

Els àmbits delimitats com a Nuclis Rurals en sòl rústic tenen atribuït per la Llei un aprofitament atípic, de la plusvàlua del qual se n'ha de fer partícip a la comunitat d'acord amb la mateixa Llei i la Constitució. Aquesta participació en les plusvàlues s'aconsegueix mitjançant l'adquisició del 10% de l'aprofitament atípic que pertany a l'Administració. Aquesta haurà de destinar les quantitats ingressades per aquest concepte a fins conseqüents amb l'objecte de la Llei del Sòl Rústic.

El PTI atribueix als propietaris de les finques incloses dins l'àmbit del Nucli Rural l'obligació d'assumir els costos d'urbanització i implantació dels serveis necessaris així com les posteriors despeses de manteniment i conservació. Aquesta càrrega s'haurà de repartir en funció de l'aprofitament atorgat a cada propietari.

La distribució de les càrregues en funció dels beneficis atribuïts passa per la redacció d'un instrument d'equidistribució, en qualsevol cas abreujat i simplement econòmic. Aquesta tasca correspon als propietaris.

El fet de pensar en la implantació de mecanismes reparcel·latoris en sòl rústic qualificat de Nucli Rural a les Balears no s'allunya dels mecanismes d'equidistribució que altres Comunitats Autònomes han legislat. La tendència de l'ordenament però, ve marcada pel pas progressiu d'aquestes zones rurals a zones urbanes o urbanitzables.

Aquesta tendència, i ja per finalitzar, és la seguida també per l'Avantprojecte de Llei reguladora de l'Ordenació Urbanística de les Illes Balears, que preveu que els nuclis independents enclavats en sòl rústic que derivin de parcel·lacions il·legals hauran de ser classificades pel planejament urbanístic com a sòl urbanitzable, per a la seva subjecció al règim urbanístic propi de la classe de sòl. Aquest serà el cas de les zones d'hortals convertides en assentaments residencials permanents que han estat objecte d'aquest treball. Si l'Avantprojecte supera la tramitació parlamentària, aquestes zones quedaran classificades com a sòl urbanitzable, en el que els mecanismes de gestió coneguts seran plenament aplicables sense necessitat de confeccionar teories interpretatives com la que fins aquí s'ha exposat.

Ciutadella de Menorca, agost de 2004.

Si el PEONR opta per fixar el coeficient màxim d'edificabilitat que permet el PTI, això és el 0,09 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s el nombre d'habitatges que compleixen les condicions edificatòries serà el total d'aquell 57%. Encara que el coeficient que fixéssim fos superior a 0,09 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s les edificacions integrants d'aquell 43% restant mai arribarien a complir els paràmetres urbanístics perquè el límit màxim de 90 m<sup>2</sup> fa que sigui impossible arribar al 100% dels habitatges que podrien legalitzar-se. Per tant, independentment del coeficient d'edificabilitat que es fixi, el 43% de les edificacions existents presenten un excedent d'edificabilitat important.

Sobre aquesta qüestió el PTI estableix que "*el Pla Especial haurà d'indicar la disciplina urbanística aplicable a l'excedent ja construït respecte aquests paràmetres urbanístics bàsics*". Aquesta previsió però, tan sols és operativa per als casos en que la infracció urbanística no hagi prescrit i poc aporta per a les situacions com les de Ciutadella on la majoria d'il·lícits estan fora de l'acció administrativa.

Així doncs, la solució que proposo passa per l'aplicació de la càrrega de l'adquisició de l'aprofitament atípic. Pel general el PEONR podria fixar, d'acord amb les previsions de la LSR, la càrrega d'adquirir el 10% de l'aprofitament que correspondria a l'Administració, pel fet que s'estigui destinant el sòl a una activitat vinculada a un ús anormal o atípic del propi del sòl rústic.

Aquesta càrrega podria estendre's a l'excedent d'aprofitament atípic d'aquelles construccions que no complissin els paràmetres edificatoris determinats pel PEONR, obligant a l'interessat a adquirir també aquell aprofitament. D'aquesta manera es regularitzarien les edificacions que superen d'entrada el 90m<sup>2</sup> construïts, previ compliment del deure d'adquirir, a més del 10% que marca la Llei, l'aprofitament excedentari.

En el cas dels nuclis rurals l'autorització per edificar és posterior a l'edificació i té la finalitat de legalitzar les preexistències. Així, i tenint en compte que el sòl qualificat de Nucli Rural té inherents altres càrregues urbanístiques, com l'execució de les obres d'infraestructura i serveis necessaris, sembla que aquesta càrrega relativa a l'adquisició del 10% i excés d'aprofitament atípic hauria de tenir-se en compte amb anterioritat a la concessió de la llicència. D'aquesta manera, segons l'aprofitament atípic que correspongués a cadascú s'imputarien proporcionalment les càrregues d'urbanització.

D'altra banda, l'adquisició de l'aprofitament que pertoca a cadascú en funció de les seves preexistències hauria de quedar reflexat dins la quota de liquidació provisional constituint-se com una càrrega real sobre la finca.

Les construccions autoritzades amb més de 90 m<sup>2</sup> construïts deixarien d'estar en situació de fora d'ordenació però no podria considerar-se que són conformes al planejament vigent. Per tant, i a la vista del que disposa el Pla General de Ciutadella de Menorca (art. 48), podria optar-se per declarar aquestes construccions en situació de disconformitat, per la que en el supòsit de substitució de l'edificació, s'haurien de complir la totalitat de les determinacions d'ordenació aplicables.

Resumidament es conclou el següent:

nova Llei 9/2002, de 30 de desembre, d'Ordenació Urbanística i protecció del Medi Rural de Galícia, considera el sòl delimitat com a Nucli Rural com una quarta classe de sòl.

### **3.- CONCLUSIONS EN RELACIÓ A L'APLICACIÓ DELS PARÀMETRES EDIFICATÒRIS DEL PTI EN SÒL QUALIFICAT DE NUCLI RURAL DE CIUTADELLA DE MENORCA**

El PTI estableix que les previsions dels Plans Especials d'Ordenació de Nuclis Rurals s'hauran d'ajustar als paràmetres urbanístics bàsics i les condicions mínimes d'urbanització que fixa el Pla Territorial: l'edificabilitat neta màxima és de 0,09 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s, sense superar en cap cas els 90 m<sup>2</sup> construïts; l'altura màxima de l'edificació és de PB+01, preferiblement una única planta; i la parcel·la mínima serà la que figuri inscrita com a finca independent a l'aprovació del Pla Territorial Insular, sense que el Pla Especial en pugui permetre la fragmentació, amb la qual cosa s'aconseguirà la congelació estricta de la parcel·lació actualment existent.

El 43% de les edificacions existents en les zones d'hortals del terme de Ciutadella superen els 90 m<sup>2</sup> construïts. Aquesta dada permet formular dues conclusions:

a.- El PTI ha optat clarament per la regularització de la totalitat de les edificacions compreses dins el límit insalvable dels 90 m<sup>2</sup> màxims construïts, ja que ha fixat un coeficient que compleixen, amb escreix, les edificacions que representen el 57% del total. Per tant, i atès que totes les edificacions seran regularitzables, no existiran excessos d'edificabilitat.

b.- La segona conclusió que se n'extreu és que el 43% de les edificacions que el PEONR declari en situació de fora d'ordenació queden automàticament excloses d'aquest procés de regularització llevat dels casos, poc provables, en que s'opti per la demolició.

### **4.- PROPOSTA SOBRE LA CONCRETA GESTIÓ URBANÍSTICA DE LES ZONES D'HORTALS DE CIUTADELLA DE MENORCA QUALIFICADES COM A NUCLI RURAL**

Arrel dels estudis realitzats l'any 2002 sobre l'estat de consolidació de les edificacions hem obtingut un paràmetre variable; que reflexa, en funció de l'edificabilitat que fixi el PEONR, la quantitat d'edificacions que urbanísticament compleixen.

Diem que és variable perquè el fet d'incrementar el coeficient d'edificabilitat fa que cada vegada sigui més petit el nombre d'habitatges addicionals que compleixen les condicions edificatòries. Però l'addició d'unitats residencials susceptibles de legalitzar la seva situació implica augmentar el sostre edificable total en sòl rústic qualificat de Nucli Rural i és llavors quan cal trobar el punt d'eficiència entre la regularització o reconducció d'aquests assentaments i el que és ben diferent, la seva extensió i sobreedificació.

Atès que es tracta d'assentaments consolidats, tot fa pensar que el sistema d'equidistribució de beneficis i càrregues seria fonamentalment econòmic, ja que la redistribució material de les finques és impossible si tenim en compte que el mateix PTI fixa la congelació estricta de la parcel·lació existent a la data de la seva aprovació, prohibint la segregació de les parcel·les llavors existents.

Per una banda, els terrenys necessaris per a l'obtenció de l'amplària lliure mínima que hagin de tenir els vials s'aconseguirà mitjançant cessió obligatòria i gratuïta a càrrec de la totalitat dels veïns. Pel que fa a les quotes d'urbanització es repartiran en funció de l'aprofitament resultant per parcel·la.

## 2.- EL REFERENT D'ALTRES COMUNITATS AUTÒNOMES

La Llei 9/1994, de 29 de setembre reguladora dels Usos del Medi Rural de Cantàbria, regulava la figura del Nucli Rural en els mateixos termes que la Llei 6/1990, de 20 de desembre sobre Edificació i Usos en el medi Rural d'Astúries, de la qual n'era una còpia. Ambdues lleis conceptualitzaven la figura com una categoria de sòl no urbanitzable definida com a suport d'ocupació residencial tradicional.

La Llei 1/1997, de 24 de març, del Sòl de Galícia, també concebia el Nucli rural com una classe de sòl, junt a les tradicionals classes de sòl urbà, urbanitzable i no urbanitzable. La Llei establia la possibilitat de redactar un Pla Especial de Millora de Nucli Rural quan el Pla General ho estimés necessari, que tindria com a funció l'ordenació urbanística pormenoritzada del nucli.

En tots els casos, les lleis preveïen l'existència de sistemes locals, però diferien pel que fa a la manera d'obtenir-los: així, la Llei de Galícia de 1997, en els nuclis executats mitjançant Pla Especial de Millora de Nucli Rural els propietaris de parcel·les incloses tenien l'obligació de cedir gratuïtament els vials, equipaments i dotacions; cedir el 15% de l'aprofitament; costejar i executar les obres d'urbanització; i sol·licitar la llicència d'edificació i edificar. En canvi, quan segons el Pla General no fos necessari l'execució d'un Pla Especial, amb la concessió de la llicència els propietaris havien de cedir gratuïtament els terrenys per a vials i costejar la connexió amb els serveis existents al nucli.

Les Lleis de Cantàbria de 1994 i Astúries de 1990, preveïen que les dotacions, serveis i sistemes d'espais lliures locals s'obtidrien per expropiació com a actuació aïllada en Nucli Rural. La Valoració s'efectuaria d'acord amb els criteris de la Llei del Sòl. Però en aquest punt, a diferència de la seva còpia, la llei asturiana establia que, excepcionalment, quan la població, la demanda, etc. ho requerissin, el Pla General podria introduir models de gestió que reconduïssin el procés a formes anàlogues d'altres tipus de sòls.

Actualment però, després de la Sentència del TC 61/1997, de 20 de març i l'aprovació de la Llei 6/1998 de 13 d'abril de RJSV, la Llei 2/2001, de 25 de juny, de les Normes reguladores de l'Ordenació del Territori, Urbanisme i Sòl, aprovada per Cantàbria, atorga la consideració de sòl urbà als nuclis rurals qualificats pel planejament conforme a la Llei de 1994. La

En virtut d'allò que disposa la LSR, per al desenvolupament de les activitats que s'autoritzen, el contingut del dret de propietat comportarà el deure de complir les obligacions i suportar, si s'escau, les càrregues que, per a l'exercici de les facultats que atorga la Llei [art. 11.2 d)].

Si els propietaris de finques incloses en la delimitació dels Nuclis Rurals tenien o podien tenir atribuït l'aprofitament atípic definit per la LSR, en virtut de l'interès general que s'ha considerat implícit en aquestes activitats, llavors se'ls imposa un càrrega addicional a les contemplades pel PTI, això és, la d'adquirir el 10% de l'aprofitament atípic.

Per tant, a tenor de l'art. 17 de la LSR la persona interessada haurà d'adquirir el 10% de l'aprofitament atípic atribuïble a l'Administració municipal, que es quantificarà en base a l'increment de valor dels terrenys experimentat com a conseqüència, en aquest cas, de l'autorització de l'activitat relacionada amb l'ús d'habitatge unifamiliar aïllat. La Llei no determina com es valorarà aquest 10% d'aprofitament atípic remetent al que reglamentàriament s'estableixi<sup>3</sup>.

## 1.2.- ALGUNS ASPECTES SOBRE L'EXECUCIÓ DE LES DETERMINACIONS DEL PEONR

El reconeixement d'aprofitament equiparable al propi d'altres classes de sòl, així com l'atribució als seus propietaris de càrregues urbanístiques assimilades a les que s'estableixen per al sòl urbà i urbanitzable, fa pensar en la possibilitat de que sigui viable dins la delimitació dels Nucli Rural l'aplicació dels instruments de gestió urbanística ja coneguts.

L'obtenció de l'amplada prevista dels vials i el pagament de la urbanització i dotació de serveis necessaris comporten, respectivament, la regularització dels llinars de les finques i el repartiment dels beneficis i càrregues derivades del planejament. D'acord amb l'art. 72.2 del RGU qualsevol de les anteriors finalitats, entre d'altres, justifica per si sola la reparcel·lació.

D'altra banda, tota reparcel·lació pressuposa l'existència d'un planejament l'execució del qual es realitza. En aquest cas el Pla que s'executa és, d'acord amb les previsions del PTI, el Pla Especial d'Ordenació del Nucli Rural que en cada cas correspongui [art. 80.2 b) RGU]. Per tant, correspondria al PEONR delimitar, en el seu cas, l'àmbit o perímetre d'actuació, decidint si ha de ser únic en tot el Nucli Rural o bé si convé delimitar-ne més d'un quan les característiques del nucli ho requereixin.

L'execució d'aquest tipus de plans, els PEONR correspon als propietaris dels terrenys inclosos en la delimitació del nucli. Per tant, sembla que el PTI, encomana la gestió del nucli als propietaris dels terrenys inclosos, cosa que fa pensar en l'aplicació d'un sistema de gestió privada. Ara bé, el Pla General hauria de preveure la possibilitat legal de canviar el sistema de gestió fixat pel PTI per aquells supòsits en que els propietaris incomplissin de nou els seus deures urbanístics.

---

<sup>3</sup> A dia d'avui no s'ha desenvolupat reglamentàriament.

## 2.2.- L'INTERÈS GENERAL I L'APROFITAMENT ATÍPIC

Recordem que l'Exposició de Motius de la LSR, defineix les activitats declarades d'interès general com aquelles susceptibles de ser desenvolupades en altres classes de sòl, activitats distintes de les consubstancials al sòl rústic. Per a aquestes activitats la LSR contempla l'atribució d'un aprofitament atípic, una part del qual pertany a l'Administració municipal i ha de ser adquirit pel interessats a fi de fer participar la comunitat de les plusvàlues que genera la seva atribució.

L'objectiu perseguit amb la introducció d'aquest aprofitament atípic (art. 17 LSR) és el d'igualar en certa manera, el règim de càrregues a les que són pròpies de les activitats desenvolupades en altres classes de sòl, activitats distintes de les consubstancials en sòl rústic.

L'activitat vinculada a l'ús d'habitatge unifamiliar aïllat en sòl rústic qualificat de Nucli Rural encara que en el meu parer no requereixi declaració d'interès general duu implícita aquesta consideració per bé que es tracta d'activitats de característiques més pròpies del medi urbà que no són les consubstancials del medi rural, i que segons la LSR cal limitar, ordenar i reconduir. En conclusió, la qualificació de Nucli Rural dins de sòl rústic entenc que també comporta l'atribució d'aprofitament atípic per a les activitats que dins dels seus límits es permetin.

## CAPÍTOL III.- L'EXECUCIÓ URBANÍSTICA DE LES ZONES D'HORTALS DE CIUTADELLA DE MENORCA

### 1.- PLA ESPECIAL D'ORDENACIÓ DE NUCLI RURAL

El PTI regula les zones d'hortals de Ciutadella de Menorca a l'art. 55 sobre "*Regularització com a nuclis rurals de parcel·lacions existents*" i preveu, d'acord amb la LSR, els paràmetres i condicions a les que s'hauran d'ajustar els plans generals respecte la regulació dels nuclis rurals i als que em referiré seguidament.

El PTI remet l'ordenació urbanística detallada i les previsions d'urbanització del nucli a un específic Pla Especial d'Ordenació de Nucli Rural (en endavant PEONR). Aquest instrument haurà d'establir les mesures encaminades a la conservació del medi ambient, les característiques del nucli i de les edificacions [art. 55 b) del PTI].

#### 1.1.- LES CÀRREGUES

L'execució del PEORN correspon als propietaris dels terrenys inclosos en la delimitació del Nucli Rural, que hauran d'assumir els costos d'urbanització i de totes les infraestructures i els serveis necessaris que el Pla prevegi. Així mateix hauran d'assumir les despeses de manteniment i conservació.

d'edificacions destinades a habitatge que tenien la possibilitat de regularitzar-se o legalitzar-se sense demolició. L'observació dels resultats obtingut implicava concloure que a mesura que s'incrementava el coeficient d'edificabilitat permès, l'increment d'unitats legalitzables era cada cop menor.

El coeficient de partida era del 0,03 m<sup>2</sup>st/m<sup>2</sup>s, considerat acceptable pel fet de ser el previst amb caràcter general per la Llei del Sòl Rústic. Però la Llei estableix que les condicions de l'edificació a les zones qualificades de Nucli Rural no s'hauran d'ajustar a les condicions generals del sòl rústic, de manera que aquesta excepció ens permetia incrementar el coeficient de manera il·limitada. Aquesta facultat, atribuïda al planejament general o especial, suposava un marge de discrecionalitat important que comportava la inexcusable necessitat de justificar oportunament la decisió. D'aquí que l'objectiu de l'estudi realitzat fos l'adopció d'un paràmetre d'edificabilitat tal que possibilités l'equilibri entre els interessos en joc: per un costat la voluntat de regularitzar el fenomen dels assentaments il·legals en sòl rústic i per tant això vol dir possibilitar la legalització d'un nombre d'edificacions estimable, la majoria; i per l'altre costat, la voluntat de limitar, ordenar i reconduir el processos de transformació del sòl rústic que, a la pràctica es traduïa en limitar l'increment de sostre resultant de la previsió d'un paràmetre edificatori excessivament elevat.

## **2.- LA CONSTRUCCIÓ D'UN POSSIBLE CAMÍ CAP A LA REGULATITZACIÓ**

### **2.1.- DISTORSIÓ DE L'ÚS AGRÍCOLA (AGRICULTURA D'OCI) A LES ZONES D'HORTALS DE CIUTADELLA**

Les zones d'hortals es conceptualitzaren l'any 1988 pel Pla General de Ciutadella com a petites finques destinades a possibilitar principalment l'activitat vinculada a l'explotació agrícola d'oci, que comportava el dret a edificar construccions que únicament es podien destinar a guardar utensilis del camp i a l'aixopluc ocasional, sense que en cap cas poguessin tenir la condició d'habitatge. El pas d'aquesta caseta de 20 m<sup>2</sup> a l'habitatge unifamiliar aïllat es produeix en detriment de l'ús al qual l'activitat hi està vinculada, això és, l'agrícola d'oci.

En sòl rústic, l'autorització d'activitats vinculades als usos agrícola i ramader que comportin actuacions d'edificació que suposin l'ús habitatge unifamiliar, requereix la declaració d'interès general, d'acord amb l'art. 22.2 de la LSR.

Segons disposa el PTI, en sòl rústic qualificat de Nucli Rural únicament es poden permetre els usos agrícola i ramader, habitatge unifamiliar i equipaments, per a l'autorització dels quals no es requerirà declaració d'interès general perquè aquest interès general ja es trobaria implícit en l'aprovació del planejament urbanístic que qualifiqui nuclis rurals dins el seu sòl rústic.

En el fons, però, la implantació d'una activitat vinculada a l'ús agrícola i ramader (agricultura d'oci) que comporta la modificació de la naturalesa o característiques de l'ús actual de les edificacions o instal·lacions existents (caseta d'eines) de tal manera que suposa un nou ús d'habitatge unifamiliar aïllat, no és res més, en termes de la mateixa LSR que una activitat de les que d'acord amb l'art. 22.2 requereixen declaració d'interès general.

#### 4.3.2.- ACTIVITATS EN SÒL QUALIFICAT DE NUCLI RURAL

Pel que fa a les actuacions, dins aquest marc normatiu, l'art. 28.2 de la Llei, relatiu a la qualificació de Nucli Rural diu: la regulació d'aquesta figura – que ja hem vist que s'encomana al planejament general i especial – *“haurà d'establir de forma detallada les condicions a les quals s'hauran d'ajustar les activitats que suposin actuacions edificatòries”*, però sempre d'acord amb les condicions generals dels Títols III i IV de la Llei. Tan sols exceptua d'aquest compliment les determinacions referents a la parcel·la mínima, tipologia i condicions de l'edificació (art. 8.3 LSR).

Conceptualitzant els nuclis rurals com a assentaments o conjunts edificats, preexistents, mancats d'ordenació, aixecats sovint al marge de qualsevol autorització, podrien ser susceptibles de considerar-se actuacions edificatòries que comporten la modificació pel que fa a la naturalesa o característiques de l'ús actual dels terrenys, de les edificacions o de les instal·lacions existents. Per tant, s'hauran de sotmetre per a la seva autorització no només als requisits i procediments establerts per la normativa general reguladora dels usos, obres i activitats, sinó també al que defineix la LSR, segons l'ús al qual es vinculin i d'acord amb les condicions de les edificacions i instal·lacions salvant les relatives a la parcel·la mínima, tipologia i condicions de l'edificació.

Pel que fa als usos Pla Territorial, ha establert com a usos permesos l'agrícola i ramader; el residencial unifamiliar; i els equipaments destinats al servei intern del nucli o d'utilitat pública. Únicament es podran permetre aquests usos.

## CAPÍTOL II.- LA REGULARITZACIÓ DE LES "ZONES D'HORTALS" DE CIUTADELLA DE MENORCA COM A NUCLI RURAL: TREBALLS REALITZATS

### 1.- METODOLOGIA UTILITZADA

L'any 1999, gràcies a les dades aportades pels mateixos propietaris afectats, contrastades amb les dades que figuren al cadastre, i comprovades in situ en el marc d'un estudi de camp força acurat, s'arribà a recopilar la informació relativa la 75% del parcel·lari afectat de les zones d'hortals del terme de Ciutadella de Menorca: en total dotze assentaments.

Determinat l'abast del problema calia fixar els primers objectius: s'evidenciava la necessitat d'establir una regulació que possibilités la regularització d'un percentatge significatiu d'edificacions. Aquesta tasca la vaig realitzar posteriorment, com a continuació d'aquell encàrrec fet l'any 1998, i es va processar de manera simultània a l'elaboració dels treballs de redacció del PTI per part del Consell Insular de Menorca. Era l'any 2002.

Es tractava d'un senzill estudi del que se n'extragueren conclusions significatives en ordre a la determinació de l'edificabilitat que s'havia de permetre per als terrenys qualificats de Nucli Rural. Bàsicament es tractava de simular l'aplicació d'un coeficient d'edificabilitat "X" i comprovar quina repercussió tenia respecte dos paràmetres: d'una banda respecte l'increment de sostre total de les zones qualificades de Nucli Rural en sòl rústic; i de l'altra respecte la quantitat



L'art. 8 de la LSR prescriu que *"l'assentament en sòl rústic les característiques especials del qual desaconselli la inclusió en una classe de sòl susceptible de desenvolupament urbanístic (en sòl urbanitzable o apte per urbanitzar o sòl urbà) es podrà ordenar mitjançant la qualificació com a Nucli Rural dins del sòl rústic"*.

#### **4.2.2.- EL PLA TERRITORIAL INSULAR DE MENORCA**

El Pla Territorial defineix les zones d'hortals susceptibles de regularitzar-se com a Nucli Rural com aquells *"assentaments en sòl rústic les característiques i el grau de consolidació dels quals facin improcedent adscriure'ls a una classe de sòl que els permeti incorporar-se al procés urbanístic, determinant així la necessitat d'una regulació i un tractament específics"*.

Les parcel·lacions existents en sòl rústic que els plans generals poden regularitzar com a Nucli Rural han d'ajustar-se estrictament a la delimitació fixada gràficament pel PTI. Les determinacions gràfiques del PTI delimiten fins a vint-i-nou nuclis, quinze dels quals pertanyen al terme municipal de Ciutadella de Menorca.

Per tant el Pla General queda mancat de marge de maniobra per a delimitar i qualificar altres nuclis rurals, ja que aquesta tasca se la reserva el planejament territorial insular i, en tot cas, remet al planejament urbanístic la regulació detallada de la figura, sempre d'acord amb les previsions del mateix PTI, ja sigui a través del pla general o sigui a través del pla especial al que es refereix l'art. 55 del PTI.

#### **4.3.- REGULACIÓ DE LES ACTIVITATS EN SÒL RÚSTIC SEGONS LA LLEI 6/1997, DE 8 DE JULIOL**

##### **4.3.1.- ACTIVITATS EN SÒL RÚSTIC EN GENERAL**

Al marge de la qualificació, la LSR regula les activitats en sòl rústic segons l'ús al qual es vinculin (usos admesos, condicionats i prohibits) i el tipus d'actuació que comportin: que no comportin obres d'edificació; que comportin l'execució d'obres en edificacions o instal·lacions existents; o que suposin la construcció d'obres o instal·lacions de nova planta.

La Llei regula les activitats relacionades amb els usos admesos i les activitats vinculades amb els usos. Pel que fa a les primeres, segons l'art. 19 són les vinculades als usos que amb caràcter general poden efectuar-se en sòl rústic i l'autorització dels quals no requereix cauteles especials ja que les actuacions a elles vinculades no alteren les característiques essencials dels terrenys o tenen una incidència que ja ha estat prèviament avaluada i corregida.

Els usos condicionats sols poden efectuar-se en la forma que els instruments de planejament general estableixen i per als quals la LSR defineix uns requisits i uns procediments d'autorització encaminats a garantir que la incidència de les activitats que s'hi vinculen sigui admissible o resulti minimitzada. Es tracta de les activitats relacionades amb l'ús d'habitatge unifamiliar i les activitats declarades d'interès general.

Ara, i pel que fa a l'àmbit territorial de Ciutadella de Menorca, cal veure quins resultats dona l'aplicació de la qualificació urbanística del Nucli Rural dins sòl rústic a les zones d'hortals descrites, quins seran els paràmetres urbanístics aplicables a aquestes àrees consolidades, com s'ordenaran, quins serveis bàsics i quin nivell d'infraestructures hauran de tenir, i com s'articularen els drets i deures dels propietaris i afectats inclosos en aquestes àrees.

#### **4.- LA REGULACIÓ DELS NUCLIS RURALS EN LA LEGISLACIÓ URBANÍSTICA BALEAR**

##### **4.1.- INTRODUCCIÓ: LEGISLACIÓ APLICABLE**

A les Illes Balears aquesta classe de sòl es regula actualment, per una normativa molt parca, basada fonamentalment en la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre Règim del Sòl i Valoracions així com el Text Refós de la Llei sobre Règim del Sòl i Ordenació Urbana, aprovat mitjançant Decret 1346/1976, de 9 d'abril de 1976, aplicable supletòriament, i la Llei 6/1997, de 8 de juliol, del Sòl Rústic de les Illes Balears (en endavant LSR) com a legislació autonòmica pròpia.

La LSR diferencia les qualificacions bàsiques de sòl rústic protegit i la de sòl rústic comú. Així mateix, estableix que els assentaments en aquesta classe de sòl les característiques dels quals desaconsellen la seva inclusió en una altra classe es qualificaran com a Nucli Rural (art. 3.2 LSR).

##### **4.2.- LA QUALIFICACIÓ DE NUCLI RURAL EN SÒL RÚSTIC**

###### **4.2.1.- LA LLEI 6/1997, DE 8 DE JULIOL, DEL SÒL RÚSTIC**

La Llei estableix que la regulació del sòl qualificat de Nucli Rural s'haurà de dur a terme mitjançant els instruments de planejament general o els plans especials d'ordenació, en el seu cas, que establiran de forma detallada les condicions a les que s'hauran d'ajustar les activitats que suposin actuacions edificatòries i, a aquests efectes, la LSR els obliga com a mínim a delimitar els nuclis i establir les condicions per a la seva ordenació [art. 8.2 en relació a l'art. 9.2 e)].

L'apartat 4<sup>an</sup> de l'art.8 del la Llei adverteix que *"la qualificació de Nucli Rural dins el sòl rústic mai no es podrà utilitzar per plantejar nous assentaments sense vincular a cada nou habitatge la superfície de parcel·la mínima que, per a l'activitat esmentada, estableix aquesta llei"*. D'aquí se'n dedueixen com a mínim dos aspectes de la seva regulació: d'una banda que els assentaments al que fa referència són assentaments si més no residencials, pel fet que de l'únic ús de que es parla és del d'habitatge, que la LSR contempla com un ús condicionat (art.25). I l'altra qüestió extraïble és que són assentaments consolidats per l'edificació, ja que mentre que per als nous assentaments és aplicable la regulació sobre la parcel·la mínima que fixa la Llei per a implantar l'ús d'habitatge, per als assentaments ja existents i que es qualifiquin de Nucli Rural no els són d'aplicació les determinacions sobre parcel·la mínima, tipologia i condicions de l'edificació dels Títols III i IV de la LSR (art. 8.3).

*efectiva de petites finques rústiques per poder gaudir d'una agricultura d'oci ha estat per damunt del planejament, sense que aquest hagi sabut donar una resposta coherent i efectiva a la realitat d'aquesta demanda social'.*

Es tracta d'assentaments o conjunts edificats vinculats a l'ús residencial, normalment destinats a habitatge de cap de setmana o vacacional, encara que amb l'actual increment del preu de la vivenda s'estan configurant cada cop més com una alternativa a l'habitatge de primera necessitat o 1<sup>a</sup> residència, convertint-se en suports permanents de població.

Es descriuen com a concentracions de petites finques rústiques d'uns 2.500 m<sup>2</sup> de superfície mitja, resultants de múltiples segregacions realitzades de manera simultània a partir d'una mateixa finca matriu, que s'han anat edificant de manera il·legal davant la passivitat de l'Administració, que no ha fet mai ús de les potestats i prerrogatives que en matèria de disciplina urbanística de què disposa.

Podem dir que gairebé el 100% de les parcel·les resultants s'han edificat a partir d'un primitiu volum, que s'ha vist ampliat progressivament mitjançant la incorporació d'estances fins a configurar-se com una construcció de característiques urbanes destinada a l'ús residencial, sense complir evidentment amb infraestructures ni serveis bàsics. Des d'una visió urbanística es podrien definir com a zones edificades anàrquicament, absolutament consolidades i agrícolament degradades.

Segons dades registrades l'any 1999, la superfície il·legalment parcel·lada constitutiva dels anomenats "nuclis d'hortals" abasta més de 172,709 hectàrees de sòl no urbanitzable, sobre les que s'aixequen gairebé 600 edificacions il·legals destinades a habitatge permanent.

### 3.2.- REGULARITZACIÓ O LEGALITZACIÓ

Urbanísticament, l'arranjament d'aquest fenomen topa amb un obstacle insalvable: el transcurs del termini de prescripció de les infraccions<sup>2</sup> i la impossibilitat d'aplicar les mesures de reestabliment de la normativa urbanística infringida. És en els casos de prescripció de l'acció urbanística o penal en els que podria estudiar-se l'inici de processos de regularització, atesa la impunitat de les infraccions comeses.

Signi com sigui, la necessitat de regular, ordenar i reconduir aquestes zones de sòl no urbanitzable ha trobat en la figura del Nucli Rural introduïda per la LSR el suport legal suficient per endegar mitjançant el planejament territorial i urbanístic un procés de reconducció d'aquestes àrees.

---

<sup>2</sup> Art. 2.1 de la llei 8/1988, d'1 de juny d'edificis i instal·lacions fora d'ordenació. S'han de considerar edificis i instal·lacions fora d'ordenació els que es construeixin o s'hagin construït en contra de les determinacions contingudes als instruments de planejament general o l'ús de les quals contravingui les condicions d'acord amb les quals s'autoritzen així com els construïts contra la legislació urbanística vigent encara que hagi transcorregut el termini de vuit anys fixat en l'art. 73 de la Llei 10/1990 de Disciplina Urbanística.

## CAPÍTOL I.- EMMARCACIÓ DEL TEMA

### 1.- INTRODUCCIÓ

A través de l'anàlisi de la figura del Nucli Rural regulada per la Llei 6/1997, de 8 de juliol del Sòl Rústic de les Illes Balears, i mitjançant el fil conductor d'una experiència real referent a l'illa de Menorca, es pretén tractar la possibilitat d'aplicar, en el sòl rústic que el planejament urbanístic qualifiqui de Nucli Rural, mecanismes de gestió urbanística assimilats als tradicionals.

A diferència d'altres Comunitats Autònomes la figura del Nucli Rural en sòl rústic fa pocs anys que es contempla a ordenament i, per tant, la seva joventut provoca que l'ús que se n'hagi fet sigui encara molt escàs. A això s'hi afegeix la manca de desenvolupament reglamentari, que ha contribuït a generar dubtes en ordre a la delimitació del concepte.

### 2.- ANTECEDENTS: OBJECTIUS PLANTEJATS

L'any 1998 se m'encarregà la tasca de redactar la modificació del Pla General d'Ordenació de Ciutadella de Menorca amb l'objectiu d'adaptar-lo a la llavors recent aprovada Llei 6/1997, de 8 de juliol del Sòl Rústic de les Illes Balears (en endavant LSR), en allò referent als nuclis rurals en sòl no urbanitzable.

Davant la falta del corresponent instrument d'ordenació territorial<sup>1</sup>, el planejament urbanístic s'enfrontava al repte de delimitar, regular i ordenar les zones que es qualifiquessin de Nucli Rural, sempre d'acord amb els criteris fixats per la mateixa Llei.

Entre 1998 i 1999 s'iniciaren en aquest sentit els treballs de modificació del Pla General d'Ordenació de Ciutadella relatius a la incorporació de la figura del Nucli Rural. No obstant, i a conseqüència de la manca d'unanimitat respecte els criteris d'ordenació proposats, no s'arribà a aprovar mai per la Comissió Insular d'Urbanisme de Menorca.

### 3.- LES ZONES D'HORTALS EN SÒL RÚSTIC DE CIUTADELLA DE MENORCA

#### 3.1.- DESCRIPCIÓ I CAUSES

L'Ajuntament de Ciutadella descriu les parcel·lacions il·legals existents en sòl no urbanitzable de la següent manera: *"els processos de parcel·lació en sòl no urbanitzable són un fenomen social que ha anat evolucionant a partir de finals dels anys 70 fins a l'actualitat, normalment en contra del planejament vigent en cada moment. El fet de la demanda social*

---

<sup>1</sup> El Pla Territorial Insular de Menorca no s'aprovà fins el 25 d'abril de 2003.

## ÍNDEX

### CAPÍTOL I.- EMMARCACIÓ DEL TEMA

- 1.- INTRODUCCIÓ
- 2.- ANTECEDENTS: OBJECTIUS PLANTEJATS
- 3.- LES "ZONES D'HORTALS" EN SÒL RÚSTIC DE CIUTADELLA DE MENORCA
  - 3.1.- DESCRIPCIÓ I CAUSES
  - 3.2.- REGULARITZACIÓ O LEGALITZACIÓ
- 4.- LA REGULACIÓ DELS NUCLIS RURALS EN LA LEGISLACIÓ URBANÍSTICA BALEAR
  - 4.1.- INTRODUCCIÓ: LEGISLACIÓ APLICABLE
  - 4.2.- LA QUALIFICACIÓ DE NUCLI RURAL EN SÒL RÚSTIC
    - 4.2.1.- LA LLEI 6/1997, DE 8 DE JULIOL, DEL SÒL RÚSTIC
    - 4.2.2.- EL PLA TERRITORIAL INSULAR DE MENORCA
  - 4.3.- REGULACIÓ DE LES ACTIVITATS EN SÒL RÚSTIC SEGONS LA LLEI 6/1997, DE 8 DE JULIOL
    - 4.3.1.- ACTIVITATS EN SÒL RÚSTIC EN GENERAL
    - 4.3.2.- ACTIVITATS EN SÒL QUALIFICAT DE NUCLI RURAL

### CAPÍTOL II.- LA REGULARITZACIÓ DE LES "ZONES D'HORTALS" DE CIUTADELLA DE MENORCA COM A NUCLI RURAL: TREBALLS REALITZATS

- 1.- METODOLOGIA UTILITZADA
- 2.- LA CONSTRUCCIÓ D'UN POSSIBLE CAMÍ CAP A LA REGULATITZACIÓ
  - 2.1.- DISTORSIÓ DE L'ÚS AGRÍCOLA (AGRICULTURA D'OCI) A LES ZONES D'HORTALS DE CIUTADELLA
  - 2.2.- L'INTERÈS GENERAL I L'APROFITAMENT ATÍPIC

### CAPÍTOL III.- L'EXECUCIÓ URBANÍSTICA DE LES ZONES D'HORTALS DE CIUTADELLA DE MENORCA

- 1.- PLA ESPECIAL D'ORDENACIÓ DE NUCLI RURAL
  - 1.1.- LA FUNCIO DEL PLA
  - 1.2.- LES CÀRREGUES
  - 1.3.- ALGUNS ASPECTES SOBRE L'EXECUCIÓ DE LES DETERMINACIONS DEL PEORN
- 2.- EL REFERENT D'ALTRES COMUNITATS AUTÒNOMES
- 3.- CONCLUSIONS EN RELACIÓ A L'APLICACIÓ DELS PARÀMETRES EDIFICATÒRIS DEL PTI EN SÒL QUALIFICAT DE NUCLI RURAL DE CIUTADELLA DE MENORCA
- 4.- PROPOSTA SOBRE LA CONCRETA GESTIÓ URBANÍSTICA DE LES ZONES D'HORTALS DE CIUTADELLA DE MENORCA QUALIFICADES COM A NUCLI RURAL

TESINA  
MÀSTER EN GESTIÓ URBANÍSTICA  
Curs 2003-2004

## RESUM

TÍTOL: LA GESTIÓ URBANÍSTICA DELS NUCLIS RURALS EN SÒL RÚSTIC A LES ILLES BALEARS: EL CAS CONCRET DE LES "ZONES D'HORTALS" DEL TERME DE CIUTADELLA DE MENORCA

Alumna:  
Anna Franquet i Moyano

Ciutadella de Menorca, agost de 2004