



Consell Insular
d'Eivissa i Formentera
Departament de Turisme,
Urbanisme i
Ordenació del Territori

INFORME JURÍDIC DE LES AL-LEGACIONS, SUGGERIMENTS I INFORMES PRESENTATS AL PLA TERRITORIAL INSULAR D'EIVISSA I FORMENTERA.

Que emeten els Lletrats que subscriuen a propòsit de les al-legacions, suggeriments i informes presentats durant el tràmit d'informació pública del Pla Territorial Insular d'Eivissa i Formentera.

*Nota: Concordances utilitzades al present informe:

LRSV'98: Llei 6/1998, de 13 d'abril, de règim del sòl i valoracions.

LDU: Llei 10/1990, de 23 d'octubre, de disciplina urbanística

DOT: Llei 6/1999, de 3 d'abril, de directrius d'ordenació territorial de les Illes Balears i de mesures tributàries.

NTC: Norma territorial Cautelar.

NTC 2002: Norma Territorial Cautelar de modificació de la norma territorial cautelar aprovada definitivament pel ple del consell insular en data 27 d'octubre de 2000, per la qual s'amplien les determinacions provisionals d'ordenació d'aquesta norma i dirigides a assegurar l'efectivitat del pla territorial insular d'Eivissa i Formentera, aprovada definitivament en data 20 de gener de 2003 (BOIB núm. 11, de 23-01-2003).

NTC 2000: Norma Territorial Cautelar per la qual s'adopten mesures provisionals per assegurar la viabilitat i efectivitat del Pla Territorial Parcial d'Eivissa i Formentera, aprovada definitivament pel ple del Consell Insular en data 27 d'octubre de 2000 (BOIB núm. 132 EXT. 28-10-2000).

CIOTUPHA: Comissió Insular d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Patrimoni Históricoartístic del Consell Insular d'Eivissa i Formentera.

PGOU: Pla General d'Ordenació Urbana.

LOT: Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'ordenació territorial.

LCOT: Llei 2/2001, de 7 de març, d'atribució de competències als consells en matèria d'ordenació del territori.

LEN: Llei 1/1991, de 30 de gener, d'espais naturals i de règim urbanístic de les Àrees d'Espècial Protecció de les Illes Balears.

LSR: Llei 6/1997, de 8 de juliol, del sòl rústic de les Illes Balears.

PTI: Pla Territorial Insular.

CE: Constitució Espanyola.

STS: Sentència del Tribunal Suprem

STC: Sentència del Tribunal Constitucional.

STSJ: Sentència de Tribunal Superior de Justícia.

CAIB: Comunitat Autònoma Illes Balears.

BOIB: Butlletí Oficial de les Illes Balears.

ANTECEDENTS DE FET I FONAMENTS DE DRET:

PRIMER.- Al BOIB número 111, de dia 12 d'agost de 2004, s'ha publicat l'edicta corresponent a l'acord plenari del Consell Insular d'Eivissa i Formentera, sessió extraordinària de data 30 de juliol de 2004, mitjançant el qual s'acordà aprovar inicialment el Pla Territorial Insular d'Eivissa i Formentera.

L'esmentat Pla se sotmeté al tràmit d'informació pública durant un termini de 2 mesos que finalitzà el 13 d'octubre de 2004. Durant el tràmit d'informació pública del PTI s'han presentat un total 2254 al-legacions i/o suggeriments i fora d'aquest termini 64 més, comptabilitzant un total de 2318. No obstant l'anterior, tant a l'informe tècnic com al present es prenen en consideració totes elles.

Així mateix, durant aquest termini s'han sol·licitat els informes preceptius que assenyalen la LOT: tots els ajuntaments de les Pitiüses, el Govern de la CAIB, Delegació del Govern, Ministeri de Foment, i Autoritat Portuària.





Així mateix, conclosa la fase d'informació pública i redactat el text definitiu, s'ha demanat informe a Demarcació de Costes ex articles 112 i 117.2 de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de Costes, a la Comissió Balear de Medi Ambient, i al Govern de la CAIB ex art. 10.1. g) de la Llei 14/2000.

Consten emesos els informes de la CBMA i del Govern de la CAIB. No han estat emesos en termini el de la Demarcació de Costes (2 mesos), el de l'Autoritat Portuària, el del Ministeri de Foment (1 mes) ni el de la Delegació del Govern. En tot cas, havent transcorregut els terminis establerts i, en el seu defecte, el màxim de 3 mesos d'acord amb l'article 83.3 en relació amb l'article 42.5. c) de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, es pot continuar la tramitació de l'expedient.

Consta informe favorable de la Comissió Balear de Medi Ambient en sessió de dia 11 de març de 2005, amb determinades prescripcions.

Així mateix consta informa favorable de la Comissió de Coordinació de Política Territorial en sessió de dia 11 de març de 2005 (RGE 5966).

A l'informe tècnic general d'al·legacions i informes s'analitzem tots aquests informes i al·legacions i d'aquest informe tècnic es desprenen tota una sèrie de consideracions de contingut jurídic que analitzarem en el present informe.

SEGON.- TRACTAMENT PARTICULARITZAT DE LES QÜESTIONS PLANTEJADES.

El present informe dóna resposta, en general, a les qüestions de caire jurídic que es deriven de les al·legacions i/o suggeriments, i informes emesos; tots ells analitzats al corresponent informe tècnic. No es tracten singularitzadament totes les qüestions que individualment han plantejat els més de 2000 al·legants en relació a com afecta el PTI a les seves propietats o interessos particulars, atès que aquest no és l'objecte del tràmit d'informació pública d'un instrument d'ordenació territorial.

Així mateix, per tal de garantir el tràmit de participació en la formació dels plans, com sigui que resulta del tot impossible comunicar individualment a cada al·legant –per manca de dades en molts de casos així com pel seu volum- i no existint en matèria de formació i aprovació de plans l'obligació de notificar individualment la resposta a les al·legacions, ja que aquesta s'entén complerta, tal com assenyala la jurisprudència, amb la corresponent publicació, es proposa que amb l'aprovació definitiva de l'instrument es procedeixi a la publicació, junt amb el PTI, dels informes emesos en relació a les al·legacions i/o suggeriments plantejats, d'acord amb l'article 86.3 en relació amb l'article 59.6 a) de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment.

I.- PEL QUE FA ALS EFECTES DE L'APROVACIÓ INICIAL DEL PLA TERRITORIAL INSULAR D'EIVISSA I FORMENTERA.

Al BOIB número 111, de dia 12 d'agost de 2004, s'ha publicat l'edicta corresponent a l'acord plenari del Consell Insular d'Eivissa i Formentera, sessió extraordinària de data





30 de juliol de 2004, mitjançant el qual s'acordà aprovar inicialment el Pla Territorial Insular d'Eivissa i Formentera.

S'ha de dir d'entrada que el Pla Territorial Insular entra en vigor un cop aprovat definitivament i publicat en el corresponent Diari Oficial (BOIB).

S'ha de tenir present que l'aprovació inicial del Pla Territorial no suposa *per se* la suspensió de l'atorgament de llicències i/o autoritzacions que el contradiguin, i per altra banda, el Pla Territorial entra en vigor quan, aprovat definitivament, aquest s'hagi publicat íntegrament en el BOIB.

Però, per altra banda tenim que recentment s'ha dictat normativa d'ordenació territorial que ha alterat el règim de vigència de les normes territorials cautelars dictades amb anterioritat a l'aprovació inicial dels Plans territorials, així com ha atorgat edificabilitat per a ús d'habitatge a parcel·les on fins aquell moment aquest ús restava prohibit. En concret:

1.- La Llei 8/2003, de 25 de novembre, de mesures urgents en matèria d'ordenació territorial i urbanisme a les Illes Balears (BOIB núm. 168, de 04-12-2003), modifica la matriu del sòl rústic continguda en les DOT i els arts. 12 i 14 de la LEN, tot aixecant la prohibició de construcció de nous habitatges en zones ANEI i ARIP d'Eivissa i Formentera, prenent com a data d'eficàcia l'aprovació inicial del PTI, i assenyalant les parcel·les mínimes a efectes de construcció de nous habitatges en aquestes zones, i que l'entrada en vigor d'aquestes modificacions es difereix per la mateixa llei a l'aprovació inicial del PTI. Així disposa:

Article 2

Modificació de la Llei 1/1991, de 30 de gener, d'espais naturals i de règim urbanístic de les àrees d'especial protecció de les Illes Balears

1. L'article 12 de la Llei 1/1991, de 30 de gener, d'espais naturals i de règim urbanístic de les àrees d'especial protecció de les Illes Balears queda redactat de la següent manera:

Als terrenys inclosos a una àrea natural d'especial interès, la superfície susceptible de l'edificació d'un habitatge aïllat és:

Per a l'illa d'Eivissa, 5 hectàrees.

Per a l'illa de Formentera, 3 hectàrees.

2. Es modifica l'article 14 de la Llei 1/1991, de 30 de gener, d'espais naturals i de règim urbanístic de les àrees d'especial protecció de les Illes Balears, en allò que fa referència a les illes d'Eivissa i Formentera, substituïnt-se el número 2 pels números 2 i 3 següents:

2. Per a l'illa d'Eivissa, 2,5 hectàrees.

3. Per a l'illa de Formentera, 1,5 hectàrees.





3. S'afegeix l'article 14 bis a la Llei 1/1991, de 30 de gener, d'espais naturals i de règim urbanístic de les àrees d'especial protecció de les Illes Balears, que queda redactat de la següent manera:

El Pla Territorial Insular d'Eivissa i Formentera podrà reduir fins a un 25% les superfícies previstes als articles 12 i 14 quan es tracti de finques registrals resultants d'actes dispositius de segregació derivats de testaments o pactes successoris, o que siguin necessaris per dur a terme la partició de béns per idèntica raó hereditària o per procedir al pagament de la llegítima, o quan es tracti de donacions entre pares i fills. Les llicències d'edificació en parcel·les que es beneficiïn de la reducció prevista en l'apartat anterior només s'atorgaran amb l'acceptació prèvia, per part del propietari, de l'obligació de no transmetre inter vivos l'esmentada finca en el termini de quinze anys a comptar des de l'atorgament de la llicència. La seua eficàcia es demorarà al moment en què s'acrediti, davant de l'ajuntament competent, haver practicat la corresponent inscripció al Registre de la Propietat de l'esmentada obligació. En qualsevol cas, la llicència es condicionarà al manteniment d'aquesta obligació.

Disposició addicional

Les modificacions de la Llei 6/1999 contingudes a l'apartat 3 de l'article 1 i les modificacions de la Llei 1/1991 de l'article 2 de la present llei no entraran en vigor fins a l'aprovació inicial del Pla Territorial Insular d'Eivissa i Formentera.

2.- Per la seua banda, la Llei 10/2003, de 22 de desembre de mesures tributàries i administratives (BOIB núm. 179 ext., de 29-12-2003) modifica el règim de les normes territorials cautelars –de nova redacció– i el de les ja dictades, establint que la seva vigència finalitza amb l'aprovació inicial de l'instrument d'ordenació territorial. Efectivament, a l'apartat 1 de la disposició addicional vint-i-dosena de la Llei 10/2003 es disposa:

.../...

e) *Es modifica el número 1 de l'article 17, que queda redactat de la següent manera:*

*1. Simultàniament o amb posterioritat a l'acte d'iniciació del procediment de formulació d'un instrument d'ordenació territorial, o de revisió o modificació, l'òrgan competent per dictar-lo pot apreciar motivadament la necessitat d'elaborar una norma territorial cautelar, i definir-ne l'àmbit, la finalitat i el contingut bàsic. Aquesta norma regirà fins a l'aprovació inicial de l'instrument d'ordenació corresponent, excepte en el cas de les Directrius d'Ordenació Territorial que regiran fins a la seua entrada en vigor.**

* Recordem que la redacció inicial d'aquest apartat 1 deia: "Aquesta norma regirà fins a l'entrada en vigor de l'instrument d'ordenació corresponent."



Així mateix, l'apartat 2 *in fine* recull:

2. .../... Les normes territorials cautelars aprovades amb anterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta llei es regiran per la normativa que els era d'aplicació en el moment de la seua aprovació definitiva. No obstant això, l'aprovació inicial de l'instrument d'ordenació territorial al qual es troben vinculades suposarà la seva derogació sempre que aquesta aprovació inicial hagi tengut lloc amb posterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta llei.

No obstant l'anterior, aquesta Llei 10/2003, conscient que les normes territorials anteriors decauen i que el PTI no entra en vigor fins a l'aprovació definitiva, ha previst un sistema per evitar disfuncions entre l'aprovació inicial de l'instrument d'ordenació i la seua entrada en vigor. Així, l'apartat 1 a) de la disposició addicional vint-i-dosena, de la Llei 10/2003, de 22 de desembre de mesures tributàries i administratives, preveu que:

“Simultàniament a l'acord d'aprovació inicial, s'acordarà la suspensió de l'atorgament d'aquelles llicències i autoritzacions que, tot i complir les determinacions legals vigents, es consideri que impedeixin o dificultin la viabilitat del futur pla. Així mateix es podrà acordar també la suspensió de l'aprovació d'aquells instruments de planejament urbanístic que es consideri que impedeixin o dificultin la viabilitat del futur pla, excepte quan dins la seua tramitació hagi finalitzat el període d'informació pública.

L'acord de suspensió a què es refereix el paràgraf anterior haurà d'incorporar un informe favorable de la Comissió de Coordinació de Política Territorial sobre l'abast i els efectes de la suspensió i la seua adequació al model territorial fixat a les Directrius d'Ordenació Territorial. L'informe haurà de ser emès en el termini màxim d'un mes. Transcorregut aquest termini, aquest informe s'entendrà favorable”.

Amb aquesta situació legal tenim:

1.- Que l'aprovació inicial de l'instrument d'ordenació esmentat, no du implícita la suspensió de la tramitació d'aquells instruments o de l'atorgament d'aquelles llicències i autoritzacions en tramitació que, malgrat complir la normativa vigent, poden impedir o dificultar la viabilitat del Pla i que per altra banda, les Normes Territorials cautelars definitivament aprovades per aquest Consell Insular en dates 27.10.2000 i 20.01.2003, i la que aprovà el 7 d'abril de 2000 el Consell de Govern de les Illes Balears i relativa a les AAPI (àrees d'assentament dins paisatge d'interès) definides per la LEN, a l'àrea des Amunts d'Eivissa (àmbits de sòl urbanitzable d'Allà Dins, de Benirràs i de na Xemena, del terme municipal de Sant Joan de Labritja), queden derogades quan s'aprovi inicialment l'instrument d'ordenació territorial al qual es troben vinculades, d'acord amb la Disposició addicional vint-i-dosena de la Llei 10/2003 esmentada.

2.- Per altra banda, per tal de donar resposta i continuïtat a la Norma Territorial Cautelar definitivament aprovada pel Consell de Govern en data





07.04.2000 i a les esmentades Normes Territorials cautelars, s'estableixen en el text del PTI tota una sèrie de determinacions que impliquen reclassificacions a sòl rústic de determinats sectors de sòl urbanitzable o també reduccions d'aprofitament, aplicació de paràmetres urbanístics més restrictius (augment parcel·la mínima, disminució d'alçades, etc.) en aquells urbanitzables que es mantenen.

3. En el PTI es delimiten els ANEI d'Alt Nivell de Protecció establerts en l'art. 11 de la LEN, on l'ús d'habitatge es troba prohibit, d'acord amb la matriu reguladora del sòl rústic continguda en la Llei 6/1999, de 3 d'abril, de Directrius d'Ordenació Territorial.

4.- La Llei 8/2003, de 25 de novembre, de mesures urgents en matèria d'ordenació territorial i urbanisme a les Illes Balears, modifica la matriu del sòl rústic continguda en les DOT i els art. 12 i 14 de la LEN, tot aixecant la prohibició de construcció de nous habitatges en zones ANEI i ARIP d'Eivissa i Formentera si el PTI així ho preveu en la seua aprovació inicial, i assenyalant les parcel·les mínimes a efectes de construcció de nous habitatges en aquestes zones; i que l'entrada en vigor d'aquestes modificacions es difereix per la mateixa llei a l'aprovació inicial del PTI.

5.- El PTI també preveu la prohibició d'implantació de nous usos d'habitatge en determinades zones de sòl rústic, amb independència de la seua qualificació, com ara en els pendents superiors al 40% o les muntanyes, a partir d'una determinada alçada.

6.- Així mateix, es preveuen uns paràmetres urbanístics per als nous habitatges en sòl rústic, així com pels seus annexos (com ara el nombre de plantes segons les zones, superfície construïble màxima, percentatge màxim d'ocupació per parcel·la, etc.) que són més restrictius que els que resultarien de l'aplicació de la Llei reguladora del sòl rústic de les Illes Balears i que també es recollien parcialment en les normes cautelars aprovades per aquest Consell.

Per la qual cosa, el Consell considerarà que el text redactat per a l'aprovació inicial del PTI conté tota una sèrie de determinacions que, de no prendre's algun tipus de mesura per evitar la seva consolidació, mentre es troba en tramitació el Pla Territorial, podrien ocasionar-se disfuncions amb les determinacions definitives del propi pla, tot posant en qüestió la seva pròpia eficàcia.

És precisament per tot l'anterior, i a l'empara d'allò establert a l'apartat 1 a) de la disposició addicional vint-i-dosena, de la Llei 10/2003, de 22 de desembre de mesures tributàries i administratives que es considerarà del tot imprescindible procedir a la suspensió, fins a l'aprovació definitiva del PTI, de la tramitació d'aquells instruments de planejament i, així mateix, de l'atorgament d'aquelles llicències i autoritzacions per a actes d'urbanització i edificació que no s'ajustin o contradiguin les determinacions del PTI, tot havent-se d'excloure de la suspensió anterior, la tramitació d'expedients de construcció d'habitatges unifamiliars aïllats en sòl rústic, que es trobin en tramitació, sempre que aquestos s'ajustin a la normativa vigent en la data immediatament anterior



a la data d'aprovació inicial del PTI o que compleixin amb les seues determinacions. En aquest darrer cas, excepte les afectades per l'article 6 de la Llei 9/1999, 6 d'octubre, de mesures cautelars i d'emergència relatives a l'ordenació del territori i l'urbanisme a les Illes Balears.

Així, el Consell sol·licità l'informe previ de la comissió de coordinació de política general amb data 22 de juliol de 2004 (RGS 8104) per tal de procedir, simultàniament, a l'aprovació inicial del PTI i a suspendre aquells actes i actuacions que contravenguessin l'esmentat Pla Territorial. Aquesta comissió emeté informe favorable en data 26 de juliol de 2004.

L'apartat cinquè de l'acord del Ple del Consell Insular d'Eivissa i Formentera, en sessió extraordinària celebrada en data 30 de juliol de 2004, mitjançant el qual s'apravà inicialment el Pla Territorial Insular d'Eivissa i Formentera disposa:

“.../...

5è.- Suspendre, simultàniament a l'aprovació inicial del present Pla, la tramitació dels instruments de planejament i l'atorgament de les llicències i autoritzacions per actes d'urbanització i edificació que no s'ajustin o contradiguin les determinacions del Pla Territorial Insular. La suspensió prevista al paràgraf precedent regirà fins a l'aprovació definitiva del pla territorial insular d'Eivissa i Formentera.

S'exclou de la suspensió anterior, la tramitació dels expedients de construcció d'habitatges unifamiliars aïllats en sòl rústic, sempre que aquestos s'ajustin a la normativa vigent immediatament anterior a la data d'aprovació inicial del Pla Territorial o compleixin les seues determinacions, en aquest últim supòsit excepte els afectats per l'article 6 de la Llei 9/1999, de 6 d'octubre, de mesures cautelars i d'emergència relatives a l'ordenació del territori i l'urbanisme a les Illes Balears.

Les determinacions suspensives contingudes en aquest apartat cinquè produiran els seus efectes des del dia de la publicació al BOIB de l'acord d'aprovació inicial del present Pla, les quals es mantendran fins a l'aprovació definitiva del Pla Territorial Insular d'Eivissa i Formentera.”

Aquesta suspensió acordada implica que fins a l'aprovació definitiva no es poden tramitar els instruments de planejament ni atorgar aquelles llicències i autoritzacions per actes d'urbanització i edificació que no s'ajustin o contradiguin les determinacions del Pla Territorial Insular (aprovat inicialment).

Així mateix s'exclou d'aquesta suspensió anterior, la tramitació dels expedients de construcció d'habitatges unifamiliars aïllats en sòl rústic, sempre que aquestos s'ajustin a la normativa vigent immediatament anterior a la data d'aprovació inicial del Pla Territorial o compleixin les determinacions d'aquest, en aquest últim supòsit excepte els afectats per l'article 6 de la Llei 9/1999, de 6 d'octubre, de mesures cautelars i d'emergència relatives a l'ordenació del territori i l'urbanisme a les Illes Balears.



I per què s'exclouen els habitatges unifamiliars aïllats en tramitació, que o bé compleixen la normativa immediatament anterior o bé compleixen el contingut del PTI inicialment aprovat, doncs perquè la Llei 8/2003 ha permès que tornin a ser edificables parcel·les (ANEI) que abans (des de l'any 1999, per la Llei 9/1999) eren inedificables. Però en aquest cas, sempre que no es tractessin de parcel·les segregades o dividides des de l'any 1997 (que recordem resten suspeses fins a l'aprovació definitiva del PTI per efecte de la Llei 9/1999).

En definitiva, durant la tramitació del PTI no es poden tramitar instruments de planejament que incompleixin el PTI, no es poden atorgar llicències ni autoritzacions que contradiguin el Pla, i només es podran atorgar aquelles llicències i/o autoritzacions pels habitatges unifamiliars aïllats que compleixin o bé l'anteriorment vigent o bé el contingut del Pla Territorial. I lògicament, els que compleixin, a la vegada, les determinacions legals vigents i el contingut del PTI (encara que no ho digui la suspensió), ja que ho diu l'apartat 1 a) d'aquesta disposició addicional vint-i-dosena de la Llei 10/2003 *"En qualsevol cas, es podran concedir aquelles llicències i autoritzacions que, a més de complir amb les determinacions legals vigents, compleixin també amb les establertes en el pla."*

Aquest és l'únic efecte de l'aprovació inicial del Pla Territorial –és un efecte suspensiu-, no entra en vigor, però produeix, com hem vist, determinats efectes suspensius de *cautela*, i les seves determinacions positives no entren en vigor fins a l'aprovació definitiva. No és que aprovat inicialment el Pla, les seves determinacions es puguin executar directament, sinó que s'exigeix una adaptació prèvia municipal dels planejaments municipals.

Una vegada el PTI entri en vigor, el propi pla estableix un règim transitori de directa aplicació amb desplaçament de les determinacions municipals que no resultin més restrictives respecte d'aquelles disposicions de caràcter supramunicipal expressament assenyalades ex art. 15 de la LOT.

II.- PEL QUE FA A LA MANCA DE DICTAMEN DEL CONSELL CONSULTIU.

Aquest no és preceptiu.

Efectivament, la normativa aplicable al procediment d'aprovació del PTI no exigeix l'emissió prèvia d'aquest dictamen, ni les DOT ni la LOT. En aquest sentit, s'ha de dir que a propòsit de les NTC es plantejà la mateixa qüestió de manca de dictamen del Consell Consultiu. Com sigui que la NTC pot contenir les mateixes determinacions substantives que les que establirà finalment el Pla territorial, però amb la diferència que en el supòsit de la NTC les seves determinacions són de caràcter provisional, i aquesta qüestió ha estat expressament refusada pels tribunals de Justícia, s'ha de concloure que aquest dictamen no és preceptiu. Així, la ST número 148, de 21 de febrer de 2003 del TSJIB disposa:

"OCTAVO. AUSENCIA DE DICTAMEN DEL CONSELL CONSULTIU.





La Ley 8/87 no exige expresamente el dictamen del Consell Consultiu en el caso de las Normas Territoriales Cautelares -Disposición Adicional Tercera- contrariamente a lo que ocurre en el procedimiento de suspensión del planeamiento general -Disposición Transitoria Decimoquinta de la Ley 6/99-

*Por tanto, no tratándose aquí de caso contemplado en el artículo 10.11 de la Ley 5/93, ha de anticiparse ya que **tampoco se trata de supuesto previsto en el artículo 10.6. ni 10.10.d. de la Ley 5/93.***

La potestad reglamentaria reside en el Govern de les Illes Balears y en sus Consellers -artículos 49.3. del Estatuto, 38.1 y 2. de la Ley 4/2001 y 19.1. de la Ley 8/2000-

Por el contrario, los Consells Insulars únicamente ejercen la potestad reglamentaria cuando expresamente son habilitados para ello, sea por Ley del Estado o sea por Ley de la Comunidad Autónoma -artículo 49.4 del Estatuto y 19.2 de la Ley 8/2000-

De no ser así, los Consells Insulars únicamente tienen potestad reglamentaria organizativa o interna.

La Norma Territorial Cautelar no se somete al procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias, de modo que, al utilizar la Ley 5/93 un concepto riguroso de disposición de carácter reglamentario, esto es, la que desarrolla o ejecuta una Ley, no cabe aceptar que se trate de caso previsto en el artículo 10.6. porque ni la Norma Territorial Cautelar ni los instrumentos de planeamiento de ordenación territorial desarrollan ni ejecutan una Ley.

El artículo 10.10. d. de la Ley 5/93 alude a la modificación de los instrumentos urbanísticos que afecten a zonas verdes o espacios libres, con lo que tampoco de ahí puede resultar que en el caso de la Norma Territorial Cautelar fuese preceptivo el dictamen del Consell Consultiu.

En consecuencia, y por todo lo anterior, debe desestimarse la demanda.”

III.- PEL QUE FA A LA MANCA DE COMPLIMENT DE LA NECESSÀRIA EXPOSICIÓ PÚBLICA DEL PTI, MANIFESTANT QUE AQUESTA S'HA FET SENSE LA PRECEPTIVA AVALUACIÓ D'IMPACTE AMBIENTAL PREVISTA A LA LEGISLACIÓ AUTONÒMICA I NORMATIVA EUROPEA, SOL·LICITANT-SE NOVA APROVACIÓ INICIAL AMB EL CORRESPONENT ESTUDI I POSTERIOR EXPOSICIÓ PÚBLICA.

La necessitat que el PTI disposi d'un estudi d'avaluació d'impacte ambiental ve assenyalada per l'article 85 de les DOT que disposa que els instruments d'ordenació territorial regulats en les DOT hauran de disposar d'Estudi d'Impacte Ambiental (EIA) d'acord amb la normativa vigent. El fet que el Decret 4/1986 (BOIB de 10-02-1986) sigui l'únic que reguli en detall l'AIA, i no hi hagi cap altra normativa de nivell estatal que ho faci per a instruments d'ordenació territorial, unit al contingut de la disposició



addicional setena de les DOT que assenyala que el Govern de les Illes ha de regular les referides EIA per als instruments d'ordenació territorial, normativa encara no existent, fa que en absència de la referida regulació no sigui exigible que es realitzi una avaluació d'impacte ambiental. Així mateix, la directiva europea 2001-42 CE, que encara no ha estat objecte d'adaptació per la legislació estatal ni l'autonòmica balear, assenyala que els instruments portaran una avaluació ambiental si els primers actes preparatoris són posteriors a 21 de juliol de 2004. Situació que no concorre en el present PTI, ja que:

- El Ple del Consell Insular d'Eivissa i Formentera, en sessió extraordinària de data 23 de juliol de 2002, acordà sotmetre a consulta i informació pública l'avanç previ a l'aprovació inicial del pla territorial insular d'Eivissa i Formentera, formulat per l'equip de govern, durant un termini de tres mesos als efectes de presentar-hi els suggeriments i les propostes escaients, comptadors des de l'endemà del dia que es publicàs el corresponent anunci en el BOIB (BOIB núm. 96 de 10 d'agost de 2002). Aquest període d'informació pública finalitzà en data 11 de novembre de 2002, havent-se presentat un total de 290 al·legacions.
- En data 6 d'octubre de 2003 es formalitzà un conveni de col·laboració amb la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports del Govern de les Illes Balears en matèria d'urbanisme, habitabilitat i ordenació del territori, en ordre a la redacció definitiva del PTI.
- Per Resolució del Conseller executiu del Departament de Turisme, Urbanisme i Ordenació del Territori, de data 22 d'abril de 2004, es va encarregar la redacció del PTI en ordre a la seua aprovació als serveis tècnics del Consell Insular d'Eivissa i Formentera, en col·laboració amb els tècnics del Govern de les Illes Balears assignats en virtut del conveni de col·laboració subscrit entre el Govern de les Illes Balears i el Consell Insular d'Eivissa i Formentera en matèria d'urbanisme, habitabilitat i ordenació del territori.

En el PTI inicialment aprovat es parteix del contingut de les NTC i de l'avanç previ formulat, com a base tècnica. Així, tal com es recull a la memòria del PTI :

"5 Antecedentes

1 De forma previa a la formulación del PTI, se han aprobado por el Govern de les Illes Balears y por el Consell Insular d' Eivissa i Formentera una serie de Normas Territoriales Cautelares encaminadas a asegurar la viabilidad de sus determinaciones cuyo contenido puede resumirse en:

1.1 Norma Territorial Cautelar definitivamente aprobada por el Consell de Govern en fecha 07.04.2000, relativa a los Asentamientos en Paisaje de Interés en suelo urbanizable situados en es Amunts: sectores de Benirrás, Na Xamena y Allá Dins, por la que suspendieron en los mismos todas las actividades edificatorias distintas de las efectuadas en edificios preexistentes y todas las actividades relativas a obras de implantación o mejora del viario e infraestructuras urbanas.



1.2 Norma Territorial Cautelar definitivamente aprobada por el Consell Insular d' Eivissa i Formentera en fecha 27.10.2000, mediante la que:

- a. Se imponían determinadas condiciones para la actividad edificatoria en suelo urbano y urbanizable.*
- b. Se suspendía toda actividad de urbanización en determinados ámbitos de suelo urbanizable costeros.*
- c. Se sujetaba al régimen de los ANEI, prohibiéndose el uso de vivienda unifamiliar, la zona que se delimita en sa Talaia de Sant Llorenç*
- d. Se prohibía la apertura de nuevas canteras y se establecían determinados requisitos para las redes aéreas.*
- e. Se suspendía la eficacia de determinados actos administrativos en suelo rústico.*
- f. Se establecían, en sus disposiciones adicionales, condiciones para la autorización de ciertos actos en suelo urbano y urbanizable*

1.3 Norma Territorial Cautelar por la que se modifica y amplía la anterior, definitivamente aprobada por el Consell Insular d'Eivissa i Formentera en fecha 20.01.2003 mediante la cual:

- a. Se prohibía toda obra de edificación y urbanización en determinados ámbitos del suelo urbano y urbanizable.*
- b. En los ámbitos de suelo rústico que expresamente se delimitaban, se prohibían o establecían nuevas limitaciones para el uso de vivienda unifamiliar.*
- c. Se definían determinadas condiciones para la edificación en suelo rústico.*
- d. Se prohibían o establecían limitaciones para la autorización de edificaciones para los terrenos de suelo rústico con pendientes mayores del 20%, grafiándose en planos los ámbitos afectados.*

2 Como ya se ha señalado antes, el artículo 10.1.b de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial contempla la posibilidad de que, con carácter previo a la aprobación inicial, el Consell Insular correspondiente formule un Avance, que deberá someterse a información pública por un periodo de consulta e información pública no inferior a un mes.

3 En el caso del PTI de Eivissa y Formentera se estimó en su día oportuna la realización de dicho trámite, por lo que una vez finalizados los trabajos correspondientes a las fases de información y diagnóstico y definidas las líneas generales de la ordenación territorial propuesta, el Consell Insular d' Eivissa i Formentera lo llevó a cabo por un plazo de 2 meses habiéndose presentado durante el mismo un total de 290 sugerencias.

4 Con posterioridad a la celebración de dicho trámite, han entrado en vigor una serie de modificaciones legislativas que, juntamente con el resultado global de lo señalado en el trámite de información pública del Avance, han originado que, manteniéndose las conclusiones fundamentales del diagnóstico que en el documento del Avance se contenía, se incorporen al PTI una serie de soluciones alternativas a las que se definían en dicho Avance, que afectan a la definición y ordenación del modelo territorial y cuyas líneas básicas se explicitarán a lo largo del desarrollo pormenorizado de ésta Memoria. “

Per la qual cosa, cal concloure que el PTI no ha de ser objecte d'una avaluació ambiental, encara que com a documentació complementària al pla pròpiament dit es va aprovar i es va exposar al públic una avaluació ambiental estratègica realitzada seguint les pautes de la Directiva 2001-42 CE, el qual bàsicament venia a validar les opcions preses.



En aquest document es recull:

“9. ALTERNATIVAS

El análisis de las alternativas más adecuadas para la solución de los problemas afrontados por la redacción y programación del presente Plan Territorial, ha sido el eje fundamental para su elaboración, mediante la consulta y valoración de opinión no sólo de todos los técnicos de la administración competente en cada ámbito sectorial, sino también mediante la realización de reuniones con los principales agentes representantes de los diversos colectivos directa o indirectamente afectados por la nueva planificación, así como a través de la permeabilidad ejercida en la recepción de sugerencias y propuestas de problemáticas puntuales, durante la fase de información pública del Avance del presente Plan Territorial.

La selección final de las alternativas presentadas, hecha en consonancia con los criterios definidos para la obtención del modelo de territorio que se desea promover y conseguir, ha desembocado en la redacción de un programa y normativa de aplicación que garantizan un desarrollo equilibrado, gradual y asumible por el entorno, mediante una distribución equitativa y racional de los recursos disponibles, minimizando los conflictos que suelen generarse entre las expectativas e intereses particulares en relación con la preservación del medio natural.

Se adoptan por tanto unos principios de sostenibilidad que sirven de base para la implantación del nuevo modelo territorial, el cual podrá asumir nuevos retos en un marco de flexibilidad, mediante el control de su evolución, que redundará en la óptima protección y promoción de los recursos y potencialidades del territorio de Eivissa y Formentera.”

Efectivament, aquesta directiva disposa a l'article 3.2 a) quins plans o programes han de ser objecte d'una avaluació mediambiental, disposant l'article 6 un període de consultes a autoritats i públic, establint-se al seu apartat tercer que “Los estados miembros designarán a las autoridades que deban ser consultadas.../...” i en l'apartat quart estableix que així mateix “ Los estados miembros determinarán de qué público se trata a efectos del apartado 2.../...”. a l'apartat cinquè “Los estados miembros establecerán las modalidades de información y consulta a las autoridades y al público”.

S'ha de fer constar que si bé l'article 4.1 estableix amb caràcter general l'obligació d'efectuar l'avaluació mediambiental prevista a l'article 3 durant la fase de preparació i amb caràcter previ a l'adopció o tramitació d'un pla o programa, a l'article 13 es disposa que els estats membres posaran en vigor les disposicions normatives necessàries per donar compliment a aquesta directiva abans de 21 de juliol de 2004, tot precisant l'apartat 3 d'aquest article 13 que l'obligació referida a l'apartat 1 de l'article 4 s'aplicarà “.../... a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior a esta fecha y cuya adopción o presentación al procedimiento legislativo se produzca transcurridos más de 24 meses a partir de esta fecha serán



objeto de la obligación a que hace referencia el apartado 1 del artículo 4 .../... . En conseqüència, només si es donen els dos fets anteriors conjuntament (que el primer acte preparatori formal és posterior al 21 de juliol de 2004 i a més el pla o programa no s'aprova en el termini dels 24 mesos posteriors a aquesta data, s'haurà d'aplicar al pla o programa l'obligació establerta a l'article 4.1.

Per la qual cosa, pel motiu abans esmentat i a manca de regulació expressa que determini un procediment aplicable a la informació pública de l'estudi, no correspon al Consell Insular –en mancar de competències normatives externes- regular aquest procediment. Conforme amb el que disposa l'article 5 de la LCOT, correspon al Govern i a l'Administració de la comunitat autònoma, en relació a les competències atribuïdes: *"1. L'exercici de la potestat reglamentària externa en desenvolupament de la legislació d'ordenació territorial."*

D'altra banda, en relació a l'article 86 de les DOT s'ha d'assenyalar que les mesures concretes i específiques per evitar preventivament danys sobre els recursos ambientals i el seu cost econòmic només es podran concretar quan es defineixin les accions específiques, és a dir, quan es defineixin les característiques tècniques dels projectes concrets. D'aquesta manera, en aquesta fase de desenvolupament del pla, el cost econòmic de les mesures esmentades no es pot quantificar, tot i que es podrà fer en successives fases de desenvolupament del pla.

En aquest sentit, ST del TSJIB número 674 de 26 de juliol de 2002:

"Pues bien, tampoco este razonamiento de oposición a la legalidad del Decreto, debe ser estimado, y ello no sólo por lo mencionado anteriormente por aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 6/99, sino sobre todo porque la exigencia del "estudio de acuerdo con la normativa específica de evaluación de impacto ambiental", a que se refiere el art. 85, no es precisamente un EIA, de los previstos en el Decreto 4/1986, ni en el R.D. 1302/1986, de 28 de junio, tal y como se precisa en la Disposición Adicional Séptima, al señalar que "el Gobierno de les Illes Balears promoverá la regulación de los estudios de impacto ambiental de los instrumentos de ordenación territorial y de los instrumentos de planeamiento general", refiriéndose con ello a una normativa futura, que en la fecha de la publicación del Decreto ni siquiera se había comenzado. Diferencia lógica, si se piensa y se acude a la sentencia de esta Sala -mencionada por el actor en su demanda- n.º 224 y fecha 9 de abril de 1.999, donde se exigía la información pública de EIA., referida a una actuación concreta, como era la concesión para la construcción y explotación de la ampliación de un refugio de embarcaciones. Es decir, como afirma el Letrado de la Administración demandada el Plan Director Sectorial no construye canteras, ni autoriza por si mismo la excavación o construcción de canteras, sino que, tal como se recoge en el artículo 6 de la Ley de 1.987 y ahora en los artículos 11 y 12 de la LOT de 2.000, establecen una regulación del planeamiento territorial en el sector. En resumen, cabe rechazar la argumentación indicada, por la transitoriedad del Plan



Director cuestionado, y por su generalidad y ausencia de normativa específica sobre la materia.”

I ST del TSJIB número 993 de 3 de desembre de 2002:

“En ese sentido, por lo que se refiere al estudio de evaluación de impacto ambiental, sea de instrumento de ordenación territorial o sea de instrumento de planeamiento general, la Ley 6/99 se remite a la regulación cuya promoción encomienda al Govern -artículo 85 y Disposición Adicional Séptima- y, faltando la misma, se diluía así cualquier deber de adaptación -Disposición Adicional Primera y Disposición Transitoria Primera- con lo que, al fin, la incorporación de una evaluación ambiental comparativa entre el Plan y la revisión en curso, que fue lo que ocurrió, no merece objeción alguna, sin que tampoco sea proyectable al caso, vista la normativa aquí aplicable, la doctrina de la sentencia de la Sala que se invoca en la demanda -número 224, de 9 de abril de 1999-.”

IV.- PEL QUE FA A LA QÜESTIÓ DE LES MODIFICACIONS INTRODUÏDES AL TEXT DEFINITIU DEL PTI PER A LA SEUA APROVACIÓ DEFINITIVA.

D'acord amb l'article 10.1, lletra f) de la LOT "10. f) Finalitzada la consulta, es pot disposar d'un nou període d'informació i de consulta de la mateixa durada que l'anterior si, com a conseqüència de les al·legacions i dels informes rebuts, o per acord propi, s'han introduït modificacions substancials respecte a la redacció inicial.../..."

Els canvis introduïts en el document definitiu, tal com es justifiquen en Memòria, obeeixen a revisió d'errors constatats, reajustaments en compliment dels informes emesos per altres organismes, a clarificar les determinacions fruit de les al·legacions efectuades o bé a previsions legals d'obligat compliment per al PTI.

Aquests canvis no suposen alterar el model territorial inicialment previst al PTI en la seva aprovació inicial tal com es justifica i motiva a la Memòria.

No es pot oblidar que el concepte de modificació substancial obeeix a un canvi profund del model originàriament triat, que ho fa diferent. Sobre la necessitat d'una nova informació pública per haver-se produït alteracions substancials al llarg de la tramitació del planejament diu la STS de 19 de setembre de 1998 "com ha declarat aquesta Sala (Secció Cinquena) en les seves Sentències de 12 de febrer de 1991, 23 de maig de 1991, 17 de juliol de 1991, 23 de juny de 1994 i 11 d'octubre de 1995, només poden considerar-se modificacions substancials aquelles que, per alterar fonamentalment el model territorial sotmès a una anterior informació pública, puguin fer entendre que falta aquesta, el que obliga a reiterar-la, i per a això fa mancada que la modificació, per la superfície afectada o per la seva intensa rellevància dins de l'estructura general i orgànica de l'ordenació del territori, vengui a alterar seriosament el model territorial triat". En la mateixa línia la STS de 27 d'abril de 1999 parla d'una alteració essencial



de les línies i criteris bàsics del pla i la seva pròpia estructura, i la STS de 13 d'octubre de 1999 d'una alteració del planejament que ho faci aparèixer com distint o diferent.

V.- PEL QUE FA A LES QÜESTIONS PLANTEJADES PERQUÈ EL PTI CLASSIFIQUI COM A SÒL URBÀ TERRENYS QUE COMPLEIXEN ELS REQUISITS PER CONSTITUIR SÒL URBÀ.

S'argumenta que compleixen amb els requisits exigits per la legislació urbanística aplicable per ser considerat sòl urbà consolidat per l'edificació o per comptar amb els serveis necessaris.

Pel que fa al sòl urbà, la classificació d'un terreny com sòl urbà depèn del fet físic de la urbanització o consolidació de l'edificació -article 78 a) del TRLS'76 i article 21 del RPU- quedant l'administració vinculada per una realitat que ha de reflectir en les seves determinacions classificatòries. La classificació d'un terreny com a sòl urbà constitueix, per tant, un imperatiu legal que no queda a l'arbitri del planificador sinó que ha de ser definit en funció de la realitat dels fets.

Per a l'art. 78 del TRLS'76, constitueixen el sòl urbà:

"a) Los terrenos a los que el Plan incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, en la forma que aquél determine.

b) Los que en ejecución del Plan lleguen a disponer de los mismos elementos de urbanización a que se refiere el párrafo anterior."

Actualment, l'article 8 de la LRSV'98, deixa clars els dos supòsits bàsics que defineixen el sòl urbà: Els que disposen dels serveis d'urbanització necessaris i el dels sòls consolidats per l'edificació, encara que no comptin amb la totalitat dels serveis.

En aquest sentit, és constant la jurisprudència en reconèixer el caràcter reglat del sòl urbà i el seu reconeixement exprés per part del planificador.

Així, STS de 3 de febrer de 2003:

SÉPTIMO ".../...Dentro del ámbito del planeamiento urbanístico, y en función de las necesidades de desarrollo social y económico, la Administración ostenta la facultad de modificar o revisar dicho planeamiento, para adecuarlo a las nuevas circunstancias, constituyendo el llamado «ius variandi» de la Administración.

Pero en el ejercicio de ese «ius variandi» la Administración, está sujeta a las limitaciones derivadas de las exigencias y límites legalmente establecidos.

Y así, la clasificación de un terreno como suelo urbano en el que concurren las circunstancias señaladas por la normativa-urbanística –artículo 78 de la





Ley del Suelo de 1976 (RCL 1976\1192)–, es de obligado acatamiento para la Administración, la que no puede dejar de clasificarlo como tal, ni clasificarlo de otra forma, a diferencia de la potestad discrecional que ostenta para las otras clases de suelos contemplados en la Ley, según el modelo de planeamiento y en función siempre del interés público más legítimo.../...."

STS de 16 de gener de 2003:

"CUARTO.- Tampoco puede ser objeto de estimación la alegación de desviación de poder ejercida por el Ayuntamiento, en base a que el Ayuntamiento clasificó como urbanos, terrenos que en el momento de la aprobación de las Normas Subsidiarias estaban clasificados como suelo no urbanizable, porque en primer lugar hemos de recordar que la clasificación de suelo urbano es de carácter reglado, no siendo discrecional la facultad del planeamiento para materializar tal clasificación, sino que ha de seguir necesariamente la realidad fáctica existente en el momento de aprobarse el instrumento de planeamiento, sobre la existencia de los servicios urbanísticos previstos en los artículos 78 de la Ley del Suelo de 1976 (RCL 1976\1192) y 21 del Reglamento de planeamiento (RCL 1978\1965), no constando en los autos la situación fáctica de los terrenos o parcelas sobre la dotación de esos servicios, pero en todo caso, aun cuando esas parcelas no hubieran estado en condiciones legales para obtener la clasificación de suelo urbano, tal clasificación sería ilegal y susceptible de ser anulada, en su caso, pero tal ilegalidad en ningún caso puede justificar ni la infracción del principio de igualdad ni la desviación de poder alegada, al haberse apreciado en la sentencia impugnada, que la parcela aquí cuestionada, carece de todos los servicios citados y en todo caso, que tal terreno no se halla integrado en la malla urbana, por lo que no puede tener el carácter de suelo urbano. "

STS de 19 de desembre de 2002:

"TERCERO.- La discrecionalidad del planeamiento o de su modificación, tiene su cauce normal y característico, al momento de configurar el suelo urbanizable y el no urbanizable, pero sin embargo la definición con rango legal del suelo urbano –artículo 78 de la Ley del Suelo de 1976 (RCL 1976\1192) y 21 del Reglamento de Planeamiento (RCL 1978\1965)– constituye un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador que ha de definirlo necesariamente en función de la realidad de los hechos, quedando la Administración vinculada a esa realidad fáctica, y a ello responde el carácter reglado del suelo urbano."

STS, de 4 de febrer de 1999 i STS de 27 de desembre de 2001:

"A) Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo (v.g. sentencias de 21 de julio de 1997, 6 de marzo de 1997, 18 de diciembre de 1997 y 13 de mayo de 1998, entre otras), no es ni siquiera bastante para que un terreno sea clasificado como urbano que tenga los servicios requeridos legalmente,





pues en todo caso es necesario que el terreno se encuentre en la malla urbana, o, lo que es lo mismo, que un terreno que se encuentra aislado de toda urbanización no merece la clasificación de urbano por más que ocasionalmente tenga los servicios urbanísticos a pie de parcela, es decir, los tenga porque pasen por allí casualmente y no porque la acción urbanizadora haya llegado a su entorno (sentencias de este Tribunal Supremo de 14 de abril de 1993, 23 de noviembre de 1993, 16 de diciembre de 1993, 3 de mayo de 1995, 3 de octubre de 1995, 2 de octubre de 1995, 7 de marzo de 1995, etc.). Y esto es lo que aquí ocurre. Aunque el terreno tuviera los servicios urbanísticos ello no es suficiente para merecer la clasificación, porque conforme a lo dicho, no se encuentra en la malla urbana,

B) Pero ni siquiera es cierto que tenga «la mayoría de los servicios exigidos en la Ley», ya que no tiene abastecimiento de agua, sino sólo pozo propio. Y respecto de la fosa séptica este Tribunal Supremo ha declarado (v.g. sentencia de 13 de mayo de 1998) que no constituye un servicio de evacuación de aguas residuales.

C) Y no sólo eso. Ocurre que las áreas a que se refiere el artículo 78.a) del TR LS o «los espacios aptos» mencionados en el artículo 21.b) del Reglamento de Planeamiento no son los que quiera diseñar el interesado, ni los que idee un perito, ni los que se invente la Sala de Justicia, sino que han de ser los diseñados en el Plan, y así lo especifica el primero de los preceptos citados cuando dice que ello ha de ser «en la forma que el Plan determine», y el segundo al hablar de «espacios aptos para la misma según la ordenación que el Plan General para ellos proponga». Así lo ha interpretado también este Tribunal Supremo (v.g. sentencia de 6 de marzo de 1997), al decir que no es conforme al artículo 78.a) del Texto Refundido ni al artículo 21.b) del Reglamento de Planeamiento que, a fin de lograr la clasificación de suelo urbano, se dibuje un área a la pura conveniencia de la parte, tomando sólo para el cómputo las parcelas edificadas más la de los actores (no edificada), para así concluir que la edificación supera las dos terceras partes del área. (Si fueran así las cosas, para clasificar una parcela como urbana en pleno suelo no urbanizable bastaría con que lindara con dos fincas edificadas; en tal caso, dibujando un área que comprendiera sólo las tres fincas, resultaría que todas ellas merecerían aquella clasificación). Obrando de esta manera se estaría aceptando el urbanismo a la carta, pues la clasificación del suelo dependería de que los interesados dibujaran de una u otra forma el área que les conviniera.»

STSJ Galicia de 17 de juliol de 2003:

“QUINTO: En lo que se refiere a los servicios urbanísticos, a los de su existencia y suficiencia tiene que unirse el requisito de la integración en la malla urbana, como reitera la doctrina jurisprudencial más reciente (SSTS de 19-12-2002 (dos sentencias) y de 14-12-2001). Dice esta última: "La sentencia de 4 de febrero de 1999 declara, así, que no es suficiente que el terreno tenga los servicios urbanísticos cuando el mismo no se encuentra en la malla urbana y la de 1 de junio de 2000 precisa que el suelo urbano sólo llega hasta donde lo hagan los servicios urbanísticos



que se han realizado para la atención de una zona urbanizada, y ni un metro más allá. No cabe clasificar como urbano un terreno que linda con urbanizaciones consolidadas pero que está separado de ellas por la voluntad del Municipio de mantener el suelo urbano en el límite de las urbanizaciones existentes. Dicho en otros términos: el suelo urbano no puede expandirse necesariamente como si fuera una mancha de aceite mediante el simple juego de la colindancia de los terrenos con zonas urbanizadas, como advierte la sentencia de 12 de noviembre de 1999 a propósito de un caso de suelo no urbanizable."

STS de 14 de desembre de 2001:

"Dicho en otros términos: el suelo urbano no puede expandirse necesariamente como si fuera una mancha de aceite mediante el simple juego de la colindancia de los terrenos con zonas urbanizadas, como advierte la sentencia de 12 de noviembre de 1999 (RJ 1999, 8491) a propósito de un caso de suelo no urbanizable. Y todo ello porque, como ya apuntó en similar sentido la sentencia de 3 de abril de 1996 (RJ 1996, 2939), en algún punto del terreno ha de estar el límite entre el suelo urbano y el no urbanizable cuando el planificador, usando su potestad, ha previsto el crecimiento urbano en otro lugar y no quiere interponer entre los dos un suelo urbanizable."

STS de 13 de maig de 1998:

"(...)según la jurisprudencia de este TS no es suficiente que los terrenos tengan los servicios del art. 78 a) TR LS para que puedan ser considerados, sin más, suelo urbano, sino que es necesario que el terreno se encuentre en la malla urbana, o, lo que es lo mismo, que un terreno que se encuentra aislado de toda urbanización no merece la clasificación de urbano por más que ocasionalmente tenga los servicios urbanísticos a pie de parcela, es decir, los tenga porque pasen por allí casualmente y no porque la acción urbanizadora haya llegado a su entorno (sentencias de este TS de 14 de marzo de 1993, 14 de abril de 1993, 23 de noviembre de 1993, 16 de diciembre de 1993, 3 de mayo de 1995, 3 de octubre de 1995, 2 de octubre de 1995, 7 de marzo de 1995, 18 de diciembre de 1997, etc.), que es lo que ocurre en el presente caso, como se observa con los planos obrantes en autos, tal como han alegado las partes demandadas y no ha sido contradicho por las contrarias (Eso sin contar con que no existe servicio de evacuación de aguas residuales, ya que el propio perito que confeccionó el informe aportado con la demanda—y que luego se ratificó en vía judicial, aunque no por ello deja de ser un informe de parte—, dice que «la evacuación de aguas sería mediante fosa séptica y pozo de filtración, que es el sistema adoptado por las casas vecinas existentes», de manera que, al menos, el suelo discutido carece de ese servicio, citado y exigido específicamente en el art. 78a) TR LS)."





STS de 27 de març de 1990:

“como tiene declarado esta Sala, así en Sentencias de 11 de diciembre de 1979 (A. 1980, 340) y 14 de junio de 1988 (A. 4376), la consideración por la Hacienda Pública de este sector como suelo urbano, naturalmente a efectos tributarios, sólo evidencia una falta de coordinación entre distintos ramos de la Administración, pero sin que ello pueda prejuzgar las calificaciones que deban emitirse por distintos órganos dentro de sus respectivas competencias urbanísticas.”

El PTI constitueix un instrument d'ordenació territorial, i per tant la classificació del sòl correspon als instruments urbanístics.

L'ordenació del territori, segons el professor Beltrán Aguirre, persegueix el desenvolupament equilibrat d'economies regionals, la millora social de la qualitat de vida ciutadana, la preservació i millora del medi ambient i la racional utilització dels recursos naturals.

El Tribunal Constitucional ha elaborat tota una doctrina al respecte del concepte d'ordenació territorial, així la STC número 149/1998, de data 2 de juliol, recull al seu fonament jurídic tercer:

“3. Este Tribunal ha elaborado al respecto una consolidada doctrina jurisprudencial, cuyo recordatorio resulta, por tanto, oportuno y conveniente. En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio, ha destacado que el referido título competencial «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial» [SSTC 77/1984, fundamento jurídico 2.; 149/1991, fundamento jurídico 1. B)]. Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental «está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo» (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3.;28/1997, fundamento jurídico 5.). Sin embargo, también ha advertido, desde la perspectiva competencial, que dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3.; 61/1997, fundamento jurídico 16; 40/1998, fundamento jurídico 30). Aunque hemos precisado igualmente que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la



actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1. B); 40/1998, fundamento jurídico 30].

La multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1. B); 36/1994, fundamento jurídico 3.]

El Consell Consultiu de les Illes Balears en dictamen número 17/99 recull: *"El problema se genera por la distinción derivada del art. 148.1.3º CE y del art. 10.3º del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares entre "ordenación del territorio" y "urbanismo". Desde un plano teórico destaca, en primer lugar, la dificultad de acotar nítidamente el contenido de ambos títulos competenciales en tanto, uno y otro, tienen un objeto común (el uso y la ocupación del suelo) y una regulación unitaria (la proveniente de la legislación sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956 y de 1975-76). Por otra parte, si se exceptúa Baleares, la distinción carece de trascendencia práctica ya que en el ámbito supramunicipal, una y otra competencia estuvieron atribuidas al Estado y están en la actualidad, transferidas a las Comunidades Autónomas.*

No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha resaltado que la competencia de ordenación del territorio tiene un alcance horizontal y más amplio que la de urbanismo y ha señalado que la primera "...tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial..." (St. TC 36/94) y por instrumento fundamental la técnica del planeamiento, mientras que el urbanismo tiene un contenido más concreto vinculado a la utilización del suelo como soporte de la actividad transformadora del mismo que implica su urbanización y edificación, como afirma la St. TC nº 61/97, de 20/III, "... la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico se traduce en la ordenación urbanística..."

A la Sentència núm. 341/2002, de 5 d'abril, la Sala Contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears declara: *"La distinción entre los conceptos "ordenación del territorio" y "urbanismo" es siempre difusa cuando se trata de llevar al análisis de una actuación concreta. Las definiciones genéricas sobre la "ordenación del territorio" lo vinculan con "el conjunto de actuaciones públicas de contenido planificación cuyo objeto consiste en tal fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio" (STC 36/1994 [RTC 1994, 36]) por lo que no sólo tiene una visión territorial más amplia que el "urbanismo" sino que además incide en aspectos competenciales más globales, sin limitarse al simple examen del uso urbanístico del suelo. La ordenación del territorio conlleva actuaciones coordinadoras de las diversas partes del territorio con un enfoque global, no sólo del uso del suelo, sino del equilibrio socioeconómico del ámbito afectado lo que implica un análisis de la política de transportes, equipamientos sanitarios, docentes, turísticos, etc. En suma, la ordenación del territorio comporta una visión global porque*



necesariamente el ámbito espacial es mas amplio y porque afecta a políticas económicas, socioculturales, medioambientales, etc., de todo este territorio, no limitándose al simple análisis de los usos del suelo “

Per la Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'ordenació territorial (article 1), l'ordenació territorial a les Illes Balears té com a objectius fonamentals:

- a) Millorar la qualitat de vida dels ciutadans.**
- b) Disposar d'una estructura espacial adequada que permeti aconseguir un desenvolupament socioeconòmic compatible amb la utilització racional dels recursos naturals.**
- c) Garantir la protecció i la millora del medi ambient.**

El Tribunal Constitucional manifestà en la sentència 61/1997 (sobre la Llei estatal del sòl de 1992) la impossibilitat que el legislador estatal fixi un determinat model territorial, per ser competència de les comunitats autònomes i ha declarat en Sentència 164/2001, sobre la citada llei 6/98, que *"la competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas"* (FJ 4). Segons la sentència, *"una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana"*, si bé dins del respecte a les "condicions bàsiques" regulades per l'Estat.

A les Illes Balears, la Llei 6/1999, de 3 d'abril, de directrius d'ordenació territorial de les Illes Balears i mesures tributàries (DOT) defineixen el model territorial de la comunitat autònoma. Dos grans eixos determinen aquest model. Per una banda, les àrees homogènies de caràcter supramunicipal, que coincideixen amb les illes de Mallorca, Menorca i les Pitiüses i que determinen els tres plans territorials previstos. Per altra, el sistema d'infraestructures i equipaments que és ordenat pels distints plans directors sectorials de forma general per a totes les àrees homogènies.

Per als plans territorials s'estableixen les determinacions per a l'ordenació tant d'aquelles àrees que romanen sostretes al desenvolupament urbà, com de les destinades a aquest. Per a les primeres, es fa un especial èmfasi als aspectes proteccionistes i al desenvolupament d'activitats del sector primari. El món agrari rep un suport exprés per part de les Directrius, suport que no només es manifesta com a principis o criteris programàtics per als instruments d'ordenació posteriors, sinó que suposa l'establiment de mesures concretes que permetin una millora de les rendes rurals, conciliant l'activitat tradicional amb altres de complementàries compatibles amb la protecció dels recursos naturals.

Pel que fa a les àrees de desenvolupament urbà, es limita el seu creixement imposant un percentatge màxim per a cada illa, deixant que el pla territorial l'assigni a cada municipi d'acord amb el model territorial de les Directrius. Aquests límits al creixement tenen un horitzó temporal de 10 anys i s'expressen en percentatges de superfície de sòl destinat a ús residencial o turístic. Aquesta limitació suposa, de forma directa, l'aparició de sòl urbanitzable o apte per a la urbanització excedent, per a la qual cosa es fa necessari un procés de reclassificació d'aquest, procés que es produeix a l'entrada en vigor de les DOT en aquells casos que, d'una manera clara, s'oposen al



model i en els altres es determina que siguin les administracions locals les que, dins l'exercici de les seves competències en matèria d'urbanisme, indiquin els sòls per al futur desenvolupant urbà, d'acord amb el que determini el pla territorial insular de cada illa.

Aquell model territorial perseguit és el que ha de concretar l'aspiració d'un desenvolupament equilibrat dels diferents àmbits de cada illa, que articuli de manera adequada i faci efectiu el desig de millora del nivell i de la qualitat de vida.

En un territori insular com el nostre, la plasmació d'aquest model territorial ha d'assabentar-se de la vulnerabilitat dels recursos, espècies i sistemes naturals, i és per això que per tal d'aconseguir un desenvolupament mediambiental adequat, el model del Pla Territorial Insular d'Eivissa i Formentera incorpora criteris d'ordenació territorial que promoguin la sostenibilitat, tot per a la seua preservació. Així, si bé correspon al Pla Territorial Insular ordenar el territori de la totalitat de les illes d'Eivissa i de Formentera aquest darrer ha de mantenir l'equilibri interterritorial, promocionant el patrimoni natural i les activitats agràries, estructurant, així mateix, els processos de desenvolupament urbà a les illes.

Així, les DOT configuren les illes d'Eivissa i Formentera com una "*àrea homogènia de caràcter supramunicipal*", i es remet a la vegada al corresponent Pla Territorial com a instrument adient per fer efectiva, conformement amb els criteris que les pròpies directrius fixen per a la consecució del model territorial proposat, l'ordenació de la totalitat del territori de les illes Pitiüses, els seus illots adjacents i les seues aigües interiors.

En ordre a donar resposta a les al·legacions formulades relatives a demanar que el PTI reconegui el caràcter urbà, de terrenys que, a hores d'ara, compten amb una diferent classificació pel planejament municipal (rústic o urbanitzable), s'ha de dir que la classificació dels terrenys constitueix una potestat de planejament que correspon a les corporacions locals.

El PTI és un instrument d'ordenació territorial, no un instrument urbanístic, i com a tal no es troba autoritzat per classificar determinats terrenys com a sòl urbà en contra de les previsions actuals del planejament municipal, al qual correspon dur a terme la classificació –amb acurat coneixement sobre el territori– dels terrenys que comptin amb els requisits per merèixer la consideració d'urbans, tot aplicant els criteris assenyalats per la normativa d'aplicació, inclòs el PTI.

En algun cas es demana subsidiàriament la classificació com a sòl urbanitzable. El mateix que s'ha dit respecte del sòl urbà és predicable de l'urbanitzable, llevat de les particularitats assenyalades en l'apartat II del fonament de dret segon d'aquest informe.

En algun altre cas es demana que es consideri l'àmbit com a nucli rural o que s'inclogui en àrea de Transició. El PTI estableix a la norma 24 els requisits per tal que els ajuntaments pugin delimitar els nuclis rurals, per la qual cosa el PTI no delimita nuclis rurals.



Altres demanen la modificació dels límits d'àrees de Transició (AT). Els límits de les AT vénen definits a l'article 20.2 de les DOT, que el PTI defineix. Aquest apartat disposa:

“2. Les àrees de transició (AT), que comprendran una franja a definir pels plans territorials parcials entre un mínim de 100 metres i un màxim de 500 metres a partir del sòl classificat com a urbà, urbanitzable o apte per a la urbanització, en aplicació d'aquesta llei.”

VI.- PEL QUE FA A LES AL·LEGACIONS RELATIVES AL SÒL URBANITZABLE

VI.1 MARC LEGAL .- En relació amb l'objectiu d'evitar conseqüències patrimonials per a l'administració, s'ha de tenir en compte que la responsabilitat patrimonial de l'Administració per alteració del planejament, aplicable en aquest cas a l'ordenació del territori està recollida en el títol V de la Llei estatal 6/1998, de 13 d'abril, de règim del sòl i valoracions amb caràcter de legislació bàsica. En els supòsits que ens ocupen, la planificació territorial pretén, mitjançant l'establiment d'una sèrie de normes i criteris sobre la classificació del sòl, fer possible el model territorial futur. La mateixa Llei 6/1998 en la Disposició Addicional Quarta establí que, en els territoris insulars, "la delimitació del contingut del dret de propietat del sòl es condiona per la peculiaritat del fet insular, la seva limitada capacitat de desenvolupament territorial i la necessitat de compatibilitzar una suficient oferta del sòl urbanitzable amb la protecció i preservació dels elements essencials del territori".

En aquest sentit la Llei 6/1999 de les Directrius d'Ordenació Territorial imposa el límit que el nou sòl urbanitzable per a ús residencial, turístic o mixt que es creï no superi el 10% de la superfície de sòl urbà i urbanitzable existent. Aquest límit, abans esmentat, que s'expressa en percentatge de superfície de sòl destinat a ús residencial o turístic, suposa "de forma directa, l'aparició de sòl urbanitzable o apte per a la urbanització excedent, pel que es fa necessari un procés de reclassificació d'ell" (Exposició de Motius III, paràgraf sisè i art. 32 i ss.).

No obstant això, el canvi de classificació tan sols es duu a terme directament per la Llei de Directrius en determinats supòsits (Disposició Addicional Dotzena).

En l'altre cas, es remet al planejament general, els instruments dels quals "analitzaran per a cada nucli, les dades referents al sostre de població ordenat, a la capacitat de l'habitació construïda i al percentatge d'habitatges desocupats en aquests nuclis", havent de prendre en consideració "els casos en què no hi hagi patrimonialització dels drets urbanístics i aquells potencialment més conflictius en relació amb el model territorial d'aquesta llei" (art. 36.1).

Per tant, els articles 41 a 44 de la LRSV 98 s'han de posar en relació amb els règims transitoris establerts en les modificacions de l'ordenament urbanístic estatal des de la Llei del sòl de 1956 així com l'exercici de la potestat legislativa en matèria urbanística per la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. En aquesta regulació han de buscar-se els límits a la responsabilitat patrimonial de l'Administració de forma que l'alteració de l'ordenació urbanística es produeixi legítimament, en exercici del *ius variandi* i



sense que es produeixi cap lesió de situacions subjectives i individualitzades susceptibles de generar dret a indemnització.

Per tant, cal esmentar que la referència legal última és el *ius variandi* de l'Administració, exercit a través de la innovació del planejament. (en aquest cas de l'ordenació del territori). Aquest *ius variandi* té límits certs, establerts en el nostre ordenament des de sempre per la legislació urbanística des de la perspectiva del joc de la responsabilitat patrimonial per alteració del planejament i avui pel Títol V (articles 41 a 44) de la Llei estatal 6/1998, de 13 d'abril, de règim del sòl i valoracions.

VI.2.- TRACTAMENT PARTICULARITZAT DE LES AL·LEGACIONS REFERIDES AL SÒL URBANITZABLE.-

a) RESPECTE DE L'APLICACIÓ DE LA DISPOSICIÓ ADDICIONAL 12 DE LES DOT.- Existeixen al·legacions que manifesten que el PTI els ha desclassificat sectors de sòl urbanitzable i demanen el manteniment d'aquesta classificació. En aquest sentit s'ha de dir que per efecte de la disposició addicional dotzena de les DOT resultaren *ope legis* desclassificats tota una sèrie de sòls urbanitzables que a la data d'entrada en vigor de les DOT es trobassin en unes determinades situacions. Aquests sòls varen resultar directament reclassificats com sòl rústic per acte legislatiu i el PTI, com no podia ser d'altra manera, es limita a recollir i complir aquesta previsió legal (en aquest sentit ST del TSJIB d'11 de gener de 2005). Per la qual cosa, el PTI, a la documentació gràfica s'ajusta a aquest fet, excloent-hi aquells sectors ja desclassificats per les DOT.

b) RESPECTE DELS DRETS INDEMNITZATORIS.- Hi ha tota una sèrie d'al·legacions relatives als possibles drets indemnizatoris per reduccions d'aprofitament previstes a l'annex I del PTI. S'ha de dir que d'acord amb l'art. 41.1 de la LRSV'98:

“Artículo 41. Indemnización por alteración de planeamiento

1. La modificación o revisión del planeamiento sólo podrá dar lugar a indemnización por reducción de aprovechamiento si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución en el ámbito en el que a dichos efectos se encuentre incluido el terreno, o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.”

D'altra banda, d'acord amb l'art. 2.2 de la vigent LRSV'98 l'ordenació dels usos dels terrenys i construccions establerta en el planejament no conferirà dret als propietaris a exigir indemnització, excepte en els casos expressament establerts en les lleis.

Així, expressament preveu el mateix text legal els supòsits indemnizatoris en els art. 41 (indemnització per alteració del planejament), 42 (després d'obtinguda la llicència i abans d'iniciar-se l'obra) i 43 (indemnització per les despeses esdevingudes inútils en compliment dels deures urbanístics).



La jurisprudència és unànime a considerar que si no s'han complert en termini els deures derivats del planejament no es generen drets indemnitzatoris pels canvis de classificació o les reduccions d'aprofitament derivats de modificacions o revisions del planejament.

Basta citar, a títol d'exemple, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Balears núm. 1194, de 17 de desembre de 2001, que recull la doctrina del Tribunal Suprem respecte d'aquest aspecte:

“.../...

SEGUNDO Planteada así la presente cuestión litigiosa, el primer tema a resolver viene referido a la reclasificación de los terrenos de la actora, operada por el Plan General revisado, que altera la condición de urbanos de los mismos para clasificarlos como no urbanos.

En principio convendrá sentar que la normativa aplicable al supuesto litigioso, tras la sentencia 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997, 61), del Tribunal Constitucional, es la regulada en la Ley del Suelo de 1976 (RCL 1976, 1192 y ApNDL 13889) y el Reglamento de Planeamiento de 23 de junio de 1978 (RCL 1978, 1965 y ApNDL 13921).

Estableciendo el art. 45 L.S. el principio de vigencia indefinida de los Planes, ello no implica que sea un documento estático, sino al contrario, es un instrumento susceptible de modificación o revisión, alteraciones éstas que se subsumen dentro de lo que se ha venido denominando "ius variandi", como algo inherente a la potestad de planificación urbanística. Su fundamento se encuentra en la necesidad de adoptar las previsiones urbanísticas y dar las respuestas que demandan los nuevos requerimientos del espacio físico urbano. Así lo ha declarado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por todas la sentencia de 8 de mayo de 1992 (RJ 1992, 4145). Merece destacarse la de 9 de diciembre de 1989, que define el "ius variandi", como "una potestad no fundamentada en criterios subjetivos ejercitable en cualquier momento, sino como remedio establecido por la Ley para que la Administración, objetivando alteraciones reales, realice las modificaciones que impongan las nuevas necesidades urbanísticas creadas por la dinámica social en el transcurso del tiempo". Como afirma la sentencia de 3 de enero de 1996 (RJ 1996, 1788), la naturaleza normativa del planeamiento y la necesidad de adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público justifican plenamente el "ius variandi", lo que implica un amplio margen de discrecionalidad acotada por la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 C.E. [RCL 1978, 2836 y ApNDL 2875]).

La potestad planificadora de la Administración afecta indudablemente, en ocasiones, al derecho de los propietarios del suelo afectado. Debe decirse que la facultad de alterar la planificación tiene perfecta cobertura constitucional y ésta anclada en el artículo 33 (que habla de la función social de la propiedad) y en el artículo 45 C.E. (referido al medio ambiente, calidad de vida y la utilización racional de los recursos). Y esta previsión se concreta en el artículo 76 L.S. cuando indica "el derecho de propiedad se ejercerá con el cumplimiento de los deberes y cargas impuestas por la Ley". De esta manera la concepción dinámica de la estructura jurídica urbana impide hablar de derechos adquiridos en el sentido clásico del término, a tenor de reiterada jurisprudencia (sentencias TS 15 de mayo de 1987, 7 de noviembre de 1988 [RJ 1988, 8783], 17 de junio de 1989 [RJ 1989, 4732], 5 de enero de 1990 [RJ 1990, 330], 4 de enero de 1991 [RJ 1991, 558], 16 de abril de



1991 [RJ 1991, 3303], 15 de abril de 1992 [RJ 1992, 4051]) al decir que "frente al plan no existen derechos adquiridos" o que "frente a la actuación del ius variandi los derechos de los propietarios no son un obstáculo impediante", "ya que el plan puede afectar a terrenos ya ordenados, bien para conservar su situación urbanística, bien para modificarla, por lo que prescindiendo del grado de desarrollo de la planificación, su sola existencia no impide la posterior modificación". Ello con independencia de los supuestos indemnizatorios contemplados en el artículo 87 L.S. y dejando patente el carácter reglado de la actuación administrativa respecto al suelo urbano que reúna los requisitos del artículo 78 de la citada Ley.

TERCERO Al hilo de lo anteriormente indicado; que debe enmarcar la revisión de la actuación administrativa impugnada. Y respecto de la cual, es cierto reconocer, la parte actora, no ha formulado oposición a ese ius variandi y reclasificación hecha, conviene hacer la siguiente consideración: de un lado, que la modificación efectuada pretende mantener una protección paisajística del conjunto monumental de la Cartuja, entendiéndose razonable que se evite la edificación del entorno; y de otro, que los terrenos de la actora, si bien tuvieron la clasificación de urbanos en el anterior planeamiento, esta condición no lo fue por méritos propios sino por estar incluidos en un área consolidada, y que desde su inclusión -1984- no se han realizado en los obras urbanísticas ni de edificación que consoliden tal situación, no gozando -y la parte no ha realizado prueba alguna en contrario- de los servicios urbanísticos correspondientes para que dichos terrenos fueran aptos para la edificación contenidos en el art. 78 de la L.S. y art. 21 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico. La jurisprudencia del Tribunal Supremo, por todas la sentencia de 29 de enero de 1992 (RJ 1992, 1241), establece que sin la existencia de los requisitos contemplados en el citado art. 78 no cabe clasificación de suelo urbano, toda vez que la clasificación viene predeterminada legalmente.

Sentado lo anterior, y a los efectos de esta resolución, conviene reproducir la doctrina de la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1987 (RJ 1987, 5255), «en cambio en el suelo urbano y urbanizable se incorporan al derecho de propiedad contenidos urbanísticos artificiales que no están en la naturaleza y que son producto de la ordenación urbanística. No sería justa esta adición de contenido si se produjera pura y simplemente y por ello, como contrapartida, en tales supuestos se imponen importantes deberes -arts. 83.3 y 84.3 L.S.-, cuyo cumplimiento exige un cierto lapso temporal dada la complejidad de su ejecución. Pues bien, sólo cuando tales deberes han sido cumplidos puede decirse que el propietario ha "ganado" los contenidos artificiales que se añaden a su derecho inicial... Es evidente la conexión causal existente entre deberes, por un lado, y aprovechamientos urbanísticos, por otro. Sólo el cumplimiento de aquéllos confiere derecho a éstos. Por ello, sólo cuando el Plan ha llegado a la "fase final de realización" (SS. de 29.09.1980 [RJ 1980, 3463], 14.06.1983, 10.04.85 [RJ 1985, 2196]) se adquiere el derecho a los aprovechamientos urbanísticos previstos en la ordenación y sólo, por tanto, entonces la modificación del planeamiento implicaría lesión de un derecho ya adquirido, procediendo así la indemnización prevista en el artículo 87.2».

Por su parte la sentencia del Tribunal Supremo, de 5 de enero de 1990 (RJ 1990, 330), señala que la ausencia de programación temporal de la edificación en el planeamiento modificado no significa que el titular del terreno ya urbanizado no esté obligado al cumplimiento del deber de edificar en un tiempo determinado, por cuanto el artículo 83.3 -en cuanto al suelo urbano- impone a los propietarios, además de la obligación de costear la urbanización y de ceder gratuitamente



determinadas cesiones, "LA CARGA DE LA EDIFICACION" en el plazo establecido en el artículo 154 de la L.S.

*En consecuencia pues, en el presente caso, **teniendo en cuenta que la recurrente en ningún momento llegó a patrimonializar los aprovechamientos susceptibles de apropiación derivados del anterior Planeamiento, y más concretamente el derecho a la edificación, por esa falta de cumplimiento de los servicios urbanísticos susceptibles de convertir los terrenos de su propiedad en solares aptos para la edificación, dejando transcurrir más de diez años sin ejercitar dichas facultades edificatorias, debe llegarse a la conclusión, de que de conformidad con el artículo 87 de la L.S., no cabe reconocer a dicha parte derecho de indemnización alguno, con independencia de señalar que no se está en presencia de una vinculación singular, tal y como se pretende, por las razones anteriormente apuntadas. Procede por tanto la desestimación del recurso.../...***

c) PEL QUE FA A LA MANÇA DE MOTIVACIÓ DEL PLA A RECUPERAR DETERMINATS SECTORS DE SÒL URBANITZABLE.

Cal recordar que el Pla Territorial Insular elaborat pel Consell Insular és l'instrument encarregat d'ordenar el territori de la totalitat d'aquestes dues illes, dels illots adjacents i de les seves aigües interiors, tot conformement amb els criteris particulars establerts als articles 48 a 52 de la Llei 6/1999, de 3 d'abril, de Directrius d'ordenació territorial i de mesures tributàries (DOT). El nom de Pla Territorial Insular (PTI) front a l'anterior, Pla Territorial Parcial, li ve donat per la Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'ordenació territorial, la qual a l'article 9 regula el contingut dels Plans Territorials Insulars.

Conformement amb el que estableix la Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'ordenació territorial, en connexió amb la Llei 2/2001, de 7 de març, d'atribució de competències als consells insulars en matèria d'ordenació del territori, correspon als consells insulars l'elaboració i l'aprovació d'aquests instruments d'ordenació.

Aquesta possibilitat d'elaboració de plans és el conegut *ius variandi* a favor de l'Administració, que li permet alterar el contingut dels instruments de planejament. La discrecionalitat administrativa en aquest punt és de les més àmplies que poden trobar-se ja que no queda vinculada ni pel sentit de l'ordenació urbanística anterior, ni per les expectatives o drets urbanístics particulars, ni pels possibles convenis urbanístics subscrius.

En suma, els interessos públics en l'ordenació són de tal entitat, que no poden quedar compromesos pels interessos privats, havent de distingir-se clarament la potestat discrecional per a l'alteració del pla, de les conseqüències indemnitzatòries.

L'extensa discrecionalitat administrativa en la formulació i alteració del planejament no sempre pot merèixer la qualificació de discrecionalitat «tècnica» entesa com a judici d'oportunitat entre solucions tecnicourbanístiques, sinó que en moltes ocasions implica presa de decisions sobre el model territorial a desenvolupar, la qual cosa té un component de judici d'oportunitat de configuració social a decidir per qui gaudeixen de legitimitat democràtica per a això, en virtut de la seva condició de representants de la



voluntat popular. En suma, no només poden contemplar-se la presa de decisions sobre el planejament des d'uns criteris tecnicourbanístics, sinó també des de criteris sociològics, econòmics, culturals, mediambientals, etc.).

A major discrecionalitat, menor àmbit susceptible de control, pel que aquest control es restringeix a supòsits limitats. La STS de 28-2-1995 els cita en referir-se a «la potestat discrecional o *ius variandi*» de l'Administració urbanística en planificar, encara que sempre subjecta als principis continguts en l'art. 103 CE; de tal sort que l'èxit al·legatori argumental enfront de l'exercici d'aquella potestat ha de basar-se en una clara activitat probatòria que deixi ben acreditat que l'Administració ha incorregut en error, o al marge d'aquella discrecionalitat, o amb allunyament dels interessos generals que han de servir o sense tenir en compte la funció social de la propietat, o l'estabilitat i la seguretat jurídiques o amb desviació de poder o amb falta de motivació en la presa de les seves decisions; directrius totes aquestes condensades en l'art. 3 en relació amb el 12 TRLS'76, STS de 30 novembre 1992, 16 i 23 febrer de 1993, 22 de febrer, 6 d'abril i 19 de juliol de 1994». En conseqüència, el control es limita a examinar si concorre algun dels esmentats supòsits d'error, allunyament dels interessos generals, falta de motivació, desviació de poder o desconsideració de la seguretat jurídica.

Des del moment que s'admet l'àmplia potestat derivada del *ius variandi*, el control es limita a examinar si concorre algun dels esmentats supòsits d'error, allunyament dels interessos generals, falta de motivació, desviació de poder o desconsideració de la seguretat jurídica (STS de 6 de febrer de 1996 i 25 de maig de 1996), sense que el control judicial pugui entrar en la valoració del major o menor encert de la filosofia del planificador. (STSJ Illes Balears, de 8 de març de 2002).

En aquest sentit, -és a dir, per verificar la inexistència de manca de motivació ni allunyament dels interessos generals, la jurisprudència del Tribunal Suprem ha ressaltat de manera reiterativa -Sentències de 2 de gener de 1992, 13 de febrer de 1992 i 15 de desembre de 1992 entre moltes altres- la importància de la Memòria com a document integrant del Pla, ja que aquesta és abans de res la motivació dels Plans, és a dir, l'exteriorització de les raons que justifiquen el model territorial triat o les alteracions introduïdes i, per consegüent, les determinacions d'ell.

Pel que fa al contingut de la memòria, STS de 25 de juliol de 2002, (si bé respecte de planejament urbanístic, és aplicable a la matèria d'ordenació territorial):

“Del artículo 38 del Reglamento de Planeamiento no se deduce que la Memoria haya de referirse y justificar todas y cada una de las determinaciones del Plan, por nimias o detalladas que sean (en el presente caso se pretende que justifique, entre otras cosas, el destino de tres concretos solares), sino que se refiere a «las conclusiones que condicionen la ordenación del territorio», a las «distintas alternativas posibles», al «modelo elegido, las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo», es decir, a extremos generales o principios en los que descansa la ordenación propuesta, pero no a todos y cada uno de los detalles de la regulación como pueda ser, en el presente caso, la justificación del destino de tres concretos solares, o de la asignación de una Ordenanza concreta a dos



específicas manzanas de una zona, o de la exclusión como suelo urbano de una parte de la zona de servidumbre de tránsito marítimo terrestre. Así lo ha declarado la jurisprudència de esta Sala (entre otras, sentencias de 23 Abr. 1997 y de 23 Sep. 1998)”

En aquest sentit, el contingut de la memòria del PTI, en ordre a la motivació de les seves determinacions i, pels sectors de sòl urbanitzable que ara ens interessa, recull:

“ 19 Criterios generales

.../...

4 En lo que respecta a las modificaciones más importantes en cuanto a los criterios de ordenación definidos en el Avance que, relacionadas con lo señalado en el apartado 19.1.2 anterior, se contenían en la documentación que fue objeto de aprobación inicial:

.../...

4.4 Por último, en lo que respecta a determinaciones específicas de la ordenación vinculadas con determinaciones legales que han resultado modificadas, el PTI contempla como áreas de desarrollo urbano las zonas costeras en que se dan los requisitos que el artículo 1.2 de la Ley 8/2003, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial y la Disposición adicional 24 de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, determinan y que se concretan en el mantenimiento total o parcial de la calificación de suelo urbanizable de los siguientes sectores:

- a. Sector 14 del suelo urbanizable programado previsto por el PGOU de Sant Antoni*
- b. Sectores 1.23, 2.2, 4.17, 4.18, 5.5 y 5.7 del suelo apto para urbanizar previsto por las NNSS de Sant Josep. ”*

.../...

22 Ordenación de las áreas de desarrollo urbano

.../...

2 El PTI define los terrenos que constituirán las áreas de desarrollo urbano, aplicando el criterio general señalado por los órganos responsables del plan del mantenimiento -excepto en casos claramente contradictorios con criterios generales del plan, de acuerdo con las administraciones municipales implicadas y de forma compatible con el resto de criterios aplicados, que luego se especificarán- de la situación de la clasificación del suelo que deriva de la aplicación de las Directrices de Ordenación Territorial, determinando por tanto que:

.../...

2.2 Constituirán asimismo las áreas de desarrollo urbano:

- a. Los terrenos que –con el ámbito y condiciones de ordenación que al respecto establece- el PTI determina mantienen su clasificación como urbanizables al amparo de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 8/2003, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial y urbanismo en las Illes Balears y en la Disposición adicional 24 de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas.*





b. Los terrenos incluidos en el ámbito del Parque Natural de Ses Salines de Eivissa y Formentera que el Plan Rector de Usos y Gestión, con arreglo a los criterios y condiciones que el acuerdo de la Comisión Balear de Medio Ambiente de fecha 11.03.2005 establece, delimite como suelo urbano en aplicación de lo señalado en la Disposición transitoria 1 de la Ley 17/2001, de 19 de diciembre, de Protección Ambiental de Ses Salines de Eivissa y Formentera y en el artículo 55 del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

c. Los terrenos que los instrumentos de planeamiento general, ajustándose a los límites de crecimiento que el PTI establece, determinen que mantienen su clasificación como suelo urbanizable o resultan clasificados como tales.

.../...

10 El PTI define los criterios de aplicación para la ubicación y ordenación, en su caso, de los crecimientos residenciales, turísticos y mixtos, señalando:

.../...

12 Por último, el PTI establece los requisitos específicos de aplicación a los sectores que mantienen su clasificación en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 8/2003, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial y urbanismo en las Illes Balears y en la Disposición adicional 24 de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, tal y como en el apartado dedicado al Anejo 1 se expone..”

Efectivament, per efecte de l'article 1.2 de la Llei 8/2003, de 25 de novembre, de mesures urgents en matèria d'ordenació territorial i urbanisme a les Illes Balears (BOIB núm. 168, de 04-12-2003) es modificaren les Directrius d'ordenació territorial –Llei 6/1999, de 3 d'abril, de Directrius d'Ordenació Territorial de les Illes Balears i de mesures tributàries (DOT), entre d'altres apartats, el punt 2 de la disposició transitòria sisena de les DOT.

Aquesta disposició transitòria sisena, punt 2 de les DOT establia:

2. Així mateix, mantindran la seva classificació de sòl urbanitzable o apte per a la urbanització, amb independència de les condicions fixades a la disposició addicional dotzena d'aquesta llei, els polígons o sectors següents:

Amb aquesta modificació legal ex Llei 8/2003, ara queda redactat de la següent forma:

.../...

c) Els terrenys confrontants amb la ribera de la mar que els plans territorials insulars determinin -i amb les condicions de desenvolupament que s'hi defineixin- d'entre aquells en què concorre la totalitat de les següents circumstàncies:

1) Constituir enclavaments de discontinuïtat dins àrees costaneres amb desenvolupament urbà consolidat.

2) Limitar amb una àrea de desenvolupament urbà en més d'un 50% del seu perímetre.

3) No intersecat-se la ribera de la mar en cap dels seus límits amb sòl rústic.





- 4) *Resultar necessari el seu desenvolupament urbanístic per permetre la continuïtat dels sistemes estructurants del teixit urbà i dotar-lo de coherència.*
- 5) *Tenir una superfície inferior a 20 hectàrees.*

Per altra banda, la Llei 10/2003, de 22 de desembre de mesures tributàries i administratives (BOIB núm. 179 ext., de 29-12-2003) disposa:

Disposició addicional vint-i-quatrena

Mantindran la seua classificació com a urbanitzables o aptes per a la urbanització als efectes previstos en la lletra b) del segon punt de la disposició transitòria sisena de la Llei 6/1999, de 3 d'abril, de les Directrius d'Ordenació Territorial de les Illes Balears i mesures tributàries, aquells terrenys que indiqui el Pla Territorial Insular d'entre els quals, a l'entrada en vigor de la Llei 6/1999 i disposant de planejament parcial aprovat i mancats d'instrument d'execució d'aquest, s'hi haguessin realitzat obres i serveis d'urbanització el cost dels quals superàs el 50% del cost total de la urbanització, i que necessitin ser completades o sigui necessària l'execució de les no realitzades o instal·lades, als efectes de:

b1) Garantir l'execució i la implantació de la totalitat de les obres, les infraestructures i els serveis exigibles pel planejament parcial.

b2) Alterar les característiques de l'ordenació inicialment previstes. Mentre que no s'hagi aprovat el corresponent pla territorial insular, podran aprovar-se instruments de planejament urbanístic general que incorporin com a urbanitzables o aptes per a la urbanització terrenys dels compresos en el paràgraf anterior, sempre que comptin amb informe favorable de la Comissió de Coordinació de Política Territorial en relació amb el compliment dels requisits establerts en aquest punt.

Doncs bé, el PTI –fruit d'aquesta previsió legal- recull sense distincions aquells àmbits en els quals es donen les circumstàncies establertes en les dues lleis abans esmentades, la qual cosa és objectivable i verificable, tal com es recull a la memòria del PTI i al text de les normes d'ordenació. El PTI inclou tots els terrenys que, en aplicació d'aquestes previsions legals, compleixen uns determinats requisits.

Així, la Norma 27 (*Definición*) estableix:

1 Constituirán las áreas de desarrollo urbano:

.../...

2 Constituirán asimismo las áreas de desarrollo urbano:

a. Los terrenos que –con el ámbito y condiciones de ordenación que al respecto establece- el PTI determina mantienen su clasificación como urbanizables al amparo de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 8/2003, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial y urbanismo en las Illes Balears y en la DA 24 de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, y que se concretan en:

*1 **Sector 14** del suelo urbanizable programado previsto por el PGOU de*





Sant Antoni

2 Sectores 1.23, 2.2, 4.17, 4.18, 5.5 y 5.7 del suelo apto para urbanizar previsto por las NNSS de Sant Josep.

b. Los terrenos que los instrumentos de planeamiento general, ajustándose a los límites de crecimiento que el PTI establece, determinen que mantienen su clasificación como suelo urbanizable o resultan clasificados como tales.

Tot establint-se al PTI que els planejaments municipals en adaptar-se, hauran de respectar els criteris d'ordenació que s'estableixen al Pla Territorial. Recordem que l'article 15 LOT estableix que els instruments d'ordenació territorial són vinculants per als instruments de planejament urbanístic municipal en tots aquells aspectes en què siguin predominants els interessos públics de caràcter supramunicipal. Per la qual cosa els instruments de planejament urbanístic municipal s'han d'adaptar en els terminis que fixi a aquest efecte l'instrument d'ordenació. Si l'adaptació no es produeix dins aquests terminis, el consell insular corresponent podrà subrogar-se en l'exercici de les competències municipals per fer-ne la redacció i la tramitació. Així mateix, s'estableix que els plans territorials insulars podran preveure el règim provisional d'ordenació que s'aplicarà en els municipis afectats mentre no es produeixi l'adaptació dels respectius plans urbanístics.

Així, la norma 27.2 del Pla Territorial disposa:

"2 Constituirán asimismo las áreas de desarrollo urbano:

a. Los terrenos que –con el ámbito y condiciones de ordenación que al respecto establece- el PTI determina mantienen su clasificación como urbanizables al amparo de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 8/2003, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial y urbanismo en las Illes Balears y en la Disposición adicional 24 de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, y que se concretan en:

1 Sector 14 del suelo urbanizable programado previsto por el PGOU de Sant Antoni

2 Sectores 1.23 (parcialmente), 2.2 (parcialmente), 4.17, 4.18, 5.5 y 5.7 del suelo apto para urbanizar previsto por las NNSS de Sant Josep.

b. Los terrenos incluidos en el ámbito del Parque Natural de ses Salines de Eivissa y Formentera que el Plan Rector de Usos y Gestión, aplicando los criterios y condiciones que el acuerdo de la Comisión Balear de Medio Ambiente de fecha 11.03.2005 establece, delimite como suelo urbano en aplicación de lo señalado en la Disposición transitoria 1 de la Ley 17/2001, de 19 de diciembre, de Protección Ambiental de Ses Salines de Eivissa y Formentera y en el artículo 55 del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, quedando hasta entonces suspendida la clasificación de los suelos urbanos definidos por los instrumentos de planeamiento general vigente cuyo ámbito se recoge en la documentación gráfica del PTI.

c. Los terrenos que los instrumentos de planeamiento general, ajustándose a los límites de crecimiento que el PTI establece, determinen que mantienen su clasificación como suelo urbanizable o resultan clasificados como tales."

Així les coses, la motivació que es conté a les normes d'ordenació i així com la determinació dels seus fins i objectius, està perfectament explicitada en el sentit i per les causes exposades en la memòria justificativa del PTI (de les pàgines 1 a 48),



sense que es desprengui en absolut cap dada o indicati rellevant d'un ús arbitrari, erroni o desproporcionat de les facultats discrecionals inherents a l'exercici del *Ius Variandi* en les previsions de l'ordenació del territori.

En definitiva, la previsió que efectua el PTI d'aquests sectors deriva de disposició legal respecte de terrenys que compleixen determinats requisits objectius, obeeixen a una justificació racional i objectiva prevista expressament a una disposició legal, i aquestes són plenament incardinables dins el model territorial que el PTI preveu.

El contingut general del Pla Territorial és molt més ampli i general que aquesta part que, repetim, resulta directament d'una previsió de norma amb rang de llei. Per la qual cosa, el PTI no classifica, sinó que mantenint-se la classificació per efecte de les DOT el PTI concreta les determinacions de contingut territorial que considera idònies per al model que estableix.

Per tot l'anterior, entenem que en aprovar un instrument d'ordenació territorial com és el Pla Territorial Insular d'Eivissa i Formentera –*d'àmbit general i insular*- ens trobam dins del camp de les potestats planificadores de les administracions públiques, en aquest cas, d'ordenació territorial, conforme al *ius variandi* i entenem que les previsions del PTI respecte d'aquests sectors obeeix a una previsió legal –art. 1.2 de la Llei 8/2003, de 25 de novembre, de mesures urgents en matèria d'ordenació territorial i urbanisme a les Illes Balears i DA 24 de la Llei 10/2003, de 22 de desembre de mesures tributàries i administratives-, ja que segons la memòria es plasma aquesta previsió. No és arbitrària ni discriminatòria, ni suposa tracte de favor respecte de determinats sectors, no havent-se produït desviació de poder en aprovar-se inicialment el Pla Territorial Insular d'Eivissa i Formentera.

d) DESIGUALTAT DE TRACTE.- Pel que fa a la desigualtat de tracte invocada per alguns al·legants, segons els quals, el PTI manté la classificació d'alguns urbanitzables que es troben en la mateixa situació que d'altres, els quals desclassifica; s'ha de dir que la Memòria del text definitiu del PTI motiva de forma detallada els criteris emprats en cada cas, tot justificant-se el diferent tractament en base a criteris objectius, raonables i guiats per l'interès general:

“ 32 Los Anejos del PTI

1 Los anejos del PTI son:

Anejo I. Suelos urbanos y urbanizables afectados por determinaciones específicas del PTI

Anejo II. Instrucciones técnicas

Anejo III. Programas de intervención

Anejo IV. Inventario de Casas Payesas en los municipios de Sant Antoni y Sant Joan

2 El Anejo I relativo a los suelos urbanos y urbanizables afectados por determinaciones específicas del PTI, establece la regulación específica de:

a. Los terrenos afectados por la Norma Territorial Cautelar definitivamente aprobada por el Consell de Govern de les Illes Balears en fecha 07.04.2000 y por las Normas Territoriales Cautelares definitivamente aprobadas por el Consell



Insular d' Eivissa i Formentera en fechas 27.10.2000 y 20.01.2003, tal y como resultaron identificados por el Estudio Complementario para la redacción del PTI redactado con posterioridad a la tramitación del Avance

b. Los terrenos cuya clasificación como suelo urbanizable el PTI mantiene por aplicación de lo señalado en el artículo 1 de la Ley 8/2003, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial y urbanismo en las Illes Balears, y en la Disposición adicional 24 de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas

c. Los terrenos incluidos en el ámbito del sector 23. Industrial de Sant Antoni al haberse considerado, como consecuencia de las alegaciones presentadas que, por su ubicación, resulta precisa la determinación de condiciones específicas para su desarrollo.

.../...

2.3 A la vista de lo señalado en los apartados anteriores, se ha procedido a revisar y actualizar desde un punto de vista global y de forma ajustada a los criterios del PTI y a las determinaciones de la legislación urbanística aplicable, las propuestas antes extractadas, determinándose, para cada ámbito afectado las determinaciones que en el Anejo 1 se especifican.

2.3.1 La revisión efectuada atiende, básicamente, a las siguientes circunstancias y criterios:

a. El criterio señalado por los órganos responsables del PTI de evitar incurrir en supuestos en que resulte probable la existencia de responsabilidad patrimonial de la administración por alteración de las determinaciones del planeamiento estando éste en plazo de ejecución.

b. La desaparición en la legislación urbanística vigente de la clase de suelo urbanizable no programado (en adelante SUNP) –tampoco contemplada en la figura de las NNSS que resulta mayoritaria como instrumento de planeamiento general de los municipios de ambas islas - a la que estudio derivaba la futura clasificación del sector S-12 de Eivissa, de los sectores 1.11, 4.16, 4.20, 4.21, 4.22, 4.23, 4.24-A y 4.33 de Sant Josep, y de los sectores de Calas del Sur, Sòl d'en Serrà y es Pouet de Santa Eulària

c. El mejor conocimiento de las circunstancias específicas concurrentes en cada ámbito afectado que de las distintas fases de participación efectuadas se derivan, y de las que han resultado entre otras: el conocimiento de la compleción de las determinaciones de urbanización del ámbito de sa Caixota o la situación en plazo de ejecución de los sectores 4.14 (para el que se determinaba su desclasificación); 4.16 (con certificados municipales de finalización de obras de urbanización y licencias de edificación concedidas, para el que se determinaba su reclasificación como SUNP); 4.21 (con Proyecto de Urbanización en ejecución para el que se determinaba su reclasificación como SUNP) 4.23 y 4.24 (en plazo para la ejecución y para los que se determinaba su reclasificación como SUNP), etc.

d. La entrada en vigor de las determinaciones de las NNSS provisionales de Santa Eulària que han reducido los ámbitos y/o establecido una ordenación muy restrictiva respecto de los ámbitos del término municipal afectados por Norma Territorial Cautelar.

e. La posibilidad señalada por los órganos responsables del plan de, previo acuerdo con los promotores, establecer condiciones de ordenación mas restrictivas respecto de ámbitos para los que en principio, y en ausencia de acuerdo, supondrían reducción de aprovechamiento indemnizable: Sector 3.2 sa Caixota, sector 4.14, sector 4.21 Montecarlos, es Pouet, etc.



- f. La posibilidad de reajuste de ámbitos y condiciones de desarrollo que de las leyes 8 y 10/2003 derivan.
- h. El criterio señalado por los órganos responsables del PTI de aplicar, respecto de los terrenos clasificados por el planeamiento vigente como suelo urbano cuya desclasificación el estudio pretendía, idéntico criterio que el aplicado para el no reconocimiento como urbanos de los terrenos no reconocidos por el planeamiento vigente, es decir, dependiendo tal clasificación de una ordenación pormenorizada de los terrenos que el PTI no puede definir, derivar la definición de tales ámbitos a las adaptaciones al PTI de planeamiento municipal.
- i. El criterio señalado por los órganos responsables del PTI de derivar asimismo al planeamiento municipal -previa comprobación de que concurren las circunstancias que en el apartado 6.1.b de la Memoria se señala- la confirmación de la desclasificación de los sectores de suelo urbanizable para los que el PTI propone su reclasificación como suelo rústico en base a los razonamientos que en el apartado 6 de la Memoria se exponen.
- j. El criterio señalado por los órganos responsables del PTI de, sin perjuicio de lo señalado en apartado anterior, mantener las desclasificaciones de suelos urbanizables y ajustar los límites de crecimiento en los estrictos términos que de las disposiciones de las Directrices de Ordenación Territorial derivan.

2.3.2 En aplicación de lo señalado en el apartado anterior y en función de las circunstancias de desarrollo de los ámbitos afectados, se ha articulado una modulación de las medidas de reordenación posibles, que van desde la revisión de la clasificación y determinaciones de la ordenación hasta la mera adaptación a los criterios generales del PTI respecto de la ordenación de los asentamientos y que, en los casos en que en aplicación de los criterios anteriores supone alteración de las condiciones de ordenación, básicamente determina:

- a. El mantenimiento de los parámetros generales con incorporación de medidas adicionales que, en ciertos casos, suponen reducción del número de viviendas factibles, en los supuestos de ordenaciones basadas en tipología de vivienda unifamiliar en parcelas de un mínimo de 1.000 m².
- b. Reducciones en un porcentaje mínimo del 20% del número de viviendas factible en el resto de casos.

2.3.3 Asimismo, se ha definido un régimen transitorio de aplicación hasta la adaptación al PTI del planeamiento general que, con carácter general, permite la continuación de los procesos de desarrollo en los casos de ejecución en plazo de las determinaciones del planeamiento aprobado o de tramitación del mismo no interrumpida por las Directrices de Ordenación Territorial y paraliza tal desarrollo en caso contrario.

El régimen transitorio definido establece una gradación de medidas aplicables - desde la interrupción de los procesos de desarrollo hasta el establecimiento únicamente de medidas de integración paisajística en los casos de ejecución mas avanzada, pasando por la imposición de condiciones transitorias de la edificación- que, en cualquier caso, garantiza resultará factible la efectiva concreción de las determinaciones generales de ordenación que se señala han de establecer para cada ámbito las adaptaciones al PTI del planeamiento general.

.../...”

Per la seua banda, l'apartat 6.1 de la Memoria assenyala:





“6.1 Su desclasificación obedece a la aplicación del objetivo general expresado en el punto 18.2 de la Memoria de evitar la urbanización de más tramos de costa virgen, que se ha aplicado teniendo en cuenta los criterios adicionales de que:

a. Bien por la magnitud de la superficie de los terrenos afectados, bien por su colindancia con zonas costeras de rústico protegido, de su desclasificación pueda derivarse la consecución de tramos significativos de costa virgen.

b. El grado de ejecución del planeamiento o de cumplimiento de los deberes urbanísticos no suponga un coste indemnizatorio por alteración del planeamiento cuya generalización podría resultar inasumible.

c. Exista voluntad municipal de, en aplicación de lo anterior, no permitir el desarrollo de tales ámbitos de urbanizable.

6.2 Tales terrenos se concretan en la totalidad del ámbito de los sectores de Sol de'n Serrá y Calas del Sur en el término municipal de Santa Eulària y parcialmente en el ámbito del sector de Allá Dins en el término municipal de Sant Joan, al concurrir en los mismos las siguientes circunstancias:

a. Su magnitud superficial y circunstancias de emplazamiento: Sòl den Serrá (17 has aproximadamente colindantes con el Área Natural de Especial Interés IB.2); Calas del Sur (47.50 has aproximadamente colindantes con SRP) y la parte desclasificada de Allá Dins (24 has aproximadamente colindantes con els Amunts) se ajustarían a lo señalado en el apartado 6.1.a.

b. En los 3 sectores hay muy escaso o nulo desarrollo de la ejecución y se ha producido incumplimiento de plazos para la misma

c. Durante el trámite de participación se ha manifestado la voluntad municipal de no permitir su desarrollo urbanístico “

Amb caràcter general, els criteris seguits han estat, doncs, d'una banda, el de mantenir les desclassificacions de sòls urbanitzables i ajustar els límits de creixement en els estrictes termes que de les disposicions de les DOT es deriven, i d'altra, evitar incórrer en supòsits de responsabilitat patrimonial per alteració de les determinacions del planejament en trobar-se aquest en termini d'execució.

L'aplicació d'aquests criteris objectius ha suposat que, mitjançant acord amb els promotors, s'han establert condicions d'ordenació més restrictives respecte d'àmbits per als quals, en principi, i en absència d'acord, suposarien reducció d'aprofitament indemnitzable

I, finalment, en relació a aquells sectors per als quals el PTI proposa la seua desclassificació, tot remetent al planejament municipal –amb la comprovació prèvia que hi concorren les circumstàncies que en l'apartat 6.1.b de la Memòria s'especifiquen- la confirmació de la desclassificació com a sòl rústic, s'ha tractat d'evitar la urbanització de més trams de costa verge, tenint en compte els criteris addicionals de la seua magnitud, adjacència amb zones costaneres de rústic protegit, el grau d'execució del planejament o del compliment dels deures urbanístics, que no suposa un cost indemnitzatori per alteració del planejament i, finalment, l'existència de voluntat municipal de, en aplicació de l'anterior, no permetre el desenvolupament d'aquests àmbits d'urbanitzable.

VII.- PEL QUE FA A LA RESERVA PER HABITATGES SOTMESOS A RÈGIM DE PROTECCIÓ PER A NOUS SÒLS URBANITZABLES.





Existeixen al·legacions que qüestionen la competència del PTI per imposar reserves mínimes, per l'ús d'habitatge de protecció oficial o subjecte a qualsevol altre règim de protecció pública, del 15 % de la superfície neta del nou sòl residencial.

Així, la norma 39 del PTI inicialment aprovat conté:

“Norma 39. Reserves mínimes per a habitatge subjecte a règim de protecció

1 En els sòls urbanitzables que s'agreguin a les àrees de desenvolupament urbà de caràcter residencial i tipologia intensiva, i en les de tipologia extensiva *que el planejament general determini, s'haurà de reservar per a l'ús d'habitatge de protecció oficial o subjecte a qualsevol altre règim de protecció pública el 15 % de la superfície neta de sòl residencial.*

2 *La qualificació del sòl per a aquest ús haurà de fer-se de forma que es garanteixi la màxima cohesió i integració socials i s'hauran de preferir, sempre que sigui materialment possible, les actuacions mixtes d'habitatge lliure i habitatge protegit.”*

Efectivament, mancant legislació urbanística a les Illes Balears que habiliti actualment per tal previsió, per la qual cosa, el PTI no pot imposar tal reserva amb caràcter obligatori.

En aquest sentit, la STS (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 6a), de 10 de novembre de 2004:

*“Tal acuerdo municipal, según hemos indicado, fue **anulado por el Tribunal Supremo por considerar que no hay posibilidad normativa de que un Plan General o Programa de Actuación Urbanística contengan determinaciones o calificaciones que supongan una afectación de suelo urbanizable privado a la construcción de viviendas de protección oficial, ya que tal pretensión carece de apoyo legal, puesto que si bien el artículo 33.2 de la Constitución establece que la función social de la propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las Leyes, lo cierto es que el artículo 76 del Texto Refundido de la Ley del Régimen del Suelo de Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto de 9 de abril de 1976, contiene una habilitación legal en favor de los planes que sólo se refiere a los contenidos urbanísticos del derecho de propiedad y no se extiende a otras limitaciones distintas, como son las del régimen especial de viviendas de protección pública, que afectan a la construcción, financiación, enajenación y uso arrendaticio del inmueble construido al amparo de dicho régimen, que tiende a favorecer la promoción de aquel tipo de viviendas, y que en nuestro Ordenamiento discurre por el cauce de las actividades de fomento y no por el de la técnica urbanística.**”*

I la ST del TSJ de Castella Lleó (Sala Contenciosa Administrativa, secció 1a) núm. 277/2004 de 22 de juliol de 2004:

*“**QUINTO** Enjuiciando el primer motivo de impugnación al amparo del mismo la parte actora esgrime que la reserva del 30 % del aprovechamiento urbanístico a viviendas en régimen de protección es ilegal por no estar prevista dicha reserva ni en la regulación estatal ni en la autonómica, siendo contraria también dicha reserva a lo ya establecido por esta Sala en la sentencia de 11 de enero de 2002*





en el recurso 531/1999 (RJCA 2002, 16) ; a ello se opone el Ayuntamiento aduciendo que por la Ley Autonómica 10/2002 de 10 de julio (RCL 2002, 1892 y LCyL 2002, 380) se ha operado un cambio normativo en el art. 38.2.b) de la Ley 5/1999 (RCL 1999, 1520 y LCyL 1999, 106) de Urbanismo de Castilla y León que ampara esa reserva del 30 % para viviendas con algún régimen de protección.

Hemos recordado en un anterior fundamento de derecho que las sentencias de esta Sala de fecha 27.1 y 19.2.2004 ya se resolvía dicha cuestión; pero más concretamente la segunda citada en la que se enjuiciaba el mismo Acuerdo recurrido en el presente recurso, declaraba nulo de pleno derecho dicho acuerdo en relación con las determinaciones contenidas en el mismo relativas a la reserva del 30 % para vivienda de promoción pública. En términos similares se pronunciaba la primera sentencia respecto del acuerdo en ese caso recurrido de fecha 27.12.2001. Y referidos pronunciamientos se verifican con apoyo en los siguientes argumentos jurídicos que literalmente transcribimos de la sentencia de fecha 19.2.04:

«Entrando en las cuestiones de fondo, se invoca en primer término por la actora la ilegalidad de la reserva del treinta por ciento del aprovechamiento urbanístico destinado a uso residencial para la construcción de Viviendas de Protección Oficial ya que es contraria al Ordenamiento Jurídico y carece de cobertura legal, vulnerando además el principio urbanístico de justo reparto de beneficios y cargas derivadas del planeamiento. Esta Sala en Sentencias de fechas 11 de enero y 24 de enero de 2002 dictadas en los recursos 531 y 530 del año 1999, Ponentes Doña Begoña González García y Don Juan Ignacio Moreno-Luque Casariego, y posteriormente en la 3 de marzo de 2003, Ponente Don José Luis López-Muñiz Goñi, dictada en el recurso 306/2001 -que recoge las anteriores- ya estableció, en casos similares al actual, la siguiente doctrina o criterios respecto a esta cuestión.

Así, se pone de manifiesto en dichas sentencias que **respecto a la cuestión relativa a que considera ilegal la reserva de suelo en los sectores de suelo urbanizable para la construcción de viviendas de Protección Oficial, ya que es contraria al Ordenamiento Jurídico porque ni en la regulación estatal ni en la autonómica se prevé tal reserva, y en este punto como señala el informe Pericial antes referenciado el PGOU no establece o señala áreas específicas dentro de una zona o ámbito desarrollable urbanísticamente en las que sea obligatoria la construcción de viviendas de Protección Pública sino que fija un porcentaje de ellas sobre la totalidad a construir en el ámbito de que se trate.**”

Per la qual cosa es proposa donar nova redacció a l'esmentada norma en el sentit següent:

“Norma 39 Reservas mínimas para vivienda sujeta a régimen de protección.

1 Previa modificación legal que lo permita, en los suelos urbanizables que se agreguen a las áreas de desarrollo urbano de carácter residencial y tipología intensiva, y en las de tipología extensiva que el planeamiento general determine, se deberá reservar para el uso de vivienda de protección oficial o sujeta a cualquier otro régimen de protección pública el 15 % de la superficie neta de suelo residencial.

2 La calificación del suelo para dicho uso deberá hacerse de forma que se





garantice la máxima cohesión e integración sociales, debiéndose preferir, siempre que ello sea materialmente posible, las actuaciones mixtas de vivienda libre y vivienda protegida.”

VIII.- PEL QUE FA AL PRINCIPI DE RESERVA DE LLEI PER TAL D'ESTABLIR LIMITACIONS AL CREIXEMENT RESIDENCIAL I TURÍSTIC (NORMA 37 PTI) I PEL QUE FA A LES CONDICIONS DE LA URBANITZACIÓ

Es manifesta que les disposicions del PTI haurien de regular-se per una norma de rang legal, per afectar, pel que aquí ens interessa respecte del dret de propietat. La reserva de llei de l'article 33.2 de la CE és només relativa i no absoluta.

La STC número 37/1987, de 26 de març, recull:

“Resulta, sin embargo, evidente que el art. 33.2 de la propia Constitución flexibiliza la reserva de Ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración «de acuerdo con las Leyes» cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla. Prohíbe esta concreta reserva de Ley toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable, por lo demás, cuando, como es el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y que, como regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse.”

En aquest sentit, ST del TSJIB, de 7 de març i 21 de març de 2003 que fan referència a la suposada vulneració del principi de legalitat per les NTC prèvies als PTI, establint el següent:

“La actora sostiene que la Norma Territorial Cautelar vulnera los principios de legalidad y de jerarquía normativa. Al respecto, en la demanda únicamente se señalan los artículos 5 y 17 de la Ley de la Comunidad Autónoma 8/87, pero no se ofrece carga argumental alguna.

La Norma Territorial Cautelar asegura la efectividad del Plan Territorial Parcial cuya finalidad se señalaba en el artículo 5 de la Ley 8/87, con lo que no se observa la posible disconformidad que la actora pudiera considerar.

La potestad planificadora en general y, en concreto, la que la Ley 8/87 atribuye a la Comunidad Autónoma y los Consells Insulars, incluye la modulació de la materialización de derechos de urbanización o de edificación sobre determinados terrenos, de acuerdo con su mayor o menor grado de transformación.

En la determinación del régimen urbanístico de la propiedad del suelo ha de intervenir norma con rango de ley, pero no opera reserva de ley absoluta sino relativa, de modo que, en conjunción con la ley, la delimitación y definición de su régimen corresponde a normas administrativas, que es lo que ocurre en el



presente caso, donde se parte de las leyes estatales y autonómicas y se hace intervenir a normas autonómicas reguladoras de la ordenación del territorio. La Norma Territorial Cautelar, como los Planes Territoriales Parciales - artículo 17 de la Ley 8/87-, tienen carácter supramunicipal, por lo que tampoco cabe apreciar la vulneración que al respecto se señala en la demanda”.

Pel que fa al creixement, resulta que tant les DOT com la LOT faculden el PTI per regular-lo, i així ho fa. Difícilment podria entendre's un instrument d'ordenació territorial si no pogués incidir sobre el creixement en el territori.

La fixació per a cada municipi, i dins del percentatge màxim del 10% assignat en un horitzó temporal de 10 anys, d'un límit de creixement del sòl classificat com a urbanitzable o apte per a la urbanització destinat a ús residencial, turístic o mixt, ve establert a l'article 33 de les DOT.

Aquesta limitació, a la vegada, suposarà la necessitat de distribució del creixement (limitat) d'acord amb els criteris establerts a l'article 34 DOT, la qual cosa, així mateix, implica la subjecció als requisits de desenvolupament integrat assenyalats a l'article 32 de la mateixa Llei.

El contingut del PTI no resulta únicament determinat per la LOT, sinó també i de manera principal per les pròpies DOT, tal com preveu el mateix article 8 de la LOT. A la pròpia Exposició de Motius de les DOT, s'afirma que “per als plans territorials parcials s'estableixen les determinacions per a l'ordenació tant d'aquelles àrees que romanen sostretes al desenvolupament urbà, com les destinades a aquest” i, l'article 11 assenjala que: “Les àrees de desenvolupament urbà són els sòls aptes per als assentaments urbans, de qualsevol tipus d'ús, reconeguts pels instruments de planejament general amb les dimensions i les característiques bàsiques que aquests els atorguen, sense perjudici del que disposin els plans territorials parcials.”

Així doncs, queda clar que resulta de les DOT la capacitat del PTI per fixar les determinacions supramunicipals vinculants de l'ordenació de les àrees de desenvolupament urbà (sòl urbanitzable i urbà).

D'altra banda, pel que fa a l'establiment de les característiques dels serveis del sòl urbà consolidat, dels criteris per completar la urbanització, etc. (norma 27 i ss), s'al·lega que no és procedent efectuar aquestes definicions fora de la norma amb rang de llei emanada de la Comunitat autònoma, ja hem dit que el PTI pot establir determinacions que vinculen als instruments de planejament. El PTI no ha alterat el concepte de sòl urbà definit per la legislació bàsica, en canvi sí que pretén una nova regulació de les facultats que preveuen els articles 40 i següents del Reglament de Gestió Urbanística, ja que es tracten d'unes normes de rang de reglament executiu. El PTI, per tant, dins el marc del seu àmbit d'actuació legalment definit, pretén dur a terme en el sòl urbà (o urbanitzable) la funció delimitadora de les facultats urbanístiques, atenent al context que mana la Llei de Directrius d'Ordenació del Territori. Més concretament, caldria dir que el fonament justificatiu de poder regular les qüestions contemplades en aquests preceptes, té empara en el fonament de la definició amb caràcter supramunicipal una estructuració mínima i coherent dels



processos de desenvolupament urbà, en compliment del mandat de l'article 42 de la Llei 6/1999, de directrius d'ordenació territorial.

IX.- PEL QUE FA A INFRACCIÓ DEL PRINCIPÍ DE L'AUTONOMIA LOCAL.

A la normativa d'ordenació territorial d'aquesta Comunitat s'estableix que el desenvolupament de les directrius d'ordenació territorial es realitzarà sobretot pels plans territorials insulars, que es conformen en la peça clau de la política territorial de les Illes Balears. Dins l'àmbit insular, se'ls assigna la funció de *“l'ordenació de tot allò que, transcendint l'àmbit municipal, es refereixi als assentaments humans, a les activitats i usos a realitzar sobre el territori, a la creació de serveis comuns per als municipis així com a aquelles mesures destinades a una millora de la qualitat de vida i a la protecció del medi natural.”*

Al contrari i com és de veure a les determinacions del PTI aquest és respectuós amb el principi d'autonomia municipal, a més, el fet d'establir determinacions d'ordenació territorial no suposa invasió de competències urbanístiques municipals.

Amb relació amb la invasió en potestats urbanístiques i vulneració de l'autonomia municipal, les ST del TSJIB de 7 de març i la ST de 21 de març de 2003, estableixen:

“La distinción entre los conceptos “ordenación del territorio” y “urbanismo” es siempre difusa cuando se trata de llevar al análisis de una actuación concreta. Las definiciones genéricas sobre la “ordenación del territorio” lo vinculan con “el conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio” (STC 36/1994) por lo que no solo tiene un visión territorial más amplia que el “urbanismo”, sino que además incide en aspectos competenciales más globales, sin limitarse al simple examen del uso urbanístico del suelo. La ordenación del territorio conlleva actuaciones coordinadora de las diversas partes del territorio con un enfoque global, no sólo del uso del suelo, sino del equilibrio socioeconómico del ámbito afectado lo que implica un análisis de la política de transportes, equipamientos sanitarios, docentes, turísticos, etc.... En suma, la ordenación del territorio comporta una visión global porque necesariamente el ámbito espacial es más amplio y porque afecta a políticas económicas, socioculturales, medioambientales etc., de todo este territorio, no limitándose al simple análisis de los usos del suelo.

Pues bien, toda la dificultad de deslindar los campos propios del urbanismo y de la ordenación territorial, se acrecienta en territorios limitados como el insular en el que los ámbitos horizontales de las distintas competencias se superponen con mayor intensidad en atención a que se concentran sobre superficies espaciales más limitada. En todo caso, basta una somera lectura de los arts. 15 y ss de la Ley 6/1999, incluso del art. 2 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre que contempla como actuaciones de ordenación territorial cuestiones como regular las dimensiones físicas de los asentamientos, incluidos los vinculados a los sectores productivos secundario y terciario, o fijar los núcleos de población que, por sus características y posibilidades, deban ser impulsores del desarrollo socioeconómico de una zona, o definir las áreas territoriales que, por su idoneidad actual o potencial para la explotación agrícola, forestal o ganadera, o por la riqueza paisajística o ecológica, deban ser objeto de especial protección, lo que sin duda constituyen contenidos en los que puede confluír tanto la ordenación



territorial como las medidas propiamente urbanísticas. Más acentuado se aprecia si se atiende al art. 9 de esta última norma.

Lo mismo ocurría con el art. 17 de la Ley 8/1987, de 1 de abril.

En atención a que lo que aquí se enjuicia es la Norma Territorial Cautelar y no el Plan Territorial Insular, resulta estéril discutir sobre el posible contenido del futuro Plan.

La Norma cautelar básicamente adopta una decisión de contenido suspensivo sobre determinados suelos sobre los que puede incidir el Plan Territorial, y ante esta limitada y temporal actuación, difícilmente puede imputarse invasión de competencias urbanísticas.”

Sobre la vulneració de l'autonomia municipal per part del Consell Insular, rebutgen totalment aquesta afirmació, establint que:

“La ordenación del territorio, que comprende la delimitación de los distintos usos del suelo, no difiere de las materias y funciones que opera el urbanismo, bien que no atiende al ámbito local sino supralocal y sus decisiones atañen a la estructura, disposición y composición de las actividades más determinantes sobre el territorio, vinculando a los planes urbanísticos - artículos 13, 17, 18, 23 y 28 de la Ley 8/87, ahora artículos 9 y 15 de la Ley de la Comunidad Autónoma 14/2000, y artículo 4 de la Ley de la Comunidad Autónoma 6/99-. En ese sentido, la Ley 6/99 admite que los Planes Territoriales Parciales puedan incidir sobre las características básicas de las áreas de desarrollo urbano - artículo 11- o que los instrumentos de ordenación territorial puedan establecer limitaciones en las áreas de prevención de riesgos - artículos 21 y 25- o que los Planes Territoriales Parciales entren en el suelo urbano para crear áreas de reconversión territorial con el objeto de emprender operaciones de esponjamiento y recalificación de zonas degradadas de los núcleos urbanos, así como para mejorar o restituir el paisaje rural o urbano - artículos 28 y 37- o que se difiera a los Planes Territoriales Parciales la misión de controlar el crecimiento del suelo urbano - artículo 33 y Disposición Transitoria Cuarta- o, en fin, que el Plan Territorial Parcial atienda en la ordenación de la isla a los criterios de reconversión territorial y estructuración de procesos de desarrollo urbano - artículo 42-.

La Norma Territorial Cautelar, con el fin de garantizar la efectividad de las determinaciones del Plan Territorial Parcial, ordena de forma cautelar el conjunto de los usos del suelo en el territorio insular.

Pues bien, con el punto de apoyo de todo lo anterior, debe rechazarse igualmente la tesis de que el Consell Insular hubiese vulnerado competencias municipales, asentada en la demanda en la sola consideración de que aquel ha actuado materialmente competencia urbanística al aprobar la Norma Territorial Cautelar.

En efecto, la Ley 7/85 atribuye al municipio competencia en materia de ordenación urbanística, pero en los términos fijados en la legislación del Estado o la Leyes de la Comunidad Autónoma, con lo que no resulta lesión de la autonomía municipal cuando, como aquí sucede, de la atribución legal en materia de ordenación del territorio resulta incidencia en la ordenación urbanística.

Por último, debe recordarse lo ya indicado por la STC 170/1989, de 19 de octubre: “en la relación entre el interés local y el interés supralocal, es claramente predominante este último”.

La ST del TSJIB de 4 de febrer de 2003 en el seu apartat tercer estableix:

“En la demanda se sostiene que no cabe aceptar cualquier incidencia de los instrumentos de ordenación del territorio en los urbanísticos.





La ordenación del territorio tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial -sentencias del Tribunal Constitucional números 77/84, 149/91 y 149/98-. El núcleo fundamental de la ordenación del territorio está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo -sentencias del Tribunal Constitucional números 36/94 y 149/98-.

La ordenación del territorio, que comprende la delimitación de los distintos usos del suelo, no difiere de las materias y funciones que opera el urbanismo, bien que no atiende al ámbito local sino supralocal y sus decisiones atañen a la estructura, disposición y composición de las actividades más determinantes sobre el territorio, vinculando a los planes urbanísticos -artículos 13, 17, 18, 23 y 28 de la Ley 8/87, ahora artículos 9 y 15 de la Ley de la Comunidad Autónoma 14/2000, y artículo 4 de la Ley de la Comunidad Autónoma 6/99-.

En ese sentido, la Ley 6/99 admite que los Planes Territoriales Parciales puedan incidir sobre las características básicas de las áreas de desarrollo urbano -artículo 11- o que los instrumentos de ordenación territorial puedan

establecer limitaciones en las áreas de prevención de riesgos -artículos 21 y 25- o que los Planes Territoriales Parciales entren en el suelo urbano para crear áreas de reconversión territorial con el objeto de emprender operaciones de esponjamiento y recalificación de zonas degradadas de los núcleos urbanos, así como para mejorar o restituir el paisaje rural o urbano -artículos 28 y 37- o que se difiera a los Planes Territoriales Parciales la misión de controlar el crecimiento del suelo urbano -artículo 33 y Disposición Transitoria Cuarta- o, en fin, que el Plan Territorial Parcial atienda en la ordenación de la isla a los criterios de reconversión territorial y estructuración de procesos de desarrollo urbano -artículo 42-.

La Norma Territorial Cautelar, con el fin de garantizar la efectividad de las determinaciones del Plan Territorial Parcial, ordena de forma Cautelar el conjunto de los usos del suelo en el territorio insular.

Pues bien, con el punto de apoyo de todo lo anterior, debe rechazarse igualmente la tesis de que el Consell Insular hubiese vulnerado competencias municipales, asentada en la demanda en la sola consideración de que aquel ha actuado materialmente competencia urbanística al aprobar la Norma Territorial Cautelar.

En efecto, la Ley 7/85 atribuye al municipio competencia en materia de ordenación urbanística, pero en los términos fijados en la legislación del Estado o la Leyes de la Comunidad Autónoma, con lo que no resulta lesión de la autonomía municipal cuando, como aquí sucede, de la atribución legal en materia de ordenación del territorio resulta incidencia en la ordenación urbanística.”

X.- PEL QUE FA AL SÒL RÚSTIC.

X.I.- AMB CARÀCTER GENERAL.

La previsió i regulació en el bàsic del sòl no urbanitzable -Llei 6/1998, de 13 d'abril, modificada pel Reial Decret Llei 4/2000, de 23 de juny, i per Llei 10/2003, de 20 de maig- respon a la finalitat expressa d'augmentar l'oferta de sòl.

Per al legislador estatal el sòl no urbanitzable ha deixat de ser una classe residual de sòl.





L'article 9.1. de la LRSV'98 imposa la classificació com a sòl no urbanitzable dels terrenys:

"Que hagin d'incloure's en aquesta classe per estar sotmesos a algun règim especial de protecció incompatible amb la seva transformació d'acord amb els plans d'ordenació territorial o la legislació sectorial, en raó dels seus valors paisatgístics, històrics, arqueològics, científics ambientals o culturals, de riscos naturals acreditats en el planejament sectorial, o en funció de la seva subjecció a limitacions o servituds per a la protecció del domini públic".

D'això resulta que l'Administració titular de la potestat de planejament urbanístic manca de capacitat decisòria per a la classificació del sòl no urbanitzable ja que la classificació li ve donada pels plans d'ordenació territorial o la legislació sectorial.

L'article 9.2. de la Llei 6/98, en la redacció anterior a la donada pel Reial Decret-Llei 4/2000, de 23 de juny, establia el següent:

"Que el planejament general consideri necessari preservar pels valors que s'ha fet referència en el punt anterior, pel seu valor agrícola, forestal, ramader o per les seves riqueses naturals, així com aquells altres que consideri inadequats per a un desenvolupament urbà".

Per consegüent, de la regla de l'article 9.2. de la Llei 6/1998 es desprèn tant que la decisió de classificar com sòl no urbanitzable els terrenys portadors d'aquests valors correspon a l'Administració, en concret, a la titular de la potestat de planejament urbanístic -precisió innecessària ja que bé cap, com ocorre en la nostra Comunitat Autònoma, que sigui el Pla Territorial Insular el qual determini les àrees en què es divideix el territori i la classificació de les mateixes en àrees de sòl rústic o de desenvolupament urbà-, com que, conforme al seu incís final, en l'exercici de potestat discrecional i sense referència als seus valors ambientals, podia preservar del procés de desenvolupament urbà aquells terrenys que consideràs inadequats.

La supressió de l'incís final de l'article 9.2. de la Llei 6/98 pel Reial Decret-Llei 4/2000 - que suposava la recuperació de la redacció del primer projecte de la qual seria Llei 6/98-, en definitiva, vindria a eliminar la discrecionalitat per a la classificació del sòl no urbanitzable.

Aquesta potestat discrecional no es trobava exempta de control jurisdiccional ja que, fins i tot ja abans de la Llei 6/98, no s'ha d'oblidar que de la interdicció de l'arbitrarietat -article 9.3 de la Constitució- i de la necessària observança dels principis continguts en l'article 103.1. de la Constitució es feia necessari examinar la correspondència de la Memòria de l'instrument de planejament urbanístic amb les determinacions de classificació del sòl que incorporàs -per totes, sentències del Tribunal Suprem de 24 de juliol de 1987, 19 de maig de 1988 i 18 de juny de 1998- i, després de la Llei 6/98, amb l'incís final de l'article 9.2, les possibilitats del control judicial es varen intensificar ja que la inadequació dels terrenys per al desenvolupament urbà ha de respondre a la



realitat d'aquest terreny i la seva ubicació; i, naturalment, tot això ha d'aparèixer explícitament raonat en la Memòria de la revisió del Pla General ja que, si la justificació faltàs o si no fos raonable, podia incórrer-se en arbitrarietat, abans de res, puix que els propietaris dels terrenys s'haurien vist privats il·legítimament de les expectatives urbanístiques que es nuen al sòl urbanitzable.

L'article 9.2 de la Llei 6/98, en la redacció donada per la Llei 10/2003 estableix ara el següent:

"Que el planejament general consideri necessari preservar pels valors que s'ha fet referència en el paràgraf anterior, pel seu valor agrícola, forestal, ramader o per les seves riqueses naturals, així com aquells altres que consideri inadequats per a un desenvolupament urbà, bé per imperatiu del principi d'utilització racional dels recursos naturals, bé d'acord amb criteris objectius de caràcter territorial o urbanístic establert per la normativa urbanística".

Doncs bé, recuperada per l'autoritat urbanística la discrecionalitat per a la classificació del sòl no urbanitzable, sempre, naturalment, obligada a motivar-se adequadament, a més, se subjecta ara a finalitats, en concret, es condiona la validesa a imperatius del principi d'utilització racional dels recursos naturals o criteris objectius de caràcter territorial o urbanístic establerts.

La Disposició Addicional Quarta de la Llei 6/98 regula la classificació del sòl insular assenyalant el següent:

"En els territoris insulars la legislació urbanística podrà establir criteris complementaris per a classificar els sòls no urbanitzables i urbanitzables, tenint en compte que la delimitació del contingut del dret de la propietat del sòl es condiona per la peculiaritat del fet insular, la seva limitada capacitat de desenvolupament territorial i la necessitat de compatibilitzar una suficient oferta de sòl urbanitzable amb la protecció i preservació dels elements essencials del territori".

El Tribunal Constitucional, en la sentència nombre 164/01, reiterant l'assenyalat en la sentència nombre 61/97, va precisar que l'article 149.1.1. de la Constitució, sobre condicions bàsiques d'igualtat en l'exercici dels drets, presta cobertura únicament a aquelles condicions que guardin una estreta relació amb els drets fonamentals, va destacar la connexió entre la propietat urbana i l'article 33.1. de la Constitució i declararia la constitucionalitat de l'article 9 de la Llei 6/98, quan conté criteris mínims de classificació del sòl no urbanitzable, així com de la Disposició Addicional Quarta, i això mentre que la competència sobre condicions bàsiques no exigeix a l'Estat la fixació d'estàndards jurídics uniformes fins i tot quan la Constitució ha reconegut l'existència de circumstàncies diferents, amb el que el mandat de l'article 138.1. de la Constitució, això és, l'atenció al fet insular, justifica una modulació objectiva de les condicions bàsiques del dret de propietat quan aquest s'exerceix sobre sòl insular; però això no ha de suposar que el fet insular impedeixi -o permeti eludir- el que el legislador estatal ha imposat, això és, que el sòl no urbanitzable deixi de ser una classe residual de sòl.



Doncs bé, la regulació del sòl no urbanitzable en la nostra Comunitat Autònoma, que adopta la denominació de sòl rústic, es conté en les Lleis 6/1997 i 6/1999, qualificant-se com a sòl rústic protegit i sòl rústic comú.

El sòl rústic protegit -article 6.1. de la Llei 6/97 i article 9 de la Llei 6/99- és el comprès en les àrees sotretes al desenvolupament urbà, per al qual, pels seus valors excepcionals, la funció territorial o la defensa de la fauna, flora i l'equilibri ecològic o manteniment de la biodiversitat, s'estableix un règim especial de protecció distint del general.

El sòl rústic protegit, en qualsevol de les seves cinc categories, s'adequa als criteris de la llei 6/98, fins i tot amb la reforma operada pel Reial Decret-Llei 4/2000 i per la Llei 10/2003.

El sòl rústic comú -article 7 de la Llei 6/97 i articles 10 i 20 de la Llei 6/99- es defineix de forma residual, com la resta dels terrenys que pertanyin a àrees sotretes del desenvolupament urbà i no es trobin inclosos en cap de les cinc categories de sòl rústic protegit, estant constituïdes aquestes àrees per tres categories, a delimitar pels Plans Territorials Insulars, en concret, àrees d'interès agrari, àrees de transició i àrees de sòl rústic de règim general, integrades aquestes últimes "...per la resta del sòl rústic comú".

Aquesta última categoria, residual i desconnectada de criteri protector qualsevol, això és, buida de cap contingut protector, sigui dels enunciats en l'article 9 de la Llei 6/98 o es vulgui dels complementaris a què es fa esment en la Disposició Addicional Quarta, i això malgrat que bé podria justificar-se, per exemple, amb base en principi mediambiental com que no alteràs el model urbanístic sostenible que es pretengués, per fi, ha d'entendre's afectada -i desplaçada- per la Llei 6/1998.

A la Memòria del PTI es justifica i motiva que aquest tipus de sòl rústic comú és inadequat per al desenvolupament urbà, per imperatiu del principi d'utilització racional dels recursos naturals. Així, en el cas del sòl rústic comú forestal es tracta de terrenys conformats per masses boscoses que el model territorial vol mantenir i preservar de la seua transformació, tot imposant mesures tendents a la seua conservació ex article 9.e de la LOT i article 9 LRSV'98. I en el cas del sòl rústic comú de règim general, es decideix que tingui la categoria d'Àrea d'Interès Agrari (AIA) per mantenir els seus valors agrícoles i coadjuvar alhora a la seva possible recuperació com a terrenys agrícoles, tot ampliant així les possibilitats d'obtenir ajuts per part dels organismes corresponents en matèria d'agricultura ex article 9.e de la LOT i article 9 LRSV'98.

X.II.- PEL QUE FA A LES DELIMITACIONS DE SÒL RÚSTIC A LES ZONES AANP, ZONES 1 i ZONES 2.

D'acord amb l'article 9 de la LOT, entre les determinacions d'àmbit supramunicipal que necessàriament ha de contenir tot PTI figura: ".../...d) Assenyament dels espais naturals o de les àrees de protecció de construccions o de llocs d'interès historicoartístic amb indicació de les mesures protectores que s'hagin d'adoptar".





El PTI ha d'assenyalar els **espais naturals** o les **àrees de protecció de construccions** amb indicació de les mesures protectores que s'hagin d'adoptar, tal com es recull en la memòria.

Pel que fa a les àrees naturals d'especial interès d'alt nivell de protecció (**AANP**), el PTI les recull ex article 9, 19 i 25 de les DOT.

Article 9

1. El sòl rústic protegit és aquell comprès dins les àrees sotretes al desenvolupament urbà, per al qual, en raó dels seus valors excepcionals, la preservació de la fauna, la flora i el manteniment de la biodiversitat, s'estableix un règim especial de protecció distint del general. Aquestes àrees estan constituïdes per les cinc categories següents:

a) Àrees naturals d'especial interès d'alt nivell de protecció (AANP).

.../...

Article 19

1. A les Illes Balears les àrees de sòl rústic protegit són les següents:

a) Les àrees naturals d'especial interès d'alt nivell de protecció (AANP), definides per la Llei 1/1991, de 30 de gener, d'espais naturals i de règim urbanístic de les àrees d'especial protecció de les Illes Balears, així com també els espais naturals protegits, declarats segons la Llei 4/1989, de 27 de març, de conservació de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

.../...

Article 25

Els plans territorials parcials delimitaran les diferents categories del sòl rústic que es descriuen en aquest capítol, emprant l'escala 1:25.000. La delimitació precisa d'aquestes categories correspondrà als instruments de planejament general i es referirà a elements físics fàcilment identificables sobre el terreny.

I, finalment, la LOT, recull, com a contingut propi dels plans territorials insulars les determinacions d'àmbit supramunicipal següents:

“ Article 9

.../...

d) Assenyament dels espais naturals o de les àrees de protecció de construccions o de llocs d'interès historicoartístic amb indicació de les mesures protectores que s'hagin d'adoptar.”

I pel que fa a les Zones 1, 2 i 3, l'article 9 d) de la LOT estableix que els plans territorials insulars han de contenir les determinacions d'àmbit supramunicipal següents: “d) Assenyament dels espais naturals o de les **àrees de protecció de construccions** o de llocs d'interès historicoartístic amb indicació de les mesures protectores que s'hagin d'adoptar.” la LOT, assenyala :



I, així mateix, l'article 21 de les DOT recull:

“Els instruments d'ordenació territorial .../... hauran de regular el sòl rústic i els seus usos i activitats amb subjecció a la Matriu d'Ordenació del Sòl Rústic i les seues definicions de l'annex I d'aquesta llei, a la Llei 6/1997, de 8 de juliol, del sòl rústic de les Illes Balears, i a la Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries; així mateix, establiran les normes urbanístiques i d'integració paisatgística i ambiental d'àmbit supramunicipal .../...”.

De tot l'anterior es deriva que el PTI pot contenir determinacions, pel que fa als usos edificatoris, diferents a les establertes en la Llei 6/1997. I com sigui que els instruments d'ordenació vinculen el planejament municipal- el qual s'ha d'adaptar-, és evident que el PTI pot definir i establir nous paràmetres i condicions, com és el cas, assenyalant que terrenys amb determinades pendent no resultin adequats per ubicar-hi edificacions, establint àrees de protecció de construccions. La finalitat d'aquesta mesura, tal com es recull a la Memòria és preservar la fisonomia del sòl rústic, tot evitant que s'ubiquin edificacions a les masses muntanyoses.

D'altra banda, assenyalant que la LSR a l'article 29 (Condicions de posició i d'implantació) disposa: “1. Els edificis s'ubicaran, dins la parcel·la, tenint en compte: c) la protecció de les característiques generals del paisatge i la reducció de l'impacte visual.”. Així mateix, també es recull a l'article 29.2 de la LSR que disposa: “2. Amb aquesta finalitat, les determinacions de l'ordenació hauran de definir les condicions de posició dels edificis amb relació a: a) reculades de límits que garanteixin la seua condició d'aïllats; b) situació, segons la topografia de la parcel·la; c) condicions d'abancament obligatori i d'acabat dels bancals resultants; d) àmbit d'obligada ubicació de les edificacions possibles en una determinada zona.”.

Per últim, l'article 29.3 disposa: “3. La regulació podrà, així mateix, determinar: a) els percentatges de la parcel·la que s'hauran de mantenir en estat natural; b) els terrenys de l'entorn de l'edifici en els quals s'haurà de procedir a la reforestació, amb indicació de les característiques i aportament inicial dels elements arboris; c) les condicions de la vegetació en el perímetre i les façanes de les edificacions determinant-ne les característiques bàsiques; d) les característiques dels tancaments de la parcel·la; e) en general, totes aquelles condicions tendents a aconseguir la menor ocupació territorial i la millor protecció del paisatge i del medi natural, així com la preservació del patrimoni i la singularitat arquitectònica de la zona.”

I l'article 9.4 de la LSR disposa:

“ Article 9. Instruments i contingut mínim de l'ordenació.
.../...

4. La imposició als instruments municipals de planejament general de paràmetres o condicions diferents de les assenyalades en aquesta llei i en els seus reglaments, només podrà efectuar-se mitjançant instruments d'ordenació territorial regulats a la Llei 8/1987 abans esmentada i les figures d'ordenació i gestió previstes per la Llei 4/1989 ja citada.”





En aquest sentit, dictamen número 17/99 del Consell Consultiu de les Illes Balears, el qual recull:

".../...Y ello es así porque el art. 9.4º de la Ley 6/97 del Parlamento Balear, en relación con el suelo rústico supone, aunque sea de manera implícita y asistemática, avanzar en la distinción entre ordenación del territorio y urbanismo, y lo hace en el sentido de subsumir bajo el ordenamiento sectorial de la ordenación del territorio toda imposición a los instrumentos municipales de planeamiento general de parámetros o condiciones diferentes de las señaladas en la Ley 6/97 (obviamente en términos de completar o desarrollar, toda vez que "diferentes" no pueden ser contrarias por impedirlo el principio de jerarquía normativa), ya que, de modo rotundo, señala que "...sólo podrá efectuarse mediante instrumentos de ordenación regulados en la Ley 8/1987..."

X.III.- PEL QUE FA A LES SEGREGACIONS A SÒL RÚSTIC.

Les parcel·lacions urbanístiques, naturalment, es refereixen a sòl urbà o al sòl urbanitzable amb el seu planejament de desenvolupament aprovat.

Les parcel·lacions urbanístiques es troben subjectes a llicència prèvia -article 2.16 de la Llei 10/1990, de 23 d'octubre, de disciplina urbanística.

En el sòl no urbanitzable no es poden realitzar parcel·lacions urbanístiques -per a totes, sentència del Tribunal Suprem de 16 de juny de 1998 (RJ 1998, 4554)-.

Per tant, les parcel·lacions en sòl no urbanitzable estan prohibides, això és, en aquesta classe de sòl no poden efectuar-se divisions simultànies o successives de terrenys en dos o més lots quan puguin donar lloc a la constitució de nuclis de població -article 20.2 de la Llei 6/1998, en relació amb l'article 94.1 del Text Refós de 1976 .

Ara bé, per contra, és possible que s'efectuïn segregacions de finques rústiques.

La garantia de la finalitat legítima d'impedir el fraccionament excessiu de les finques rústiques es troba en les regles sobre unitats mínimes de cultiu, nuant-se al seu incompliment la conseqüència de la nul·litat dels actes o negocis jurídics en la virtut dels quals es produeixin -article 24 de la Llei 19/1995.

Referent a això, les segregacions de finques rústiques hauran de complir les regles previstes en la Comunitat Autònoma així com les contingudes en la Llei 19/1995, de 4 de juliol.



Si així ho preveu la legislació de la Comunitat Autònoma, les segregacions en finques rústiques estaran subjectes a llicència prèvia.

A les Illes Balears, fins a l'entrada en vigor de la Llei 6/1997 es trobaven subjectes a llicència urbanística les parcel·lacions urbanístiques -article 2.16 de la Llei 10/1990- però no les segregacions de finques rústiques, raó per la qual l'acte de disposició en escriptura de divisió de terrenys només necessitava la declaració administrativa d'innecessarietat de la llicència que seria exigida pel notari per a autoritzar-la i pel registrador per a inscriure-la -article 259.3 del Text Refós de 1992-.

El 16 de juliol de 1997 entrà en vigor la Llei 6/1997 de 8 de juliol, de sòl rústic. Les segregacions en el sòl rústic a les Illes Balears han estat subjectes a llicència per la Llei 6/1997 -article 13.2-.

Constitueixen el sòl rústic els terrenys la funció dels quals determina que es preservin dels processos de desenvolupament urbanístic i que es protegeixin els elements d'identitat que els caracteritzen -article 2.1 de la Llei 6/1997.

L'assignació dels terrenys a aquesta classe de sòl s'efectuarà mitjançant els instruments de planejament general, conformement al disposat en les Lleis i en els instruments d'ordenació territorial -article 4.1 de la Llei 6/1997.

La classificació d'un terreny com a sòl rústic i la qualificació com a rústic protegit o rústic comú suposarà la determinació de les limitacions legals que delimita el contingut del dret de propietat i la seua concreció mitjançant la definició de les facultats i els deures que l'integren, en el marc de les condicions bàsiques fixades per la legislació estatal -article 10 de la Llei 6/1997.

El dret del propietari a efectuar segregacions en el sòl rústic es troba recollit en la Llei de la Comunitat Autònoma 6/1997 -article 13.1- i ha estat explicitat en l'article 20.1 de la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre el règim del sòl i valoracions, precepte que té el caràcter de legislació bàsica.

L'exercici del dret del propietari a disposar del sòl no urbanitzable haurà de realitzar-se dintre dels límits que, si escau, estableixin les Lleis o el planejament -article 20.1 de la Llei 6/1998, en relació amb la Llei 19/1995 i amb la Llei de la Comunitat Autònoma 6/1997.

Ja hem dit que les segregacions en el sòl rústic han estat subjectes a llicència per la Llei 6/1997 -article 13.2.

En conseqüència, d'acord amb la Llei 6/1997, l'instrument de planejament general assigna terrenys a sòl rústic i determina les limitacions legals que delimiten el contingut del dret de propietat, procedint la concessió de llicència municipal de segregació quan aquesta sigui conforme amb el disposat en la Llei 6/1997 i en la legislació agrària pròpia de la Comunitat Autònoma.



Els propietaris dels terrenys classificats com sòl no urbanitzable tenen dret a usar, gaudir i disposar de la seua propietat de conformitat amb la seua naturalesa, això és, tenen dret a la segregació de la finca rústica conformement a tot l'anteriorment assenyalat.

Les determinacions de les limitacions legals que delimiten el contingut del dret de propietat i la seua concreció mitjançant la definició de les facultats i deures que ho integren arran de la classificació d'un terreny com a sòl rústic i la qualificació com rústic protegit o rústic comú en l'instrument de planejament general, s'ha de produir en el marc de les condicions bàsiques fixades per la legislació estatal -article 10 de la Llei 6/1997-.

Referent a això, el dret del propietari de sòl classificat com no urbanitzable a disposar de la seua propietat, això és, el dret a dividir-lo, segregar-lo o fraccionar-lo, es nua al disposat en la legislació agrària, forestal o de similar naturalesa -article 20.2 de la Llei 6/1998 i article 13.1 de la Llei de la Comunitat Autònoma 6/1997-.

Respecte de la regla per efectuar segregacions que el PTI estableix, s'hi han presentat diferents al·legacions. En la versió definitiva aquesta regla es clarifica als efectes de regular la seva aplicació. La regla en definitiva intenta permetre un determinat ús d'habitatge i evitar alhora la sistemàtica i successiva fragmentació del sòl, al qual ha estat sotmès el territori de les Illes durant molts d'anys. En definitiva, la norma "*dilata*" la superfície mínima necessària als efectes edificatoris a mesura que es procedeix a la seua segregació, divisió o fragmentació, en termes pareguts a la coneguda "*fórmula valenciana*" on les successives divisions són penalitzades amb un increment exponencial de la superfície necessària per poder ubicar-hi un habitatge.

Pel que fa les al·legacions que demanen que s'ha de preveure que la tramitació de llicències de parcel·lació passi necessàriament per la CIOTUPHA, s'ha de dir que l'atorgament d'aquestes llicències correspon als ajuntaments competents per raó del territori.

En relació a les al·legacions que demanen que la regla de segregacions s'apliqui a totes les efectuades després de la Llei del sòl rústic, el PTI regula les segregacions a partir de la seva entrada en vigor i també preveu un règim transitori per mandat de l'article 6 de la Llei 9/1999. Per tant, als efectes de parcel·la mínima, respecta –en sòl rústic- les finques registrals independents existents abans de la LSR que no hagin estat objecte de cap acte de segregació o divisió (ja que, a partir d'octubre de 1999, per a aquestos tipus de sòl es permeten els 14.000 m²).

El fet de "*respectar*" en la transitòria cinquena fins a quatre finques segregades des de 1997 deriva de conjugar –ex art. 6 Llei 9/1999- la no possibilitat de formació de nucli de població, amb el compliment de la parcel·la mínima actual, tot adaptant el que sobre això ha anat manifestant la jurisprudència menor en Balears. Les parcel·lacions urbanístiques a sòl rústic estan prohibides, per la qual cosa el Pla entén que -segregades un determinat número de finques- permetre que siguin edificables fins a un màxim de 4 no generarà el risc d'incórrer en parcel·lació, tenint en compte que existeixen segregacions efectuades –amb llicència municipal- des de fa anys, i que en el seu moment es desconeixia que s'aprovaria després una norma legal – la Llei



9/1999- que suspendria els seus efectes fins al Pla Territorial, el qual havia de decidir el seu règim. El PTI respecta, doncs, com a règim transitori, fins a un total de 4 parcel·les que compleixin amb la superfície mínima actual, llevat del sòl rústic comú on es respecten els 14.000 m², establerts per la Llei 9/1999. En la resta del sòl rústic protegit no es preveu cap regla similar en haver-se incrementat les parcel·les mínimes en ANEI i ARIP per la Llei 8/2003.

Entenem que no és possible legalment recollir al PTI que totes –sense limitació de número màxim- les segregacions efectuades des de la Llei 6/1997 podran ser edificables, amb independència de la seva superfície, ja que s'incomplirien normes de rang legal que fixen un mínim de parcel·la -Llei 9/1999 i Llei 8/2003- i s'estarien emparant parcel·lacions urbanístiques prohibides ex article 20.2 de la LRSV.

D'altra banda, pel que fa a la no aplicabilitat de la regla de segregacions que el PTI estableix a la norma 16, apartats 2 i 3, quan es tracti de transmissions entre pares i fills, la norma pretén estimular l'arrelament sobre el territori, sempre que no es pugui donar lloc a un supòsit de parcel·lació urbanística prohibida i que se tracti de finques registrals resultants de la divisió, segregació i fragmentació -efectuades per una sola vegada i respecte de cada finca existent a l'entrada en vigor del PTI- practicades en document públic en virtut de transmissions mortis causa o donacions intervivos en els mateixos casos previstos en l'article 14 bis de la LEN per a la reducció de les parcel·les en ANEI i ARIP, i sempre que, tractant-se de donacions intervivos, el nombre de finques derivades d'aquestes operacions no superi el nombre de fills del donant.

En consonància amb l'anterior, i amb la finalitat de garantir que l'apartat 7 de la Norma 16 s'aplicarà als supòsits en què concorre l'arrelament que justifica l'exoneració, l'apartat 8 de la Norma 16 recull que, a l'efecte de construcció de nous habitatges, les finques adquirides amb posterioritat a la data d'aprovació inicial del PTI, en virtut de títol diferent dels previstos en l'apartat 7 anterior, només podran beneficiar-se del règim que aquest apartat preveu quan hagin transcorregut 15 anys des de la data de la seua adquisició en document públic.

Algunes al·legacions demanen que es contempli la possibilitat de segregar una finca, que no compleixi amb la parcel·la mínima ni en les regles previstes en els apartats 2 i 3 de la Norma 16, per agrupar-la a una altra finca adjacent. La redacció definitiva del PTI així ho recull, tot limitant aquesta possibilitat a una sola finca i al supòsit en què aquesta agrupació tenguí per finalitat que la finca adjacent compleixi amb la parcel·la mínima, ja que la regla general és que la totalitat de les finques resultants d'una mateixa finca, inclosa la finca matriu i/o la romanent, han de complir amb les regles recollides en els apartats 2 i 3 de la Norma 16.

X.IV.- PEL QUE FA AL MANTENIMENT DE LES LLICÈNCIES D'OBRES A SÒL RÚSTIC ANTERIORS A LA LDU.

Es demana que es mantinguin les llicències anteriors a l'entrada en vigor de la Llei de Disciplina urbanística si s'han iniciat les obres d'edificació. Una altra al·legació



considera que la disposició Addicional setena suprimeix “*manu militari*” els títols administratius que fins aleshores tenien vigència sense establir cap indemnització per la reducció d’aprofitament i pels perjudicis que es justifiquin.

El PTI dóna resposta a allò que establí la NTC 2000. No obstant l’anterior, els ajuntaments han posat de manifest els problemes de l’aplicació d’aquesta regla, per la qual cosa, aquesta es modula ajustant-se al règim general establert a la LRSV’98.

Efectivament, l’ordenació territorial pot innovar l’ordenament jurídic, i el PTI pot extingir els efectes de les llicències i autoritzacions atorgades amb anterioritat, tal com ha assenyalat la jurisprudència menor del TSJIB. El que el PTI estableix és que, quan es tracti de llicències d’obres anteriors a la LDU i les obres que emparaven no estiguin iniciades, i així consti al vol aeri de l’any 2002, queden sense efectes i els ajuntaments ex article 36 de les DOT seran els que declarin la seua extinció. Pel que fa a les iniciades, i així consti al vol aeri de l’any 2002, s’estableix que es podran finalitzar en el termini que el planejament general estableixi i en el seu defecte allò que disposa la DT de la LDU (2 anys) sempre que no s’ubiquin en zones on l’ús estigui ara prohibit.

Aquest règim encaixa amb el previst als articles 41 i 42 de la LRSV’98. pel que fa als possibles drets indemnitzatoris per canvi de planejament, s’ha de dir que tot el règim de responsabilitat patrimonial, per tal que aquesta operi, parteix de la premissa del compliment per part de la persona interessada dels seus deures en termini, cosa que en aquesta situació no succeeix.

X.V.- PEL QUE FA AL CÒMPUT DELS TERRENYS ON L’ÚS D’HABITATGE ES TROBA PROHIBIT.

Es demana en múltiples al·legacions que quan l’ús d’habitatge es trobi prohibit (AANP, APT –costes i carreteres-) aquests terrenys computin a efectes edificatoris, havent d’aplicar-se el criteri de l’Exposició de Motius de la LEN. Altres demanen que puguin computar en una proporció raonable.

Davant aquestes al·legacions s’ha de dir que d’acord amb la jurisprudència menor consolidada del TSJIB, allí on l’ús d’habitatge estigui prohibit, la parcel·la computa “0” a efectes edificatoris, ja que s’entén que si l’ús resta prohibit ja no es pot parlar de computar aquesta part de la parcel·la als efectes de complir la parcel·la mínima.

Per tant, només es podrien computar aquests terrenys amb modificació legal prèvia que expressament així ho establís.

X.VI.- PEL QUE FA A L’ESTABLIMENT DE PARCEL·LES MÍNIMES DE SUPERFÍCIE INFERIOR A LES ASSENYALADES PEL PTI INICIALMENT APROVAT.

Es demana en moltes ocasions que el PTI fixi parcel·les en superfície inferior a les assenyalades en la versió inicial, en considerar-les excessives. Davant aquestes al·legacions s’ha de començar dient que les parcel·les mínimes que assenjala el PTI són això, mínimes, i que els planejaments municipals en la corresponent adaptació



podran incrementar-les, mai no rebaixar-les. Aquest és un principi bàsic en dret urbanístic i és que en tot moment s'ha d'estar a allò que resulti més restrictiu.

Pel que fa al sòl rústic comú de règim general el límit legal, a efectes edificatoris, ve assenyalat per la Llei 9/1999, que estableix per aquest tipus de sòl 14.000 m2. Pel que fa a les finques ANEI i ARIP, la Llei 8/2003 estableix parcel·les a Eivissa de 50.000 m2 i de 30.000 m2 i pel que fa a ARIP, aquesta llei estableix 25.000 m2 per a Eivissa i 15.000 m2 per a Formentera. La disposició addicional cinquena de la LEN estableix:

“Les disposicions de la present llei tenen caràcter de mínimes i, en conseqüència, prevaldran les determinacions dels plans d'ordenació territorial i dels instruments de planejament general que suposin una major restricció, no obstant això, els plans d'ordenació territorial podran fixar uns límits de restricció, en funció de les característiques de cada territori i del nivell de protecció que es requereixi, que vincularan el planejament urbanístic municipal.”

El PTI, fent ús d'aquestes previsions legals, ha fixat la parcel·la mínima en cada categoria i aquestes determinacions són de caràcter supramunicipal, ex article 15 de la LOT, per la qual cosa no es poden rebaixar. Fixar una determinada superfície mínima de parcel·la en sòl rústic, com hem dit abans, entra plenament dins les competències que té assignades el PTI.

Pel que fa al fet que es permeti la construcció d'habitatge en les finques que quan es varen segregat complien amb els paràmetres llavors vigents, s'ha de dir que el fet de segregat una parcel·la no dóna dret a edificar. Per la qual cosa, el PTI no pot establir com a aptes per a usos edificatoris, llevat de modificació legal, parcel·les que avui dia, segons la normativa urbanística o territorial, resulten ineducables.

X.VII.- PEL QUE FA A L'OFERTA TURÍSTICA A SÒL RÚSTIC.

S'al·lega que el PTI no pot regular l'oferta turística a sòl rústic llevat de l'establerta al Decret 62/1995 i la seva ordre de desenvolupament. Davant aquestes al·legacions s'ha de dir que l'article 24 de les DOT regulen expressament aquest supòsit.

Artículo 24

Los planes territoriales parciales establecerán los objetivos, los criterios urbanísticos y las características de la oferta turística posible en el suelo rústico.

El PTI regula aquesta oferta a l'article 11 en el sentit de:

1.- Recollir allò establert a l'esmentat Decret 62/1995, però establint paràmetres i parcel·les que facin viable l'esmentat tipus d'oferta.

2.- Pel que fa als establiments d'oferta complementària, apartaments i hotels legalitzats davant la Conselleria de Turisme, a més de reconèixer una realitat existent, permetre que la parcel·la en la qual s'ubiquin sigui possible dur a terme accions de





millora i modernització permanent dels establiments, sense necessitat d'alterar la classificació del sòl on s'ubiquen. Pensem que per efecte de la Llei autonòmica 9/1997 aquests establiments resten exclosos d'obtenir la llicència d'activitats municipal.

3.- Pel que fa als habitatges catalogats pels planejaments municipals en zona LEN, en concordança amb la Llei sectorial que regularà aquest tipus d'oferta, permetre fins a un màxim de dues habitacions (HT) sempre que el propietari comparteixi l'habitatge. Aquesta oferta s'entén pel Pla d'interès territorial i vol potenciar-la als efectes del manteniment de les característiques pròpies del sòl i dels assentaments tradicionals.

4.- Pel que fa a l'oferta de gran qualitat, aquesta ja es preveia a l'article 19 del POOT – de manera inconcreta-, i el PTI el que fa és restringir-la. Així, dona nova redacció a aquest article 19 del POOT en comptes de regular-la expressament al PTI.

“Article 19 Establiments en sòl rústic

1. Pel que fa a l'oferta turística en sòl rústic s'estarà a les condicions específiques que disposi al respecte el Pla Territorial Insular i el corresponent planejament municipal en adaptar-se a les seves determinacions.

2. Només es permetrà la implantació en sòl rústic d'una altra oferta turística d'allotjament distinta de la prevista en el Pla Territorial quan, complint els requisits previstos en la legislació vigent per a la declaració d'interès general, es tracti d'oferta hotelera d'extraordinària qualitat d'hotel de 5 estrelles.

2.1. A més, s'haurà de complir, com a mínim, el següent:

2.1.1. No es podran superar, en cap cas, la planta baixa + pis i les 120 places o 60 unitats d'allotjament.

2.1.2. La ràtio turística aplicable s'estableix en 1000 m2 de parcel·la per plaça turística.

2.1.3. L'edificació es projectarà de forma que s'integri a l'entorn on s'ubica. Es prioritzarà la reconversió d'immobles preexistents.

2.1.4. En els casos d'edificacions futures o d'ampliació d'edificis existents, haurà de comprovar-se, mitjançant l'estudi d'avaluació de l'impacte ambiental corresponent, que representen un impacte paisatgístic assumible i que no resulten perjudicials per a l'entorn.

2.1.5. Hauran d'estar oberts tot l'any i disposar d'un 90% de treballadors fixos en plantilla. No estaran permeses les baixes temporals en aquests establiments.

2.1.6. L'activitat haurà d'obtenir, amb caràcter previ a l'obtenció de l'autorització turística prèvia i de la llicència municipal d'obres, la declaració d'interès general.

2.1.7. L'òrgan competent per a la declaració d'interès general establirà en l'autorització les condicions limitatives que consideri adients per garantir que l'establiment s'ajusti a les característiques d'acord amb les quals s'atorgà l'autorització, tot havent de quedar incorporades a la llicència d'obres com a condicions d'aquesta.





L'incompliment de les condicions establertes en la declaració d'interès general que, si n'és el cas s'atorgui, o en la llicència d'obres, o la manca d'activitat turística acreditada per la Conselleria de Turisme, determinarà, prèvia audiència de la persona interessada, la revocació de les autoritzacions concedides. A aquests efectes, l'incompliment es comunicarà fefaentment a l'administració municipal, la qual, prèvia audiència de la persona interessada, procedirà a dictar resolució revocatòria de la llicència d'obres. Aquesta resolució es comunicarà a la Conselleria de Turisme del Consell Insular per tal que aquesta revoqui les autoritzacions turístiques atorgades. "

Pel que fa a les al·legacions relatives a prohibir els camps de golf, s'ha de dir que el que el PTI busca és desestacionalitzar l'oferta turística, per la qual cosa derogada la Llei 4/2000, de 22 de març de moratòria de construcció i ampliació de camps de golf a les Illes Pitiüses, el PTI partint de la Llei 12/1988 de camps de golf imposa límits territorials i de minimització d'impactes sobre els recursos naturals. Tot es recull a la norma 64 del PTI.

CONCLUSIÓ

Per tot l'anterior, i d'acord amb el contingut de l'informe tècnic, entenem que les al·legacions han de ser rebutjades, o acceptades tal com es deriva del contingut d'aquell i de la redacció definitiva del Pla. L'estimació de determinades al·legacions o del contingut dels informes emesos motivarà que el text i documentació gràfica del PTI sigui modificat, però com abans s'ha dit aquesta modificació no és substancial.

De la qual cosa s'informa, als efectes procedents i per la seva consideració de l'òrgan competent –Ple del Consell ex article 10.1.g) LOT- resoldrà allò que estimi adient.

De la qual cosa s'informa llevat d'altre parer millor fonamentat en Dret.