los mayores retos en materia de urbanismo y ordenación del territorio, que sólo con mucha voluntad e imaginación podrá hallar alguna solución, nunca totalmente satisfactoria.

Esto requiere un esfuerzo coordinado entre especialistas de distintas materias, el particular y la administración, acentuando lo esencial del papel que ha de afrontar esta última, la cual deberá participar e impulsar las soluciones que mejor se adecuen al marco de conflicto, sin que en ningún momento esta búsqueda se desvirtúe y desemboque en soluciones precipitadas.

### REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO

El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo (en adelante TR 2/2008) busca un giro innovador

en la situación urbanística española, respecto al anterior modelo auspiciado en la ya derogada LRSV.

Como podemos destacar de su exposición de motivos, se busca una renovación profunda inspirada en los valores y principios constitucionales regulados en los artículos 45 a 47 de la Constitución de 1978, destacando el derecho a la vivienda.

Para conseguir esa renovación se prescinde por primera vez de la regulación de técnicas urbanísticas como los tipos de planes o las clases de suelo, en cuanto aquí interesa, concebida a partir del deslinde competencial establecido por el bloque de constitucionalidad, y que se aplicará respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y en particular, sobre los patrimonios públicos de suelo<sup>1</sup>.

También se presenta la novedad de abandonar la regulación por el legislador estatal del estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo, que considera que los derechos urbanísticos realmente afectados deben completarse con los relativos al libre mercado,



## FICHA RESUMEN

**Autor:** Luis Mariano Reula Sanz y José Gavilán López.

**Título:** El urbanismo ilegal en suelo rural, tratamiento legal y regularización.

**Resumen:** El estudio relativo al tratamiento legal y regularización de urbanizaciones ilegales en suelo rústico se centra por un lado en el examen normativo a nivel estatal (a través del TR 2/2008 de la ley del Suelo) del urbanismo ilegal en el suelo rural mediante el examen detallado de los preceptos que quedan afectados por esta problemática, mientras que por otro lado, y desde un punto de vista más práctico, se propone una batería de soluciones por los autores del estudio para aportar y valorar posibles recursos ante un tema tan complejo.

La nueva clasificación básica del suelo permite extender el concepto del suelo rústico hasta el suelo urbanizable y así ampliar el ámbito de su protección. Medidas como la expropiación forzosa resurgen como un instrumento de ahorro a los caudales públicos y como una adecuada herramienta de regularización que a efecto de valoraciones prima a la propiedad ajustada a derecho y al planeamiento.

Por otro lado el tratamiento expreso de un procedimiento de regularización en la normativa autonómica llega a resultar un fenómeno extraño, y en la mayoría de Comunidades Autónomas se adapta la normativa existente a las vicisitudes edificatorias. Es por ello que nos encontramos con dos modos de afrontar el Procedimiento de Regularización por parte de las

Comunidades Autónomas: uno que consiste en regularizar desde un punto de vista práctico, haciendo uso de la instrumentación legal preexistente que no abarca un procedimiento explícito, y otro que consiste en tratar tal procedimiento como un elemento necesitado de una clara previsión legal, y así lo incluía en su legislación urbanística.

La urbanización ilegal es consecuencia de la abstención de la autoridad administrativa, construcción indiscriminada sobre el territorio, dificultades para una adecuada ordenación, marabunta normativa, crisis económicas, modelos insostenibles urbanísticos. La Regularización trata de acercar dos posturas, la de los particulares intentando evitar alguna sanción o demolición, y la de la Administración buscando hacer cumplir la ley, sin tener que acudir a acciones extremas y demasiado desagradables para el infractor. En este punto nos hallamos, en la búsqueda de profundizar en la diversidad de soluciones que las circunstancias, la legislación y la experiencia, nos pueden ofrecer. La realidad es que existe un infractor que actúa contra la ley, al igual que es una realidad la omisión expresa por parte de las administraciones de la disciplina urbanística. Por lo que resulta imperativa la necesidad de abastecer tal caos urbanístico, hoy generalizado, en una amalgama de reconducciones que sean justas con el interés general y también con la casuística del individuo.

El «suelo», además de un importante factor económico, es un recurso natural, escaso y no renovable (tanto rústico como urbano), por lo que se debe imponer sobre cualquier otro valor social, económico o político.

medio ambiente adecuado y derecho a la vivienda digna y adecuada. Pero a nosotros nos interesa destacar en relación con el suelo no urbanizable, el cambio de rumbo en relación la línea desarrollada de creación de nueva ciudad auspiciada por las anteriores leyes urbanísticas y que encuentra un vuelco en la actual ley, que no niega el crecimiento urbanístico, pero que lo ajusta a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto del crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente, definiendo al suelo como un recurso no solo económico, sino sobre todo natural, escaso y no renovable, desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y su liberalización no puede ampararse en una clasificación indiscriminada del suelo. Por lo menos este es el discurso oficial, aunque la multitud de intereses en esta materia hace hoy por hoy inejecutable llevar a efecto tal grado de protección del suelo rural, resultando en la nueva ley como una mera declaración de intenciones.

Una de las novedades más destacadas de la presente ley se centra en las valoraciones urbanísticas, al respecto, hay que tener en cuenta que se le dedica un Título entero (el Título III) en el que se abordan los criterios de valoración del suelo y las construcciones y edificaciones, a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Como destaca la exposición de motivos: desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido ininte-

rrumpidamente un régimen de valoraciones especial que desplaza la aplicación de los criterios generales de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. Lo ha hecho recurriendo a criterios que han tenido sin excepción un denominador común: el de valorar el suelo a partir de cuál fuera su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, partiendo de cuál fuera su destino y no su situación real, sin duda uno de los mayores caballos de batalla de las reformas urbanísticas posteriores. Unas veces se ha pretendido con ello aproximar las valoraciones al mercado, presumiendo que en el mercado del suelo no se producen fallos ni tensiones especulativas, contra las que los poderes públicos deben luchar por imperativo constitucional<sup>2</sup>. Se llegaba así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos. Y aun en las ocasiones en que con los criterios mencionados se pretendía contener los justiprecios, se contribuyó más bien a todo lo contrario y, lo que es más importante, a enterrar el viejo principio de justicia y de sentido común contenido en el artículo 36 de la vieja pero todavía vigente Ley de Expropiación Forzosa: que las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación ni las previsibles para el futuro. Sin duda parece que esta ley ha acertado plenamente acabando con la situación anterior que acabamos de comentar.



Nos interesa sobre todo el régimen en el suelo rural debido a que es en éste donde se concentran las urbanizaciones ilegales en mayor número, en este suelo se abandona el método de comparación porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos, para lo que se adopta el método de la capitalización de rentas pero sin olvidar que, sin considerar las expectativas urbanísticas, la localización influye en el valor de este suelo, siendo la renta de posición un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra, no debemos olvidar que la valoración catastral se basa en el valor de mercado.

A diferencia del suelo rural, en el suelo urbanizado, los criterios de valoración que se establecen dan lugar a tasaciones siempre actualizadas de los inmuebles, lo que no aseguraba el régimen anterior que dejaba de tasar la realidad, lo que existe en el ahora, y pasaba a tener en cuenta las plusvalías, consecuencia directa de un Plan o un Proyecto de obras. En todo caso y con independencia del valor del suelo, cuando éste está sometido a una transformación urbanizadora o edificatoria, se indemnizan los gastos e inversiones acometidos junto con una prima razonable que retribuya el riesgo asumido y se evitan saltos valorativos difícilmente entendibles en el curso del proceso de ordenación y ejecución urbanísticas. En los casos en los que una decisión administrativa impide participar en la ejecución de una actuación de urbanización, o altera las condiciones de ésta, sin que medie incumplimiento por parte de los propietarios, se valora la privación de dicha facultad en sí misma, lo que contribuye a un tratamiento más ponderado de la situación en la que se encuentran aquellos.

En definitiva, un régimen que, sin valorar expectativas generadas exclusivamente por la expansión de la ciudad, retribuye e incentiva la actividad urbanizadora o edificatoria emprendida en concierto con aquélla. Como

hemos visto, la exposición de motivos claramente explica el cambio de valoración del suelo rural y urbano.

Haciendo referencia más explícita a los artículos que destacan en relación al suelo no urbanizable, aparte de reconocer los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible que se propugnan con las disposiciones generales en el artículo 2 del TR 2/2008, y en su Título I relativo a las condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos, especificando los derechos, deberes y el régimen urbanístico de propiedad del suelo que propugna el TR 2/2008, debemos centrar nuestra atención en el Título II, que recoge las bases del régimen de suelo y que categoriza o reconoce las dos situaciones básicas de suelo en el artículo 12 del TR 2/2008.

La situación de suelo rural, cuya denominación cambia radicalmente del reiterado suelo no urbanizable, que quedaría subsumido en esta categoría, y que nos recuerda en parte el concepto de suelo rústico de la LS56 en cuanto a la sencillez conceptual y a la bipolaridad establecida que lo contraponen al suelo urbanizado, limitando todo el suelo a una de estas dos situaciones, y detallando en este precepto (artículo 12), que se entiende por suelo rural y urbanizado, del que se parte para posteriormente regular en el artículo 13 la utilización del suelo rural en atención a los usos agrícolas, ganaderos, forestales u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. En este precepto se destaca la excepcionalidad de la posibilidad de eliminar determinados usos y actos especiales de interés público, bien en atención a su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o bien debido a su emplazamiento en el medio rural.

También es destacable el apartado 2 del citado artículo 13 que prohíbe expresamente las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en el suelo rural, salvo la inclusión en un ámbito de una actuación de urbanización de acuerdo a la legislación de ordenación territorial y urbanística, especificando en el apartado 3 las excepcionales obras y usos permitidos en esta categoría de suelo, todo ello nos sitúa ante una protección muy detallada de los usos permitidos en el suelo rústico. No falta la referencia en el apartado 4 del artículo 13 a los terrenos protegidos especialmente por la legislación sectorial en alusión al suelo no urbanizable de especial protección.

Interesante también el artículo 15 relativo a la evaluación y al seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, uno de los nuevos estandartes del TR 2/2008, a través de los planes y programas de medio ambiente y la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que lo requieren, así como nuevos instrumentos como el informe de sostenibilidad<sup>3</sup> ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, que incluirá también un mapa de riesgos naturales, así como los pertinentes informes sectoriales.

Todo lo relativo a la valoración del suelo se centra en el Título II que engloba los artículos 21 a 28 de la presen-



te Ley. Este apartado resulta muy revelador a la hora de valorar las edificaciones irregulares con efectos expropiatorios, en consonancia con lo expuesto por artículo 30.1<sup>4</sup> del mismo precepto.

El artículo 22.3<sup>5</sup> del Texto Refundido de la Ley del Suelo es una regla completa en sí misma por la que una edificación ilegal en suelo no urbanizable no tiene por qué ser valorada a efectos de expropiación, recordemos cómo la norma expresamente una y otra vez cita «siempre que se ajusten a la legalidad». Por otra parte, la regla se reitera en el art. 24.2.a) cuando cita «... de la edificación existente que se ajuste a la legalidad».

En el mismo sentido el artículo 35.a párrafo segundo del TR 2/2008 atiende tácitamente al requisito de la legalidad en las valoraciones cuando dice que «Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurso en dicha situación durante su vida útil».

No existe derecho a indemnización porque no se produce ninguna lesión efectiva que sea evaluable económicamente, dado que la modificación del planeamiento no provoca, en estos casos, ni la exigencia de demolición, ni la de expropiación. De ahí que la única situación indemnizable sea impedir «usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurso en dicha situación durante su vida útil», tal y como determina el artículo 35 TR 2/2008. El término «lícitamente» atiende a la cuestión de que el inmueble fuera de ordenación conserva su legalidad en cuanto al uso, lo que indisolublemente lleva a valorar la edificación acorde con su tiempo y destino.

En este sentido la STS Sala 3.ª de 17 de febrero 2000:

«[...]

*El TS ha lugar al rec. de casación interpuesto contra STSJ en tanto que denegaban indemnización por derribo y prosecución de expediente indemnizatorio. La Sala, respecto de la demolición, recuerda que la sentencia de instancia anuló la orden de derribo (finalmente ejecutado) por prescripción de las facultades de ejecución (transcurrió casi un cuarto de siglo), de suerte que procede indemnización. Ahora bien, cabe hacer dos minoraciones a la cantidad reclamada: una por la deducción del valor del solar, obviamente no afectado por la voladura; y otra por la limitación de facultades dominicales que comporta una obra ilegal y la consiguiente devaluación (queda en situación parecida a la de "fuera de ordenación").*

*Expresó con claridad esta distinción, al determinar que "la indemnización que corresponda por el derribo ilegal de un edificio de esta naturaleza no puede ser la misma que si el edificio estuviera dentro de ordenación, ni puede tratarse de igual mane-*

*ra al edificio que queda fuera de ordenación por un simple cambio de planeamiento, que a aquel que lo está por haberse erigido sin licencia y contra Plan y que sólo debe su permanencia a la caducidad de las facultades administrativas de intervención". Teniendo en cuenta estas circunstancias, la Sala entendió procedente y adecuado reducir la indemnización a un 35% del valor del edificio. [...].*

Hasta la fecha no existe apoyo jurisprudencial que estimule el sentido legal del precepto en cuanto a la negación de cualquier elemento valorativo de la edificación ilegal a efectos expropiatorios. La interpretación que aquí se aporta se encuentra a la espera de una interpretación del Alto tribunal que le otorgue solidez, y de seguridad en su aplicación técnica.

## PROPUESTAS REGULADORAS

Debemos comenzar diciendo que estas demandas resolutorias llevan implícitas altas nociones de una actitud ideológica y alienadora, pero no es menos cierto también que en ocasiones las exigencias que las acompañan resultan razonables y merecen ser atendidas. De aquí que las medidas deben ir encaminadas a dar respuestas alternativas con documentos de planeamiento adecuados, que, sin olvido de los instrumentos coercitivos imprescindibles para resolver los conflictos planteados en muchos casos, deberían ir acompañados de una oferta residencial con otras variantes: vivienda en alquiler, rehabilitación de casas rurales abandonadas, huertos familiares en arrendamiento, cuartos de aperos sobre terrenos convenientemente preparados, etc.



***Donde existan núcleos aislados con licencia, puede optarse por dejarlos como viviendas unifamiliares en suelo no urbanizable o clasificar el suelo ocupado por ellas como urbano, considerando que cada una consolida su propia parcela***

La problemática es muy variada y exige un tratamiento individualizado de acuerdo con los rasgos de cada promoción y de cada parcela en particular.

Podemos comenzar el análisis en relación a la posesión o no del acto ejecutivo autorizatorio necesario para llevar a cabo las urbanizaciones, destaca que donde existan núcleos aislados con licencia, puede optarse por dejarlos como viviendas unifamiliares en suelo no urbanizable o clasificar el suelo ocupado por ellas como urbano, considerando que cada una consolida su propia parcela. Con esta solución se respetan los derechos adquiridos por la licencia.

Si se trata de núcleos aislados sin licencia para los que ha prescrito cualquier acción disciplinaria, corres-



pondería dejar estas viviendas como unifamiliares en suelo no urbanizable, fuera de ordenación y de imposible legalización.

En el supuesto de una edificación aislada en terreno no urbanizable que no contara con la autorización administrativa correspondiente, cabe su legalización en el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para estos casos, tómesese como ejemplo lo expuesto en la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón que en el artículo 30.2 establece como parámetro básico el de otorgar licencia de obras para la construcción de edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar en el suelo no urbanizable genérico siempre que se reúna los siguientes requerimientos:

- Que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población.
- Que los edificios no rebasen los trescientos metros cuadrados de superficie construida.
- Que las parcelas tengan, al menos, diez mil metros cuadrados de superficie y que queden adscritas a la edificación, manteniéndose un mínimo de actividad agrícola.

A continuación, centraremos nuestra atención en una batería de medidas y soluciones que nos permitan intentar alcanzar alguna conclusión sobre esta trama urbanística tan compleja, en la que intervienen multitud de factores que hay que encauzar y corregir.

## 1.º Una adecuada proyección

Porque el problema de algunas implantaciones industriales o residenciales no es su existencia, sino el modo en que lo han hecho, rompiendo el equilibrio que debe existir en el paisaje, el estar mal implantados, mal situados, mal cohesionados y representar un abuso de los usos agrícolas, con los que se abastece la ciudad, y producir además una serie de incompatibilidades funcionales que una planificación previa, las habría evitado, con gran ahorro de recursos, algunos, como la huerta, además de escasos, costosos en su regeneración.

La necesidad, pues, de planificar el uso de ese espacio es evidente, por el carácter defensivo de todo plan, intentando, corregir el mundo desde sus resultados, no desde sus causas.

## 2.º Valorar la huerta en su doble dimensión: económica y ecológica

Muchas ciudades no necesitan de la huerta para el abastecimiento de productos agrarios frescos; sin embargo, su huerta es muy necesaria como «banda verde», y además porque si se prescinde de ella, queda reducida a un auténtico desierto la imagen de la ciudad.

Habrían de utilizarse otros espacios a la hora de plantearnos el desarrollo urbanístico de la urbe, sobre todo hay que buscar el aprovechamiento del suelo de secano, de pésima calidad agronómica —y en contrapartida, mucho más sano para vivir—, independientemente de que fueran tierras malas, feas y hoy por hoy, sin agua.

Para conseguir un adecuado crecimiento urbano sería una solución que claramente debe orientarse en encontrar formas de coexistencia de estos usos con el medio de forma controlada, y evitando una transformación más profunda y en todo caso deteniendo el deterioro de la huerta y recuperando en lo posible sus condiciones propias.

Esta coexistencia podría basarse en el cumplimiento por parte del interesado de requisitos como servicios autosuficientes, no conectados en red y no contaminantes; además de asociar la autorización del uso a autorizaciones de repoblaciones, arbolado, mantenimiento de la red de riego y de la capa vegetal.

La solución no es incorporar estos usos al suelo urbano de la ciudad, tanto por los inconvenientes de los modelos dispersos como por la dificultad de establecer auténticas relaciones urbanas en un puzzle de usos sin relación entre sí.

Por parte de la Administración, las condiciones de coexistencia de estos usos pueden facilitarse con las medidas ya propuestas al tratar del medio natural para establecer una «estructura» interna y una zonificación ambiental de la huerta que sirvan de pautas de organización interna (en lugar de la arbitrariedad actual) y permitan una simbiosis huerta-ciudad.

Este enfoque precisaría medidas legislativas y una línea de trabajo e investigación a escala metropolitana para producir Directrices y Normas que se incorporen finalmente a un Plan General.

También sería conveniente introducir un Programa de Actuación, con carácter de línea abierta a nuevas experiencias tendentes a los fines expuestos, cuya consecución supera el campo de acción del planeamiento.

Instrumentos para una óptima solución:

- o Inventarios y cartografía de elementos: asentamientos, datación y tipos, líneas, grupos, diseminados, parcelaciones, etc.; edificios singulares o característicos, torres.
- o Normas de compatibilidades de uso en edificaciones características.
- o Normativa específica de uso y edificación para diversos tipos de asentamientos.
- o Directrices según proceda de explotaciones ganaderas y extracción de áridos u otras actividades.





des del sector primario y regulación urbanística acorde.

- o Medidas de protección de elementos y de impulso al cultivo de productos de calidad frente al extensivo.
- o Línea de investigación sobre compatibilidad de usos que no impliquen transformación profunda del medio, «edificación ecológica», etc.

### 3.º Revitalizar la vida de los barrios rurales, haciéndolos un poco más urbanos

Para conseguirlo se impone llevar a cabo acciones concretas que revitalicen la vida de esas unidades menores, y en las que la influencia de la urbe sólo se aprecia en la ocupación indiscriminada de sus tierras para aquellos usos que no son posibles o agradables, dentro de la ciudad.

Entre las posibles acciones debemos indicar las siguientes:

- a) Mejora e incremento de las comunicaciones, con un notable aumento del transporte público

Existe una tendencia clara de dispersión de la población por el territorio, creciendo el número de habitantes en puntos alejados de los núcleos urbanos y con densidades poblacionales bajas. Está aumentando, por lo tanto, el número de personas que viven en áreas que no están servidas, o lo están de forma claramente insuficiente, por el transporte colectivo, y a las que por la baja densidad resulta especialmente caro servir mediante soluciones tradicionales.



**Existe una tendencia clara de dispersión de la población por el territorio, creciendo el número de habitantes en puntos alejados de los núcleos urbanos y con densidades poblacionales bajas**

Además, hay que tener en cuenta que actualmente el esquema de movilidad diaria de los individuos es de una alta complejidad, ya que los viajes no se limitan a desplazamientos entre el hogar y el trabajo, entre el centro y la periferia, sino que durante el día se realizan varias etapas entre distintos sectores de la periferia. Esta situación dificulta la cobertura de las necesidades de movilidad únicamente con el transporte colectivo, por lo que se dan las condiciones para un uso, cada vez mayor, del automóvil.

Por ello se buscan fórmulas que eviten, en la medida de lo posible, la dependencia total del vehículo privado en algunas zonas procurando no incurrir en costes tan elevados como los que supondría el establecimiento de un sistema de líneas regulares de transporte público

para demandas tan reducidas. Estas fórmulas se pueden agrupar bajo el concepto de transporte a la demanda, y presentan como principal característica que el usuario no se adapta a la oferta existente, sino que es la demanda la que determina los servicios ofrecidos.

En primer lugar, habría que preparar una descripción de las principales características de diversos modos de transporte, pasando posteriormente a un análisis de viabilidad para determinar cuál puede ser el más adecuado para su posible aplicación.

Ejemplo: Viabilidad de taxi-minibús a la demanda.

- b) Aumento de la población a través de una acertada política de viviendas

Sobre todo en lo referente a VPO (viviendas de protección oficial), en las que un interés general justificaría aún más el aprovechamiento urbanístico de este tipo de suelo, supeditado a la ocupación previa de las ya construidas para evitar bolsas de suelo excedentario.

- c) Crear viviendas unifamiliares de primera residencia

Ciertos agentes económico-geográficos originan un intercambio de funciones de residencia, que permite ser agricultor o ganadero a tiempo parcial y residir en una gran capital, o descansar en el campo.

Acentuando la tipología edificatoria en la unifamiliar aislada o adosada, se pretende en virtud de un modelo constructivo coetáneo con el entorno y sobre todo atendiendo al menor impacto posible, la primacía de la unifamiliar de uso habitual y permanente. Es decir, en estas zonas no se puede permitir el lujo de erigir urbanizaciones *weekend*, en las que por sus dimensiones se encuentren habidas de servicios públicos y a la vez que se carece de habitantes empadronados que justifiquen los mismos.

- d) Realizar actividades culturales que fomenten una mayor concienciación ciudadana, sobre los valores ecológicos y la escasez de recursos naturales

Así, en este sentido cobrarían fuerza varias actividades relativas a la atención ciudadana, entre ellas sería muy conveniente las charlas tanto en colegios como en centros culturales de los diferentes barrios afectados o no por una situación urbanística irregular.

Además sería conveniente acercar a cada ciudadano al Urbanismo desde todos sus puntos de vista, partiendo de la ordenación territorial del PGOU hasta la evolución ambiental de cada actuación. Esto sería posible a través de Oficinas Temporales que irían rotando por los barrios, y estarían atendidas por uno o varios funcionarios dispuestos a resolver a cada ciudadano no solo las dudas de la situación de su terreno o casa sino que también podría explicar los entresijos de esta materia promoviendo las buenas conductas que hay que dirigir a la misma. Actualmente con la Administración Electrónica se podría gestionar todo, para el ámbito urbanístico, desde una

ventanilla única centralizada que asesorase y prestase información de todo tipo a distancia y por medios electrónicos, en sintonía con la propuesta en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (disposiciones transitorias quinta y sexta).

#### 4.º Atención por parte de los municipios a las demandas urbanas de suelo agrícola

La creación por parte del municipio, de espacios adecuados para la necesidad que siente la urbe en cuanto a espacios naturales, debería ser debidamente atendida, con el correspondiente estudio de los servicios urbanísticos imprescindibles y su financiación correspondiente.



*La creación por parte del municipio, de espacios adecuados para la necesidad que siente la urbe en cuanto a espacios naturales, debería ser debidamente atendida, con el correspondiente estudio de los servicios urbanísticos imprescindibles y su financiación correspondiente*

Sería muy conveniente el estudio relativo a las subvenciones de la actividad agropecuaria y la correspondiente edificación de cuarto de aperos o almacén agrícola. Para satisfacer las ansias agrícolas de muchos (a quien más, a quien menos, le gusta tener una huertita) sería interesante ver la viabilidad de la promoción de tal actividad de una forma controlada a través de elementos como: certificado de agricultor, un proyecto de explotación agrícola, justificantes como facturas que muestren una determinada producción agrícola, etc.

#### 5.º Impedir la contaminación de acuíferos

Hay que tomar medidas como un incremento de depuradoras o fosas sépticas, y aumentar la vigilancia de focos contaminantes.

El recurso del pozo negro es la solución de vertido de gran número de construcciones, en lugar de fosas sépticas adecuadas. La mayoría de esos pozos se hallan camuflados para evitar la vigilancia y el coste del que debería construirse con garantías de saneamiento.

#### 6.º Contrastar el planeamiento con los municipios colindantes, sobre todo en lo relativo a los espacios con características complejas o metropolitanas

Consiste en homogeneizar cierta normativa en varios municipios limítrofes, buscando unos mismos criterios de restricción y protección.

Ignorar la realidad física y urbanística de los municipios colindantes ha dado lugar a un modelo urbanístico global descoordinado, resultante de una mera acumulación de planeamientos. La delimitación del suelo no urbanizable, cuando se ha realizado bajo criterios exclusivamente municipales, da lugar a incongruencias graves cuando se analiza con los municipios limítrofes. De hecho se suelen producir incongruencias en el tratamiento conjunto de un Área, municipios que incluyen la clasificación de suelo no urbanizable de protección especial de riberas, cauces fluviales o forestales, y otros categorizan este tipo de suelo como de regadío.

Debido a situaciones de contigüidad entre municipios se producen oportunidades y conflictos que debería tratarse desde una óptica supramunicipal que contemplase el territorio como un soporte de trabajo donde la división administrativa no debe representar una barrera infranqueable desde el punto de vista territorial y normativo, concediendo competencias de coordinación a entidades como la Comarca, la Provincia o la Mancomunidad.

Urge consensuar la planificación adecuada de los espacios, coordinar las iniciativas y aunar las voluntades, apoyándose en los instrumentos de cooperación y colaboración entre las administraciones locales. Advertir no por menos importantes que existen otras figuras como consorcios, asociaciones y convenios, que pueden resultar igual de útiles en esta labor.

#### 7.º Sociedad mixta para la regularización de urbanizaciones ilegales, en especial en Aragón

Debemos partir de la consideración de que la figura de la sociedad es muy frecuente en diversos ámbitos jurídicos, como el ámbito mercantil, financiero, administrativo, civil, etc. En nuestro caso nos centramos en el ámbito administrativo, donde la figura de la sociedad tiene una relación muy clara con la gestión de los servicios públicos de acuerdo con la referencia concreta de los artículos 85 y siguientes de la LBRL (Ley 7/1985 modificada por Ley 57/2003) que en concreto en el artículo 85.2 establece que los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse directamente, entre otras vías, a través de una sociedad mercantil local, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local o a un ente público de la misma (artículo 85 ter de la LBRL) o bien indirectamente, entre otras vías, a través de una sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

Esta dualidad nos exige definir la modalidad de sociedad que consideramos que sería más conveniente, en el presente caso y teniendo en cuenta la finalidad urbanística que se persigue, la sociedad de economía mixta en la que exista participación pública y privada que aúne a los dos sectores implicados en la regularización, parece la más conveniente. La no configuración de una



sociedad mercantil local, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local o a un ente público de la misma (artículo 85 ter de la LBRL) está descartada porque, como su definición recoge, aúna capital público en su integridad, y este debe ser destinado a actuaciones con un claro interés general.


Hacer referencia a que existen otras vías o figuras como los organismos autónomos locales o las entidades públicas empresariales, pero que hemos rechazado por su configuración de carácter exclusivamente público.

Otra posible vía sería también la de los consorcios, constituidos por las entidades locales con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas, regulada en el artículo 87 de la LBRL. A pesar de que en este caso existe un fin común a través de una asociación entre los entes públicos y las entidades privadas, la exigencia de que estas sean sin ánimo de lucro dificulta esta figura. En un ámbito urbanístico donde, a pesar de los intereses públicos y generales que deben regir la actuación urbanística, es inevitable que una sociedad mixta con finalidad regularizadora tenga cierto interés privado, ya que son un grupo de particulares, propietarios, los que quieren conseguir legalizar su urbanización y esto pondría en duda ese carácter no lucrativo de sus actuaciones como es evidente.

Por lo que se refiere a Aragón, y prácticamente en los mismos términos que la legislación básica estatal citada, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (en adelante LALA) regula la gestión de los servicios públicos aragoneses en los artículos 206 y siguientes, y vuelve a hacer la división entre la *gestión directa* (artículo 209 LALA) mediante sociedad local de capital íntegro o mayoritario (reduciendo esa exclusividad local de la ley estatal) que, aun así, sigue sin convencernos como fórmula para nuestro caso, y la *vía indirecta* mediante sociedad mercantil local de capital minoritario público, que se acerca más a lo que se persigue.

Una vez examinadas las posibles vías y rechazadas algunas como las entidades públicas empresariales, organismos autónomos locales, consorcios, etc., procederemos a centrarnos en la motivación y las bases de la constitución de la sociedad mixta para la regularización de urbanizaciones ilegales. Teniendo en cuenta que en nuestro ámbito sectorial urbanístico, en el proceso de regularización de las urbanizaciones ilegales es evidente la necesaria participación tanto de la entidad pública como de la privada<sup>6</sup>, como se refleja en muchos casos en la LUA en figuras que integran, como los sistemas de actuación de cooperación, compensación, en los que se reúnen los propietarios y colaboran, en distinto grado, con la Administración Pública para la ejecución de sus parcelas.

En el ámbito de la regularización, consideramos que la Administración siempre ha de estar presente y normalmente suele ser la que inicia la regularización<sup>7</sup> de las situaciones ilegales. Por ello la figura de una sociedad mixta, que integre tanto a la entidad pública local como a los propietarios afectados por la regularización, y a ser posible con una participación equitativa, partiendo de las potestades inherentes a la Administración, es lo que lleva a configurar un grado de participación lo más equitativo posible que ni se acerque a la posición mayoritaria de las sociedades locales de gestión directa ni a la participación minoritaria de la entidad local de la gestión indirecta, algo a medio camino entre ambos grados de implicación. Tener en cuenta que la base jurídica es la adecuada, ya que se trataría de gestionar de una manera más indirecta que directa el procedimiento de regularización de las urbanizaciones ilegales.

 **En el ámbito de la regularización, consideramos que la Administración siempre ha de estar presente y normalmente suele ser la que inicia la regularización de las situaciones ilegales**

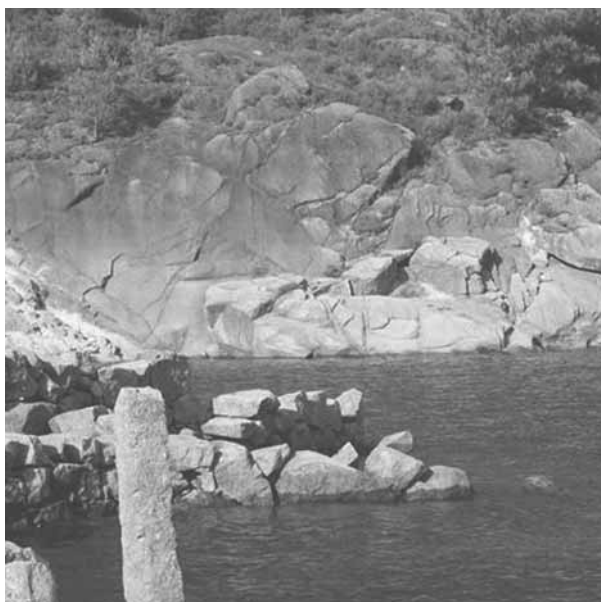
Hay que tener en cuenta, como normas generales de la gestión indirecta que podrían servir de marco normativo para situar esta figura mixta, lo expuesto por el artículo 210 de la LALA, y también el artículo 216 del mismo precepto que regula la gestión indirecta mediante sociedad mixta. Atendiendo a lo suscrito cabe tomar como parámetros codificadores de la actividad:

- En la sociedad mixta propuesta el mantenimiento de la titularidad residiría en el ente local junto a los propietarios, ambos deberían figurar aunque las potestades de dirección y control serían de la entidad local, con el fin de garantizar el buen funcionamiento, ya que la garantía pública es menos discrecional y corruptible en principio frente a la privada, sin perjuicio de que los propietarios podrían también tener unas garantías en caso de extralimitación de la entidad local de sus prerrogativas inherentes por su consideración de administración pública.
- La gestión urbanística indirecta a través de esta sociedad mixta no se otorgaría de forma indefinida, sino que se fijaría un término en función de las características del servicio y del tiempo necesario para amortizar las inversiones realizadas, que seguramente finalizaría en el momento en el que definitivamente quedara regularizada la actuación urbanística objeto de la creación de la sociedad. Todo ello sin perjuicio de que esta sociedad sirviera de modelo para posteriores actuaciones de regularización y sin perjuicio de que se pudiera prorrogar su existencia con el fin de garantizar, durante un tiempo aceptable una vez



regularizada la finca, la responsabilidad en caso de actuaciones impugnatorias irregulares por parte de la sociedad.

- Por supuesto, el capital desembolsado para la constitución de la sociedad exigiría participación del capital público y privado que en función del capital desembolsado supondría la cuota de responsabilidad en la sociedad.
- La sociedad se regirá por las normas de derecho privado en todas sus actividades, salvo en las sujetas a potestades propiamente administrativas en cuyo caso se regirá por las normas de derecho administrativo público.



Aparte de estas reglas genéricas que constituirán el régimen jurídico de la sociedad, debemos hacer referencia a las ventajas y desventajas que presenta este tipo de figura. Como ventajas destacar, aparte del elemento innovador en nuestro territorio, la posibilidad de participar ambos, sectores público y privado de forma conjunta, lo que se ve como muy necesario para llevar a buen puerto la regularización de la situación ilegal, así como también el cierto carácter mixto de la figura que no privilegia a una de las partes ni le da más poder que la otra en aras a la toma de decisiones conjuntas.

Respecto a los órganos de gobierno de este tipo de sociedades es importante destacar lo favorecedor que resulta su sistematización interna a través de sus tres órganos de gobierno: Junta General, que es el órgano superior de toma de decisiones; Consejo de Administración, que se encarga de la dirección, gestión, y ejecución; Gerente, que es el apoderado general, el cual siempre será una persona especializada designada por el órgano superior de gobierno de la empresa.

Los representantes que correspondan a la Corporación en los órganos de gobierno y administración de la Empresa serán nombrados por aquella en la proporción de un cincuenta por ciento entre los miembros que la constituyan y el resto técnicos, unos y otros de su libre designación y remoción.

Este sistema de gobierno en el que la Corporación tiene un papel primordial le permite tener un control sobre el proceso regularizador que se hace muy necesario a la hora de armonizar intereses.

Negativamente hay que destacar la exigencia de creación de una figura con lo que ello conlleva para las normalmente maltrechas arcas municipales, y que como toda figura de nueva creación exige en cuanto al lado público una asignación presupuestaria, y por el lado privado un gasto a veces desorbitado para un propietario que tal vez no tenga unos holgados medios económicos.

Estos problemas económicos pueden tener alguna solución, pues las administraciones pueden participar en la sociedad a través de la aportación de suelo e incluso cediendo todo o parte del aprovechamiento que le corresponde. En cuanto al propietario, éste puede ver sustancialmente disminuida su cuota a pagar, ya que comparativamente con otros medios, la suma total para poder urbanizar se vería muy disminuida:

- La sociedad sacaría la ejecución de las obras a la oferta económicamente más ventajosa y esto permitiría coger la oferta más barata y de mejor calidad.
- Para cualquier asesoramiento en la contratación y para cualquier información siempre se contaría con los técnicos y profesionales de la administración (esto también supondría un ahorro económico).
- La sociedad será sujeto beneficiario de la expropiación. Es una cualidad que viene en los estatutos y es muy común que se solicite a la administración expropiante. El ente regularizador se beneficiaría directamente de la transmisión patrimonial que conlleva toda expropiación que realiza la administración, que se traduce en un tremendo ahorro económico.
- Esta especialidad posicional por la relación directa con la administración también permitiría que no se prestara fianza para garantizar la ejecución de las obras de urbanización.

Aparte de estas ventajas económicas, que son muy importantes, podemos resumir otras series de preeminencias que ya se nombran y se intuyen en esta exposición:



- Más rapidez y agilidad, al trabajar la administración y ofrecer sus servicios a través del derecho privado.
- Un control de la administración que, lejos de molestar, es totalmente una necesidad para asegurarnos un alto grado de efectividad en el proceso.
- Una colaboración Municipal que permite trabajar con información privilegiada sobre la ordenación urbanística.
- Dulcificación de las trabas burocráticas, evitando pasos formales engorrosos y lentos.

Esta proposición supone abrir una ventana, una posibilidad real llena de ventajas que otorga algún destello de esperanza a un procedimiento de regularización que hoy en día no solo resulta problemático para todas las partes implicadas sino que además se encuentra retraído legalmente. Este tipo de sociedad daría un impulso al procedimiento, una posibilidad más de efectividad para cualquier caso que se presente, y sobre todo da una solución.

Es también interesante proponer que sería aconsejable extender una figura de este tipo a un nivel de colaboración interadministrativa y supramunicipal en el que se pudiese intervenir a una escala territorial importante, y se permita multiplicar el nivel de intervencionismo resolutorio de una Sociedad Mixta Regularizadora.

En resumidas cuentas, no hay duda de que la creación de una sociedad mixta para la regularización urbanística formada por la entidad local correspondiente y el sector privado, formado por los propietarios afectados, supone en nuestra opinión una vía de cooperación y colaboración que puede agilizar y fomentar la regularización de las urbanizaciones ilegales, además de poder plantearse incluso como un instrumento de colaboración para obtener un adecuado modelo de evolución urbana y ocupación del territorio, en definitiva un método de ponderación de desarrollo, sostenibilidad ambiental y económica.

### 8.º Búsqueda de la mejora y desarrollo de los pueblos más abandonados

Las directrices estratégicas que la Comisión Europea ha presentado en materia de ayudas al desarrollo rural contemplan cuatro ejes de acción: la mejora de la competitividad de la agricultura y la silvicultura mediante ayudas a la reestructuración, la mejora del medio ambiente y el medio rural mediante ayudas a la gestión de las tierras, la mejora de la calidad de vida a la par que el fomento de la diversificación de la actividad económica en estas zonas.

Los fondos de la Unión Europea 2007-2013 podrían financiar alguna de estas actuaciones en favor de un progreso rural que carece de financiación.

Debemos decir que los municipios buscan no estancarse y llevan iniciativas locales que atienden la defensa y el fomento del patrimonio cultural o natural entendido como un recurso de primera magnitud para estas zonas, en la base de alternativas de turismo sostenible. En este punto sería muy conveniente que existieran diferentes alternativas que promovieran la subvención de la actividad rehabilitadora del patrimonio arquitectónico por medio de actuaciones sobre edificaciones de cierta antigüedad, que se vean en tal necesidad y que por su enclave se muestren ideales para el turismo rural.

Se trataría de buscar un turismo ecológico que parte del respeto al entorno y privilegia la sustentabilidad, la preservación y la apreciación del medio. Lo que se busca es que el visitante no solo disfrute de la naturaleza sino que también pueda intervenir en el proceso agrícola productivo, en diversas actividades como la recolección<sup>8</sup>.

### 9.º Crear una ley sobre el tratamiento de parcelaciones ilegales, de carácter autonómico

Esta ley debería afrontar las diversas formas del parcelismo ilegal y debería limitar el procedimiento de regularización a los supuestos en los que no fuere posible la reclasificación directa a suelo urbano consolidado. Esto supondría llevar a cabo la regularización de los demás construcciones ilegales por los instrumentos válidos que ya prevé la ley urbanística (plan parcial, planes especiales, etc.).

El proceso regularizador consistiría básicamente en una adecuación paulatina del uso residencial al suelo no urbanizable a través de una normativa. En ésta se habría de dar el papel predominante al particular que ha de llevar la iniciativa, mientras que la Administración coordinaría con una mayor intensidad sus pautas de vigilancia y gestión.

La solución que ha de llevar explícita la ley para el caos vivido pasa por aplicar a rajatabla 4 puntos cardinales:

- Transformación en núcleo de población en suelo no urbanizable, a toda agrupación de casas que reúna los requisitos exigidos.
- Llevar a cabo un proceso regularizador tras una adecuada reclasificación, siguiendo a pies juntillas el proceso urbanizador y edificatorio de la legislación estatal.
- Abrir nuevas vías de protección (sancionar al constructor, mayor vigilancia, etc.)
- A falta de poder recurrir a cualquier otra alternativa, eliminar la urbanización y reponer el suelo a su estado original.

Una solución alternativa pero real que según la casuística a la que nos enfrentemos podría resultar conve-

niente, sería el acogimiento por parte de la legislación urbanística del *Asentamiento Rural*. Esta figura que hoy funciona en otras comunidades como Galicia y Canarias es muy útil a la hora de concebir la edificación residencial dispersa en el suelo rústico, y es por ello que procedemos a definir sus elementos más característicos, los cuales hacemos constar abriendo una puerta a su posible adopción por parte de nuestra Comunidad.

El elemento regularizador clave para el empleo del asentamiento sería el planeamiento general. Este en su ordenación pormenorizada, trataría los asentamientos rurales como formas tradicionales de poblamiento rural, estableciendo como objetivo básico de su ordenación el mantenimiento de dicho carácter rural, evitando su asimilación y tratamiento como suelos urbanos o urbanizables en formación. Para alcanzar dicho objetivo, el planeamiento debería observar dos determinaciones insalvables como son la delimitación del Asentamiento en base al perímetro definido por las viviendas existentes, evitando cualquier extensión hacia el exterior ineditificado, y evitar las nuevas edificaciones residenciales, las cuales se limitarán mediante su colmatación interior.

### **El elemento regularizador clave para el empleo del asentamiento sería el planeamiento general**

Además el planeamiento general ordenaría los asentamientos rurales de acuerdo con varios criterios, entre ellos:

- Podrían reconocerse los asentamientos exigiendo un número determinado de viviendas o exigiendo una determinada densidad. El reconocimiento de los asentamientos se realizaría de acuerdo con sus características territoriales. Ejemplo: exigir una densidad inferior a 5 viviendas por hectárea.
- El planeamiento general mantendría la estructura rural de los asentamientos, mejorando, en su caso, los viales existentes y evitando la apertura de los nuevos, salvo excepciones justificadas, o que pretendan la colmatación interior del asentamiento.
- No se admitirían las segregaciones y parcelaciones con aperturas de nuevas vías, ya sean de carácter privado o público, para el acceso a las diferentes viviendas.
- Se evitarán las tipologías y procesos de producción de suelo y edificación propios del suelo urbano y, en particular, los proyectos y promociones para más de dos viviendas, salvo rehabilitación de patrimonio con valor arquitectónico o etnográfico.

- Las reservas de suelo para espacios libres, dotaciones y equipamientos, se graduarían de acuerdo con los diferentes tipos de asentamientos rurales. (colmatación, densidad, parcela mínima, coeficientes, etc.).

El Asentamiento Rural se postula como un digno candidato a integrar un modelo territorial singular que conforma un sistema cuasiurbano en el medio rural. No se aconseja un uso exorbitado de esta figura pero sí es la categoría adecuada para la reglamentación de la zona afectada, con la recomendación de un crecimiento cero para la misma.

### **10.º Propuesta de solución de la Unión Europea**

En 2020, aproximadamente el 80% de los europeos residirá en zonas urbanas. En 7 países la proporción será del 90% o más. En consecuencia, se agudiza la demanda de suelo en las ciudades y sus alrededores. Día tras día, todos somos testigos de cambios rápidos, visibles y conflictivos en los usos del suelo, que modifican los paisajes y afectan al medio ambiente de las ciudades y de su entorno como nunca antes. Esta extensión de las ciudades tiene lugar por toda Europa, impulsada por los cambios en el estilo de vida y las pautas de consumo, y se conoce generalmente con el nombre de «expansión urbana descontrolada». Los datos disponibles demuestran de manera concluyente que la expansión urbana descontrolada ha acompañado al crecimiento de las ciudades europeas durante los últimos 50 años.

Se habla de *expansión urbana descontrolada* cuando la tasa de cambio del uso del suelo de rústico a urbano es superior a la tasa de crecimiento demográfico de una determinada zona durante un período determinado. La expansión urbana descontrolada debería considerarse, con razón, uno de los principales retos comunes a los que debe hacer frente la actual Europa urbana.

La expansión urbana descontrolada se pone especialmente de manifiesto en los países o regiones que se han beneficiado de las políticas regionales de la UE y de su financiación. También se observan nuevas pautas de desarrollo, en torno a pequeñas ciudades o en el campo, a lo largo de los corredores de transporte y de muchas zonas del litoral que suelen estar conectadas a valles fluviales.

Todo lo anterior nos lleva a analizar los cimientos del conflicto. En Europa, el crecimiento de las ciudades ha estado impulsado históricamente por el aumento de la población urbana, pero en la actualidad, a pesar de la escasa o nula presión demográfica (en los últimos 20 años, la superficie construida en muchos países de Europa occidental y oriental ha aumentado un 20%, mientras que la población sólo ha crecido un 6%), existen diversos factores que siguen impulsando la expansión, cuyo origen está en el deseo de llevar un nuevo estilo de vida en el extrarradio, lejos del centro de las ciudades.



Por supuesto no es esta la única causa, también hay que tener en cuenta circunstancias socioeconómicas, tanto micro como macro, la calidad de los sistemas de transporte, el precio del suelo, las preferencias individuales en materia de vivienda, las tendencias demográficas, las tradiciones y limitaciones culturales, y el atractivo de las zonas urbanas existentes son factores que influyen en la forma en que se desarrolla un área urbana.

Otra de las causas principales es la aplicación de políticas de ordenación en el ámbito local y regional, incentivada por los Fondos de Cohesión y por los Fondos Estructurales de la Unión Europea, que financian el desarrollo de las infraestructuras, por lo que la expansión descontrolada se ha acelerado en respuesta a la mejora de las conexiones de transporte y el aumento de la movilidad personal.

Básicamente la UE nos propone como modelo a seguir «la Ciudad Compacta». Las ciudades son por naturaleza lugares donde se concentran grandes cantidades de personas en pequeñas superficies. Esto presenta ciertas ventajas evidentes para el desarrollo económico y social. En algunos aspectos incluso puede ser beneficioso para el medioambiente. Por ejemplo, el uso del suelo y el consumo de energía tienden a ser menores en las áreas urbanas en comparación con las áreas de población dispersa. El tratamiento de los residuos y de las aguas residuales se beneficia de economías de escala. De este modo, los problemas tradicionales de salud ambiental derivados de un agua potable que presenta riesgos, unos saneamientos inadecuados y unas viviendas deficientes básicamente han desaparecido de las ciudades de la Unión Europea.

¿Qué nos propone la UE?

— Nos propone comenzar por las infraestructuras de transporte, eje fundamental de un adecuado desarrollo urbano, tales infraestructuras deben formar parte de un enfoque global, que tenga en cuenta el verdadero impacto de las inversiones dirigidas a crear y sostener las economías urbanas locales. Debe ser parte de un desarrollo equilibrado y policéntrico, que reduzca los daños al medio ambiente.



***Pero las estrategias e instrumentos para controlar la expansión urbana descontrolada dependen en gran medida de la realidad actual de Europa, donde existen varios niveles de gobierno interrelacionados, desde el ámbito local hasta el europeo***

Pero las estrategias e instrumentos para controlar la expansión urbana descontrolada dependen en gran medida de la realidad actual de Europa, donde existen varios niveles de gobierno interrelacionados, desde el ámbito local hasta el europeo. Esto es así especialmente en el caso de los importantes flujos financieros que moldean los presupuestos de ordenación. En la actualidad las políticas de ordenación suelen ser reflejo de la lógica del mercado. Sería mejor que reflejasen una visión del desarrollo urbano en la cual se integrasen plenamente las consideraciones ambientales y sociales en las políticas de ordenación territorial en todas las fases del ciclo, desde la identificación del problema y la formulación de las políticas hasta su aplicación y posterior evaluación. Esto podría comportar varios beneficios, como por ejemplo:

- Coherencia en todas las fases del ciclo político.
- Comparación e intercambio de buenas prácticas para desarrollar ciudades más compactas.
- Mayor cooperación entre organismos en todos los niveles de responsabilidad.
- Corrección de los fallos del mercado que favorecen la expansión urbana descontrolada, mediante estímulos relacionados con el precio del suelo en y entre zonas urbanas, así como en su entorno.
- Creación de zonas verdes en las ciudades.

Principales fases del ciclo político, respaldado por datos, información y conocimientos:



Agencia Europea de Medio Ambiente ([www.eea.europa.eu/es/publications/briefing\\_2006\\_4/at\\_download/file](http://www.eea.europa.eu/es/publications/briefing_2006_4/at_download/file)).



## 11.º Reforzar la disciplina urbanística, sin miedo a la demolición

Hoy por hoy se produce una clara apuesta por la legalización de toda edificación quebrantadora del ordenamiento, bien buscando refugio en los citados planes o en figuras como la de fuera de ordenación o el planeamiento recogido, todo esto ocasiona un notable desuso de la disciplina urbanística. Creemos que a toda regularización debe acompañar una insalvable medida disciplinaria que aporte sanciones proporcionales además de las necesarias demoliciones. Se debe demoler respecto de la unidad de actuación que se pretenda regularizar, los excesos de edificabilidad y los inmuebles que invadan los sistemas y dotaciones, teniendo en cuenta para ejecutar los mismos los lugares más adecuados sin reparar en los elementos edificatorios preexistentes. Siempre ejecutando tales medidas de manera individualizada, siguiendo cada expediente bajo una cobertura legal y *sin descartar*

*el factor socioeconómico*<sup>9</sup>. En este último punto sería muy interesante que la Ley Urbanística o alguna ordenanza municipal albergara tal consideración, ya que no podemos observar el mismo trato de una persona que tiene una segunda o tercera residencia, de la persona que carece de medios económicos y que sin esa casa se quedaría en la calle. Sería muy interesante y equitativo para un estado social y del bienestar en el que vivimos desarrollar un Plan especial con la consideración de la situación socioeconómica de los individuos.



*Sería muy interesante y equitativo para un estado social y del bienestar en el que vivimos desarrollar un Plan especial con la consideración de la situación socioeconómica de los individuos*

## NOTAS

- 1 El patrimonio público se erige como pieza clave a la hora de urbanizar lo ilegalmente edificado en cuanto a su integración como parte del aprovechamiento real no objeto de apropiación por el conjunto de propietarios en una unidad de actuación o ámbito que se pretenda regularizar. Así se otorga a la Administración un cierto margen de maniobrabilidad a la hora de exigir a los particulares, existiendo múltiples casos en los que se renuncia a tal aprovechamiento.
- 2 Recordar que es nuestra propia Constitución la que extrae expresamente —en esta concreta materia y no en otras— del valor de la justicia un mandato dirigido a los poderes públicos para impedir la especulación. Ello es perfectamente posible desvinculando clasificación y valoración. Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto; es importante llevar a la práctica esta máxima de que «el suelo se debe valorar por lo que es, no por lo que pueda llegar a ser en un término a corto, medio o largo plazo, o sea no contar las expectativas futuras». En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rural, esto es, aquel que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiendo por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad. Desde esta perspectiva, los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación.
- 3 La Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (*Diario Oficial* n.º L 197, de 21.7.01), fue incorporada al ordenamiento jurídico estatal mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que entró en vigor al día siguiente a su publicación (*BOE* n.º 102, de 29.4.06). El procedimiento de evaluación establecido en la Ley 9/2006 descansa, en su fase inicial, en el informe de sostenibilidad ambiental, definido en los artículos 2.e) y 8.1 como un documento a elaborar por el órgano promotor, que forma parte del plan y que tiene por objeto identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan, así como unas alternativas razonables y técnica y ambientalmente viables.
- 4 Artículo 30.1. TR 2/2008: El justiprecio de los bienes y derechos expropiados se fijará conforme a los criterios de valoración de esta Ley mediante expediente individualizado o por el procedimiento de tasación conjunta. Si hay acuerdo con el expropiado se podrá satisfacer en especie.
- 5 Artículo 22.3 TR 2/2008: Las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en el suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes. En el suelo urbanizado, las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajusten a la legalidad se tasarán conjuntamente con el suelo en la forma prevista en el apartado 2 del artículo 24. Se entiende que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimante que requiriesen, o han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística. La valoración de las edificaciones o construcciones tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. Si han quedado incursas en la situación de fuera de



ordenación, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil.

- 6 La participación pública y privada también ha de formalizarse en la gestión y mantenimiento de las edificaciones irregulares, creando Entidades de Conservación de la Urbanización, en la aplicación de cualquiera de los sistemas que se adopte. Lo más favorable sería que todos los propietarios implicados formaran parte de esa Entidad, además de incluir una figura neutral de carácter administrativo que busque anar voluntades. De entre los diferentes sistemas de actuación urbanística cabe destacar la compensación, porque permite descargar la gestión en una junta de compensación de propietarios y libera así a la administración de cualquier responsabilidad en este punto. También la cooperación es importante, aunque teniendo en cuenta los cuantiosos gastos que supone una urbanización es poco recomendable. Recordar que en este sistema los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización con cargo a los mismos. Por último, la expropiación es el más tajante y violento, por

lo que sólo debe usarse en el supuesto de falta de un entendimiento total entre los propietarios respecto de la utilización de alguno de los sistemas anteriores. También se ha de aplicar en los casos de flagrante ilegalidad, o si el destino del área ocupada es para un uso de interés social.

- 7 En este sentido cabe citar que en muchos casos se procede como en el Ayuntamiento de Zaragoza en el que las zonas a regularizar (zonas K) son los propietarios los que han tomado la iniciativa.
- 8 Se proponen las «Ecoaldeas» como nuevas formas de turismo ecológico en el que se mimetiza la naturaleza con el individuo, muchas entidades locales están empezando a apostar por este tipo de iniciativas.
- 9 La Disposición Transitoria Duodécima del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, contemplan unas causas de reducción de la sanción y suspensión de la demolición por causas socioeconómicas.

# Ahora, USTED GANA

NUEVO  
SERVICIO  
online



elconsultordealcaldes.es

## • Gana en autonomía personal

Solucione directamente asuntos de su gestión diaria sin tener que depender constantemente de su personal laboral. **El mejor asesor del político local.**

## • Gana en seguridad y rapidez

Una GUÍA ON-LINE indispensable para una gestión pública eficaz.

## • Gana en su relación directa con los administrados

Diseñada ESPECIFICAMENTE para el político local.

 **LA LEY**  
grupo Wolters Kluwer

**EL CONSULTOR**  
DE LOS AYUNTAMIENTOS

**MÁS INFORMACIÓN:**  
Tel.: 902 250 500 / [clientes@elconsultor.es](mailto:clientes@elconsultor.es)  
[www.elconsultordealcaldes.es](http://www.elconsultordealcaldes.es)

# EL CONSULTOR

## de Alcaldes y Concejales